



## **SESSÃO TEMÁTICA Nº 08 - ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA**

### **O FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO RIO GRANDE DO NORTE A PARTIR DO CONSEA-RN: ATUAÇÃO E RESISTÊNCIA FRENTE AO DESMONTE DA POLÍTICA NACIONAL <sup>1</sup>**

**Louyse Rodrigues da Silva<sup>2</sup>/UFRN  
Ana Beatriz Germano Barroca<sup>3</sup> /UFRN**

#### **Resumo:**

Em 2018 o Brasil elegeu como Presidente da República Jair Bolsonaro, líder de uma extrema direita conservadora e autoritário, ele comandou o desmonte de diversas políticas públicas e extinguiu diversas instituições de caráter participativo que, por muito tempo, compuseram o que um dia foi um dos principais elementos da democracia brasileira. Na mesma eleição, o Rio Grande do Norte conseguiu seguir o caminho oposto e nomeia como governadora Fátima Bezerra- PT, que propunha o inverso de Bolsonaro, fortalecer ainda mais a representação popular na gestão pública estadual. Nesse meio temos a discussão a resistência do CONSEA-RN em se manter como um ator chave na defesa da segurança alimentar e nutricional no estado, enquanto o CONSEA Nacional é extinto pelo atual presidente. A partir deste cenário, este artigo propõe analisar os fatores que legitimam a atuação do CONSEA RN e como este ator se relaciona com o Estado e os demais atores que compõem o subsistema de políticas de segurança alimentar no Rio Grande do Norte, capacitando-o como a principal resistência norriograndense ao desmonte destas políticas sociais imposto por Bolsonaro. Para fins metodológicos, utiliza-se referências bibliográficas de autores como Laval, Avritzer, Tatagiba, dentre outros estudiosos do tema da participação social e dos conselhos, posteriormente, realizaremos entrevistas com representantes do CONSEA-RN que construíram uma carreira sólida e influente dentro e fora deste

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e com auxílio para inscrição pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR).

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN)

<sup>3</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN). Bolsista CAPES-DS.

espaço. Portanto, pretendemos assim concluir de que maneira o CONSEA-RN vem conseguindo se manter influente no atual cenário de instabilidade política e ausência de diálogo com o poder Federal e quais são suas estratégias de ação e interação com a gestão Fátima Bezerra.

**Palavras - chave:** Segurança alimentar e nutricional; CONSEA; participação social; movimentos sociais; políticas públicas;

## ***INTRODUÇÃO***

A priorização do combate à fome e erradicação da pobreza nas agendas governamentais brasileiras, entre 2003 e 2010 foi permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência em termos de decisão política e, isso resultou em avanços institucionais significativos.

Nas duas últimas décadas, mobilizou-se um verdadeiro contingente setorial, garantindo a aprovação de marcos legais para o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, com destaque para o protagonismo da participação social nas decisões de formulação, implementação e fortalecimento de políticas públicas de alimentação, através de instâncias de participação da sociedade civil de forma plural que garantia a representatividade e legitimidade a sua atuação, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e suas capilaridades estaduais e municipais.

O CONSEA era um órgão de caráter consultivo junto ao Executivo na esfera federal, composto de forma intersetorial e interdisciplinar por 1/3 de representantes de diferentes órgãos do poder executivo e 2/3 da sociedade civil (representantes de movimentos e organizações de diferentes setores sociais), um forte espaço de diálogo, de articulação, de aprendizado mútuo e de conciliação entre governo e sociedade. Assim como também garantia o estabelecimento do diálogo com os poderes Legislativo e Judiciário e, ainda, com as Unidades da Federação, por meio dos CONSEAs estaduais e municipais (CASTRO,2019).

Todavia, o atual Presidente da República Jair Bolsonaro decidiu extinguir diversos órgãos e conselhos de participação social, dentre eles, o CONSEA nacional, impactando diretamente num processo de desarticulação entre a sociedade civil, os conselhos subnacionais e o Governo Federal. A partir desta configuração, o governo Bolsonaro rompe com uma estrutura consolidada de controle social, deixando os demais CONSEAs sem coordenação nacional.

Por outro lado, no mesmo período o Rio Grande do Norte elege como governadora Fátima Bezerra, do PT, eleita a partir do discurso de aproximar a população da gestão pública, promovendo espaços de diálogo e controle social, ao passo que torna a sociedade civil um ator chave na promoção de políticas públicas.

Há então dois cenários completamente opostos a nível federal e estadual, um de completo rompimento e o outro de possíveis avanços, já que Fátima tem apoiado as ações do CONSEA - RN e favorecido o diálogo e maior permeabilidade dos conselhos de participação social. Em 26 de março de 2003 foi criado no estado do Rio Grande do Norte, com o decreto estadual nº 16.799, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA RN), objetivando a construção de compromissos para efetivação do direito humano à alimentação saudável da população potiguar. Em 2011, o CONESAN-RN foi transformado, pelo Decreto nº 22.416, em Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio Grande do Norte (CONSEA-RN).

Com 18 anos de existência, o CONSEA-RN é considerado Órgão Público Colegiado, de caráter deliberativo, integrado à estrutura desconcentrada da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS/RN). Em sua trajetória, o CONSEA-RN foi responsável por articular fortemente diversas políticas de segurança alimentar no estado, ainda que não tivesse uma relação constante com o governo, sempre se configurou como um ator influente neste subsistema (Abers, Silva e Tatagiba, 2018).

Entretanto, a conjuntura atual anteriormente exposta prospecta dificuldades em termos políticos, econômicos, sociais e ambientais, o que pode vir a afetar direitos básicos, como o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional. O CONSEA-RN possui uma estrutura interna composta por diversos representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e estudiosos da área. Muitos destes conselheiros exercem essa função há bastante tempo, alguns desde a criação do conselho em 2003, garantindo assim uma linha de atuação bastante consolidada e vínculos fortes com uma rede de outros atores influentes.

Com base neste quadro, essa pesquisa busca dentro dos estudos teóricos, assim como também dos marcos regulatórios de Segurança Alimentar, analisar a estrutura interna do CONSEA-RN, seu funcionamento e os fatores que legitimam e fortalecem sua atuação como o principal ator de resistência e defesa da política de segurança alimentar no Rio Grande do Norte.

Por fim, também se faz necessário discorrer sobre os mecanismos de ação do Conselho na configuração política atual, onde há ausência de diálogo com o Governo Federal, mas há uma proximidade sendo delineada com a atual gestão estadual de Fatima Bezerra, do Partido dos Trabalhadores. Esta pesquisa justifica-se pelo retorno do Brasil ao Mapa da Fome, da Organização das Nações Unidas (FAO) e o crescimento da miséria no país desde 2015, acompanhados da instituição de políticas de austeridade que não tem como prioridade a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros.

É ainda importante destacar que desde 2019, com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, as políticas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como as instâncias que compõem o Sistema de Vigilância em Segurança Alimentar e Nutricional (SISVAN) foram desativadas, perdendo a capacidade de interlocução entre Estado e sociedade civil no nível federal. Portanto, as dinâmicas de atuação no nível estadual exigiram diferentes formas de adquirir permeabilidade à participação social.

### ***METODOLOGIA***

Para fins deste artigo partiu-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e exploratório. Foi realizado um levantamento bibliográfico dos principais autores da temática sobre Conselhos, em especial sobre o CONSEA-RN e sobre participação social. Nesse momento, utilizou-se como referências autores reconhecidos da área, como Lavalle, Tatagiba, Avritzer, Abers, Kunrath Silva, dentre outros.

Em seguida foram feitas análises nos documentos, marcos regulatórios de regulamentação do CONSEA e relatórios do órgão para identificar as ações propostas e discutidas, bem como os atores envolvidos.

Posteriormente, na construção empírica, foram realizadas entrevistas com representantes do CONSEA-RN a fim de compreender como a instituição se estrutura e como vem atuando na construção das políticas de segurança alimentar estadual e compreender as dinâmicas de atuação do CONSEA-RN a partir de 2019 e as principais ações de resistência do conselho para garantir a promoção da segurança alimentar e nutricional no estado.

### ***OS CONSELHOS NO BRASIL: MARCO DA PARTICIPAÇÃO DESCENTRALIZADA E UM BREVE DEBATE ACERCA DE SUAS DEFICIÊNCIAS***

Entre 1985 e 1988 ocorreu no Brasil o que se compreende por um divisor de águas na política nacional (AVRITZER, 2012), a partir da convocação para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e a construção da nova Constituição. Além do início do processo de redemocratização, se desenvolveria nacionalmente uma importante característica fundamentada na ANC: a orientação participativa. Por isso, permitiu-se emendas populares e desencadeou-se campanhas populares a fim de conseguir assinaturas para diversas propostas ligadas à políticas públicas.

Os principais movimentos da sociedade civil deste período, como o da saúde e movimentos de reforma urbana, além de atores sociais como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) foram responsáveis por diversas mobilizações na campanha para emendas populares. Segundo Avritzer (2012 ; 2008) este foi o início de um processo de aprofundamento democrático de criação das instituições

participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, fazendo o Brasil transitar de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação popular de baixa renda, num dos países de maior número de práticas participativas (Kowarick, 1973; Singer e Brandt 1980; Avritzer, 2000).

Avritzer (2000) afirma ainda que a sociedade civil brasileira teve sua institucionalidade criada pela reação de setores populares diante de um processo de modernização do país de forma antidemocrática e uma redemocratização que alçou associações civis ao papel de atores importantes no processo de aprofundamento democrático. Assim, essas associações demonstram uma variedade de concepções de participação que resultam destes dois processos.

Com isso, surgiram os Conselhos de políticas resultantes da Lei Orgânica de Saúde (LOS) e da Assistência Social (LOAS), além da iniciativa do Orçamento Participativo em Porto Alegre, que posteriormente se estendeu a 170 cidades, estabelecendo assim as formas mais conhecidas de participação popular na gestão pública. Começaram a proliferar também os “planos diretores municipais”, obrigatórios em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. Assim, o que possuímos no país atualmente é uma infraestrutura participativa bastante diversificada, estabelecida por uma legislação formal para seu funcionamento.

Então, a Constituição cidadã que outorgou e universalizou direitos sociais é a mesma Constituição participativa que estimulou a multiplicação de instituições participativas, compondo dois lados articulados dessas políticas. Essa conexão entre participação e política social vem se mantendo e reproduziu as regulamentações legais subsequentes que compunham as diretrizes constitucionais (BEZERRA, 2020).

Por instituições participativas, compreendem-se as formas diferenciadas de integração entre cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Convencionalmente, o conceito de instituição compreende o conjunto de normas e regras estruturantes da ação social e política (AVRITZER, 2008).

É no seio destas instituições que ocorre o processo de partilha do poder, onde atores estatais e os da sociedade civil participam ativamente na construção de políticas, dentre outras ações estatais. De acordo com Avritzer, o sucesso dos processos de participação, a exemplo dos orçamentos participativos, conselhos e planos diretores, se dá não somente por meio do desenho institucional, mas da maneira como se articulam o desenho institucional, como a sociedade civil se organiza e a vontade política de implementar desenhos participativos.

O Brasil então apresenta uma difusão de instituições participativas explicadas por três fatores, de acordo com Bezerra (2020, p.39):

ciclos de mobilizações e novos atores sociais em ascensão que demandam democratização da estrutura do Estado; a renovação do sistema político partidário e o seu compromisso com as pautas da sociedade civil, uma vez que os principais partidos têm ou disputam vínculos com as novas organizações da sociedade civil; e um novo pacto constitucional que institucionaliza esse compromisso político entre sistema político partidário e sociedade civil.

Outros fatores fundamentais para a expansão e consolidação dos sistemas de políticas sociais e instituições participativas no Brasil são a estabilidade e a manutenção das regras do jogo, tanto com relação ao sistema partidário, como no compromisso dos principais partidos políticos com as diretrizes da Constituição (BEZERRA, 2020).

Muitos destes atores têm fortes ligações com uma nova tradição de esquerda surgida no período da redemocratização, possuindo fortes laços com o Partido dos Trabalhadores (PT) e muitas das políticas desenvolvidas em governos petistas de nível local, tendo sua participação variando em função da presença ou não do PT no poder (AVRITZER, 2012, p. 394).

A ascensão de governos de esquerda, sobretudo no plano municipal, possibilitou a experimentação dos modelos participativos acima descritos, tornando-se conhecido o “modelo petista de governar” (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014, p. 329).

Os estudos sobre estas inovações democráticas, destacando-se principalmente os trabalhos pioneiros sobre Orçamento Participativo, Conselhos de Políticas, etc., mostraram que estes desenhos institucionais resultavam em diferentes processos políticos, possuindo critérios e características distintas quanto a transferência real de poder decisório e abertura participativa a pessoas com baixa renda e escolaridade (TATAGIBA, 2002; FUKS, PERISSINOTTO E SOUZA, 2004).

Os conselhos gestores são importantes espaços legislativos de participação e representação do interesse coletivo que mediam a relação entre Estado e sociedade, do nível municipal ao federal e, em muitos casos, sua existência é condição para que municípios recebam determinadas verbas para chamadas áreas sociais. A origem dos conselhos encontra-se no movimento de saúde, por meio da reivindicações dos movimentos sociais, num contexto de descentralização político-administrativa do Brasil, possuindo um poder de deliberação sobre

temas específicos, inclusive a formulação de políticas públicas. Os teóricos que defendem a descentralização e a criação de instâncias participativas acreditam que estes garantiriam maior eficiência, eficácia e efetividade das políticas, além de possibilitar romper com o clientelismo e patrimonialismo (GOMES, 2003; MOURA, 2009).

Para Lüchmann (2010, p. 232), os conselhos são:

espaços estão voltados à garantia de universalização dos direitos sociais, e têm duas características centrais: a representação de entidades ou organizações da sociedade civil, e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado. De acordo com as suas respectivas leis de criação, pode-se observar a dimensão da representação coletiva por meio de entidades não governamentais<sup>10</sup> (Criança e Adolescente) ou organizações representativas (Assistência Social; Idoso), bem como a questão da paridade, seja entre Estado e sociedade (Criança e Adolescente; Assistência Social; Idoso), seja entre usuários e demais setores (Saúde).

Além disso, os conselhos gestores são espaços propícios ao planejamento, discussão, fiscalização e continuidade das políticas públicas, em que a inserção da sociedade civil ressignifica o processo de fazer política e a representação dos direitos políticos dos cidadãos. Este vínculo associativo entre Estado e sociedade busca resolver problemas públicos, em um desenho institucional de partilha de poder.

Alves e Souza (2018) apontam que a criação dos conselhos começou no Brasil na década de 1970 e 1980 quando os governos criaram conselhos comunitários com a finalidade de negociar demandas dos movimentos populares. Nesse período também surgiram conselhos deliberativos autônomos por parte dos próprios movimentos, porém estes não eram institucionalizados. A partir de 1988, os conselhos se modificaram, pois se antes eram comunitários e populares, restritos ao âmbito microterritorial, atualmente se configuraram como instituições setoriais, com foco na área da política em pauta. Além disso, possuem poderes deliberativos, alocativos e regulatórios.

Gurgel e Justen (2013) e Paula (2004; 2005) lembram que, apesar das expectativas e das possibilidades da democracia que surgem no Brasil, sobretudo a partir de 2003, o governo Lula permaneceu reproduzindo práticas gerencialistas criticadas nas gestões anteriores, não investindo no controle social como era esperado. Embora a gestão social não dependa apenas da

ação do governo, no casos dos conselhos, eles são dependentes tanto da vontade política do governante, como de uma forte organização da sociedade civil (AVRITZER,2008).

Atualmente, existem três tipos de conselhos em áreas sociais: os deliberativos, os consultivos e os gestores tripartites. Os deliberativos elaboram normas que estruturam políticas sociais, estabelecem programas e ações e podem deliberar sobre financiamento de políticas públicas, regras para repasse de verbas estatais e transferências e serviços dentro do governo. Os consultivos possuem função propositiva e de assessoramento, geralmente sendo composto por pessoas com conhecimento técnico sobre a área da política tema do conselho. Por fim, os tripartites, objetivam a mobilização de recursos patrimoniais e são vinculados a algum programa ou fundo público específico (ALVES E SOUZA, 2018).

Algumas críticas são observadas acerca da eficácia e deliberação que ocorre no interior dos conselhos. Alves (2013) chama a atenção para a ausência de legitimação democrática dos representantes da sociedade civil por não serem escolhidos por meio do voto. Assim, a escolha dos representantes se deve a sua relação com entidades e setores da sociedade, o que, para o autor, torna a legitimidade apenas instrumental.

Em seguida, há ainda uma fragilidade na dimensão deliberativa dos conselhos, que apontam a ausência de conflito nesse espaço, produzindo decisões quase sempre tomadas de forma consensual, sem real deliberação resultante de um processo de discussão onde são apresentados pontos de vista conflitantes (FUKE, PERISSINOTTO e SOUZA, 2004; ALVES e SOUZA, 2018).

Outras queixas comuns revelam um cenário onde falta recursos, o caráter marginal ocupado pelo conselho no poder municipal, precariedade de instalações físicas, baixa presença de representantes nas reuniões plenárias, para Carneiro (2007). A autora acredita que para que o conselho torne-se um espaço de decisão e controle social das ações estatais, é preciso que o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda e que esteja disposto a partilhar o poder decisório e o controle na implementação de políticas. Por conseguinte, é preciso que se incorpore na formulação e gestão das políticas sociais as demandas decorrentes da participação da sociedade civil.

Para isso, Carneiro (2007) afirma que o município considere os conselhos como canais efetivos de participação e garanta presença mais qualificada de organizações e secretarias comprometidas com os mecanismos de participação e deliberação. Focar na intersectorialidade



oferece resistências à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização” das políticas. Por fim, Alves e Souza (2018) defendem que o perfil dos conselheiros deve ser representativa dos diversos atores da sociedade civil, sobretudo aqueles atingidos pela política pública pertencente à temática do conselho.

Portanto, após essa breve discussão sobre a criação e o funcionamento dos conselhos no Brasil, iremos afunilar o debate acerca de um conselho específico, o de segurança alimentar, de caráter nacional e sua importância na proposição de ações de alimentação e nutrição.

### ***CONSEA: CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO***

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) possui uma longa trajetória até tornar-se uma questão presente na agenda governamental, sendo operacionalizada com estrutura, instrumentos, programas e orçamentos próprios. A SAN ganhou maior notoriedade internacional a partir da metade do século XX, com a eclosão as duas grandes guerras, que afetaram a capacidade produtiva de muitos países e chamando atenção para o problema da fome. Posteriormente foram firmados acordos de cooperação e a realização de encontros com líderes internacionais e a formação de novas instituições para lidar com essa problemática (SILVA, 2017). Com o passar do tempo a discussão sobre a SAN tomou viés cada vez mais político e a fome e a desnutrição continuou a existir em diversos países, mesmo com a elevação da produção mundial. Além disso, começou-se a problematizar o acesso da população à alimentação adequada e a fome foi sendo diretamente associada à pobreza.

O Brasil sempre foi um membro ativo na discussão da segurança alimentar e combate à fome, ganhando destaque como ator relevante nas discussões sobre a SAN, ainda na primeira década do séc. XXI. Entretanto, o histórico da formação da agenda brasileira de SAN e combate à fome e à miséria foi permeado por rupturas e ausência de resultados a longo prazo (MOTA, 2015; MENDONÇA, 2018).

No país o nome que se destaca como principal articulador deste debate foi Josué de Castro, que também participou das primeiras estruturas de políticas de alimentação nacionalmente, no governo Vargas, em 1940. Castro foi responsável por identificar a “renda” como fator preponderante na manifestação da fome no Brasil, principalmente na região Nordeste, e a emergência de se implementar políticas desenhadas especialmente para esse público. O estudioso também associou a estrutura da população rural do Brasil à dificuldade de acesso à alimentos de boa qualidade calórica e nutricional, então, concluiu que somente a

reforma agrária poderia transformar a realidade daqueles que vivem nos espaços rurais (FREITAS, 2017; SILVA, 2017; MENDONÇA, 2018).

Em 1985, surge o conceito de SAN no setor público brasileiro, formulado por técnicos vinculados ao Ministério da Agricultura e em 1986 é realizada a I Conferência de Alimentação e Nutrição, quando o conceito de SAN é ampliado, já que anteriormente o tema se restringia à produção e abastecimento. Incorporou-se, portanto, a qualidade dos alimentos e seu acesso (OLIVEIRA e CARVALHO, 2020). A proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar foi proposta pelo PT em 1991 e em 1993 foi aceita por Itamar Franco que contribuiu com uma das fundamentações para a instalação do CONSEA (Decreto Nº 807/1993) (SATTAMINI, 2013).

Apesar da institucionalização do CONSEA, em 1995 o governo FHC o desestruturou e extinguiu, sendo substituído pelo programa “Comunidade Solidária” que focava na redistribuição de renda, combate à pobreza, estímulo à geração de emprego e renda e excluindo a participação social. Foi então que, no governo Lula, que o CONSEA foi recriado a partir dos decretos nº. 4.582/2003 – posteriormente, substituído pelos Decretos nº. 5.079/2004; nº. 5.303/2004; nº. 6.245/2007 e Decreto nº. 6.272/2007 que priorizou o combate à fome a partir do programa “Fome Zero” e criou o conceito de segurança alimentar por meio da Lei Federal nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (OLIVEIRA e CARVALHO, 2020).

Portanto, o CONSEA era um órgão de assessoramento à Presidência da República e competia ao conselho apresentar proposições e realizar o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de SAN. Possuía caráter consultivo, composto por 1/3 dos representantes de diversos órgãos do executivo e 2/3 da sociedade civil e foi instituído pelo Sistema De Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e tinha como elementos centrais a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Assim, “o CONSEA trabalha com diferentes programas, como os da Alimentação Escolar, o Bolsa Família, a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a Vigilância Alimentar e Nutricional” (MOURA, 2009, p.94).

Há mais de duas décadas, o Brasil empreende esforços em discutir e combater a insegurança alimentar e nutricional. Castro (2019) pontua que a experiência que expressa comprova estes esforços é a constituição do SISAN (Sistema de Segurança Alimentar e

Nutricional), a LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) que previa a existência do CONSEA e do CAISAN, já mencionados aqui.

Em 2007, a partir da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA busca enfrentar a exclusão social ao revisar sua composição e busca por inserir grupos específicos. Esse fato ampliou o número de organizações sociais e incluiu organizações anteriormente marginalizadas, como representantes dos movimentos negro, indígena e quilombola. Para Moura (2009), isso significou um aprofundamento da democracia que se deu na inclusão de diferentes grupos sociais, neste caso, daqueles menos privilegiados.

Mendonça (2018) demonstra que entre 2004 e 2013 o CONSEA enviou à presidência da república 12 exposições sobre questões internacionais de segurança alimentar e nutricional. Também houve movimentações de conselheiros em eventos de outros países e organismos internacionais, além de visitas técnicas de delegações estrangeiras. A “internacionalização” do conselho não estava prevista em seu desenho institucional e ocorreu devido à expansão do seu papel inicial, ao identificarem espaço de atuação do Brasil, na preservação da segurança alimentar no mundo. Entretanto, esse movimento realizado pelo CONSEA não se deve apenas ao seu desempenho isolado, mas ao alinhamento de três fatores determinantes:

- a) uma conjuntura política interna específica; b) a estratégia de inserção internacional adotada pelo Brasil no período e c) a existência de uma sociedade civil forte e organizada na área de SAN, tanto nacional quanto internacionalmente - fator que classificamos como o mais relevante.
- (MENDONÇA, 2018)

Silva (2017) reitera que desde a reconstrução do CONSEA, como componente na estrutura básica da presidência da república, sua agenda interligou-se com as ações de reponsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), embora sua natureza intersetorial fosse clara. Como dito em parágrafos anteriores, a atuação do CONSEA foi de suma importância na formulação de políticas que tiveram espaços importantes na agenda governamental e forte apoio popular, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e envolveram diferentes órgãos governamentais para além do MDS, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Educação.

Mendonça (2018) verificou que o sucesso da internacionalização da agenda do CONSEA só foi possível porque existia uma conjuntura política nacional que se comprometia com a erradicação da fome e foi elevada a principal objetivo do governo, que adotou um padrão de relacionamento entre o Estado e sociedade civil, além da estratégia de inserção internacional e da conformação de uma sociedade civil madura e organizada que atuava em torno da SAN. Foi diante destes cenários que o conselho conseguiu se posicionar de maneira a conquistar seus objetivos.

Oliveira e Carvalho (2020) ressaltam que o CONSEA foi um instrumento de controle social muito importante para o pleno funcionamento do PNAE, ainda que este programa possua seu próprio instrumento de controle social, o CAE. O conselho atuava na garantia de uma alimentação livre ou com baixo teor de agrotóxicos e na busca por uma alimentação de qualidade para toda a população. Ou seja, sem a atuação do CONSEA em monitorar e fiscalizar o uso dos agrotóxicos utilizados na produção de alimentação, sobretudo a escolar e o desempenho do CAE ficam parcialmente comprometidos, significando que extinguir o CONSEA cria barreiras e limitações ao pleno exercício do controle social.

Em um estudo que utilizou a percepção dos próprios conselheiros do CONSEA, Silva (2017) apresentou informações de que, enquanto espaço de debate e de representação proporcionado pelo Conselho, vem sendo bastante valorizado entre os representantes das organizações que o compõem. Também existiu avaliações positivas sobre a relação do CONSEA com diversas estruturas estatais e com as organizações da sociedade. Em paralelo, o estudo levantou que existe uma percepção de que o CONSEA tem influência significativa na agenda de outros órgãos de políticas públicas, o que, para o autor, demonstra um forte indicador de efetividade externa, fortalecendo o CONSEA enquanto órgão criado para promover a intersectorialidade das políticas se SAN. No que se refere a efetividade interna, “todos os elementos de sua estrutura interna foram bem avaliados pelos conselheiros, indicando que há uma dinâmica operacional eficiente e uma boa utilização da estrutura organizacional do conselho para o desempenho de suas atividades” (SILVA, 2017, p. 73). Não obstante aos aspectos positivos, a pesquisa ressaltou que o caráter deliberativo dos conselhos e a ausência de normas que garantam um poder maior de influência sobre suas deliberações nos processos decisórios mostrou-se os verdadeiros obstáculos que minam o potencial de construção de projetos inovadores em cada área que estão vinculados.

Ainda que possua fragilidades, o CONSEA se firmou como um importante ator em agendas estratégicas, sobretudo na:

inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal; defesa dos direitos constitucionais dos povos indígenas e comunidades quilombolas; fortalecimento das culturas alimentares em consonância com os biomas e ecossistemas brasileiros; fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica; redução do uso de agrotóxicos; avanço da agenda regulatória, por exemplo, no âmbito da rotulagem de alimentos (transgênicos, ultraprocessados) e da tributação de alimentos e insumos; avanço do código sanitário de forma a torná-lo mais incluyente e adequado à produção em pequena escala e à comercialização em circuitos curtos, entre tantas outras. (CASTRO, 2019, p. 2)

Além do mais, o conselho contribuiu para a realização ou aprimoramento de diversas políticas públicas de garantia de soberania e segurança alimentar e nutricional, como a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; os Programas de Convivência com o Semiárido; a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; o Plano Safra da Agricultura Familiar; o Programa de Aquisição de Alimentos; o Programa Nacional de Alimentação Escolar; o Guia Alimentar da População Brasileira. Por fim, sua atuação auxiliou o Brasil a não mais figurar nos países que compunham o Mapa da Fome em 2014. Com relação a produção de conhecimento, o CONSEA organizou seminários, a partir de um grupo de trabalho que reunia conselheiros pesquisadores e realizou o 1º Seminário Nacional de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional, que culminou na criação da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Também foi estabelecendo relações com pesquisadores, programas de pós-graduação e revistas científicas (CASTRO, 2019). Ou seja, o CONSEA não só articulou políticas públicas, mas também buscou se inserir numa rede de pesquisa e extensão que mantinha o tema da SAN nos espaços acadêmicos e científicos.

Embora o CONSEA tenha sido responsável por uma série de avanços na área a SAN, aponta-se ainda que sua vulnerabilidade reside na dependência do executivo assumir politicamente o compromisso político com a temática da SAN, tanto no cenário externo, como internamente, perante a opinião pública (BEGHIN et al, 2005; MENDONÇA, 2018). Durante o período em que tínhamos um governo compromissado com a temática, o CONSEA obteve um papel fundamental como instrumento de controle social, entretanto, a partir da eleição de Jair Bolsonaro (sem partido), a situação mudou radicalmente.

De perfil conservador, de extrema direita, o atual presidente é articulado com a política neoliberal do uso de agrotóxicos sobre a produção de alimentos, um compromisso da bancada ruralista, da qual Bolsonaro é vinculado. Com esta bancada alcançando cada vez mais espaço na agenda de governo Bolsonarista, em 2019, no seu primeiro dia de mandato, por meio da MP nº 870, o CONSEA foi extinto. Castro (2019) defende que esta manobra fragilizou o funcionamento do SISAN e comprometeu processos de garantia do direito humano à alimentação adequada em todas as esferas de governo. Dada um cenário de crise econômica e a política atual de austeridade fiscal, em que muitas políticas sociais estão em constante desmonte, temos a cada dia mais chances de retornarmos ao mapa da fome. A extinção do CONSEA, representa, sobretudo, a ruptura com ideias democráticas de participação e controle social.

O CONSEA, além de atuar com o executivo federal e estabelecer diálogo com os poderes legislativo e judiciário, mantinha o contato com as unidades da federação, por meio dos CONSEAS estaduais e municipais. E são estes conselhos que representaram a reação à MP 870, onde CONSEAs estaduais e municipais, além de entidades da sociedade civil, estão se manifestando fortemente contra a política de retrocesso do Bolsonaro. Infelizmente, mesmo com a articulação de diversas entidades como a Fian Internacional e a Fian Brasil, dentre outras entidades, as tentativas de reverter a decisão de extinguir o CONSEA foram em vão. Além disso, no mesmo contexto em que o CONSEA foi extinto, somente em 2019 foram liberados mais de 350 agrotóxicos no Brasil<sup>4</sup>, demonstrando claramente o empenho do executivo federal em beneficiar o agronegócio e a bancada ruralista em detrimento de anos de desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional.

Como dito anteriormente, após o fim do CONSEA nacional, os demais CONSEAs estaduais e municipais que mantinham seu comprometimento com a SAN, se posicionaram como resistência às ações do presidente Jair Bolsonaro e seus aliados. No Rio Grande do Norte, o CONSEA-RN é uma dessas principais resistências e de quem falaremos adiante, na próxima seção.

### ***CONSEA-RN COMO CAMPO DE LUTA, DE RESISTÊNCIA E DEFESA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RN***

---

<sup>4</sup> Para mais informações, segue o link da matéria completa: <  
<https://fianbrasil.org.br/congresso-mantem-veto-a-extincao-do-consea-e-sociedade-civil-mobiliza-para-conferencia-popular-sobre-soberania-e-seguranca-alimentar/>> Acesso em: 28/07/2020.

Em 26 de março de 2003 foi criado no estado do Rio Grande do Norte, por meio do decreto estadual nº 16.799, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONESAN-RN), objetivando a construção de compromissos para efetivação do direito humano à alimentação saudável da população potiguar. Em 2011, o CONESAN-RN foi transformado, pelo Decreto nº 22.416, em Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio Grande do Norte (CONSEA-RN), devido aos novos requisitos de adesão dos Entes Federados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) decretados no ano de 2010.

Com 18 anos de existência, o CONSEA-RN tornou-se um espaço institucional de controle social e participação da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Além disso, é considerado Órgão Público Colegiado, de caráter deliberativo, integrado à estrutura desconcentrada da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS/RN).

Por ser a segurança alimentar e nutricional um conjunto de políticas multissetoriais, a estrutura organizacional do CONSEA é composta por membros executivos do conselho e representantes de órgãos e entidades públicas estaduais e federais. Portanto, o CONSEA-RN é composto pelo plenário e diretoria executiva, sendo esta formada por um Presidente, Vice-presidente e um Secretário Executivo. Já o plenário, assegura a representação do Poder Público e da Sociedade Civil, sendo composto por um representante de órgãos e entidades públicas estaduais e federais, como: a) SETHAS; b) Secretaria de Estado da Educação e da Cultura; c) Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP); d) Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários, de Colonização e de Apoio à Reforma Agrária (SEARA); e) Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE); f) Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN); g) Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); h) Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); e, i) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Além destes, devem participar do Plenário, dezoito representantes da sociedade civil que representam entidades envolvidas em ações de promoção à alimentação saudável e de combate à fome e à desnutrição no estado.

De acordo com o regimento interno, as reuniões do conselho acontecem mensalmente, conforme calendário estabelecido em reunião prévia. No entanto, com o surgimento da pandemia provocada pelo COVID-19 e a crise econômica que levou ao aumento

da pobreza e da fome, as reuniões do último ano aconteceram semanalmente para estabelecer ações de enfrentamento à crise.

## ***RESULTADOS E DISCUSSÃO***

Com a extinção do CONSEA nacional, foram dinâmicas de atuação junto aos governos estaduais que asseguram não somente a permanência das políticas de alimentação, mas também o fortalecimento da promoção da segurança alimentar e nutricional por meio de políticas intersetoriais.

Embora a extinção do órgão na instância federal não seja, necessariamente, uma sentença de extinção nos níveis estaduais e municipais, a decisão do governo federal impactou diretamente a segurança institucional do CONSEA, uma vez que ao encontrar governos estaduais pouco sensíveis às demandas dessa área, teriam fortes conflitos e enfraquecimento da sua atuação também pela ausência de uma coordenação nacional.

Felizmente, no caso do Rio Grande do Norte, o CONSEA não enfrentou conflitos institucionais e encontrou no governo de caráter popular, a partir de 2019, uma forte permeabilidade institucional e apoio por parte do poder executivo para a construção de uma agenda sólida e propositiva. Os marcos legais estaduais, conquistados anteriormente, foram ressaltados como propulsores para dar continuidade à atuação da instância estadual e das municipais na elaboração de leis e planos locais de segurança alimentar e nutricional.

As ações de resistência do CONSEA- RN dar-se em especial por meio da realização de conferências territoriais, convocadas com o intuito de garantir a preservação e o apoio no cumprimento dos marcos legais, mas também o fortalecimento das suas capilaridades nos municípios, considerando que é onde as políticas públicas são implementadas. Apesar do apoio do governo estadual, a Conferência Estadual foi a convocação pública do governo para junto com a sociedade civil celebrar o compromisso com a promoção da segurança alimentar e nutricional no RN.

Além disso, o objetivo principal dessa conferência era debater a elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, partindo do diagnóstico dos territórios, o plano seria construído e deveria dar forma à ação do estado nesse campo, estabelecendo metas, recursos e instrumentos de monitoramento e avaliação. Vale ressaltar que o estado não tem um plano próprio de SAN, tornando-se mais um instrumento de resistência, uma vez que o mesmo sustentaria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) a nível estadual.

As conferências territoriais tiveram uma forte participação social na construção e monitoramento da política e nos debates de construção do plano estadual. A mobilização social garantiu a proposição de prioridades para a agenda estadual. Esse envolvimento da sociedade



civil é visto pelos conselheiros como um aspecto decisivo para envolver os diversos atores sociais, bem como os gestores governamentais na garantia da governança do sistema, mas também o cumprimento dos orçamentos públicos.

Entretanto, com a pandemia provocada pela pandemia do Covid-19 não foi possível realizar a conferência estadual e, apesar da forte inserção institucional do CONSEA - RN no governo, o plano estadual ainda não foi consolidado. Apesar disso, os conselheiros tem apontado o apoio do executivo estadual e a forte atuação da sociedade civil organizada como importante aspecto para a promoção de políticas, mas apontam também para a necessidade de garantir não somente as ações de promoção da segurança alimentar e nutricional, mas a consolidação de uma política de governo.

### ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

Diante do exposto, concluímos que o CONSEA-RN se apresenta como uma instituição legitimada e fortalecida, representando a resistência de diversos segmentos da sociedade civil na defesa da segurança alimentar. As ações do conselho e as articulações junto aos governos estadual e municipal favoreceram a resistência diante do contexto de ameaça que o campo de segurança alimentar e nutricional tem enfrentado no Brasil.

Vale destacar que a organização e realização das conferências territoriais foram, de forma concreta, a sinalização de resistência e de compromisso entre o governo e a sociedade civil organizada na defesa dos direitos humanos à alimentação adequada. Nesse sentido, contar com o apoio do governo estadual e ter forte inserção institucional favoreceu esse processo, mas a articulação com diferentes setores políticos, movimentos sociais e instituições públicas foram imprescindíveis nesse novo contexto de atuação.

Assim, diante da escassez de estudos que descrevam esse processo de atuação e as mudanças institucionais provocadas pelas mudanças do CONSEA nacional, faz-se necessário outros estudos mais aprofundados sobre essas novas dinâmicas e os efeitos disso nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

### ***REFERÊNCIAS***

ABERS, Rebecca ; Serafim, Lizandra ; TATAGIBA, LUCIANA . **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados (Rio de Janeiro. Impresso) , v. 57, p. 325-357, 2014.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular. A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Juruá: Curitiba, 2013.

- ALVES, Fernando, SOUZA, Matheus. **Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28. p. 107-124.
- AVRITZER, L.. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública (UNICAMP. Impresso)**, v. 8, p. 383-398, 2012
- AVRITZER, L.. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública (UNICAMP)**, v. 14, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L. . Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política** , São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.
- BEGHIN, Nathalie et al.. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In. Luciana Jaccoud (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- BEZERRA, C.P. (2020). **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. (Tese). Universidade de São Paulo, USP, Brasil
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de política públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.) **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 149-166.
- CASTRO, Inês Rugani Ribeiro. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de saúde pública** / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública 35, 2019.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff, SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba : UFPR, 2004.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas. Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/ FGV, 2003
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.
- Mendonça, Danilo Barbosa. **De dentro para fora : uma análise sobre a internacionalização da agenda do Consea entre 2003 e 2010** / Danilo Barbosa Mendonça. – Brasília : IPEA, 2018.
- MOTA, Rodrigo dos Santos. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): Do discurso à prática e a prática do discurso**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2015
- Oliveira, F. A. A. ; Carvalho, Fabrício Aarão Freire . N. 15 - Extinção Do Consea Ou Instituição Do Descontrole Social No Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE)?. **Jornal De Políticas Educacionais** , V. 14, P. 1-20, 2020.

PAULA, Ana P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.**

Belo Horizonte: Cepead-UFMG, 2004.

SATTAMINI, Isabela Fleury. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007.2013.** Dissertação (Mestrado em Saúde Pública e Meio Ambiente)- Escola Nacional de Saúde Pública Sergio. Arouca – Fiocruz. Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Sandro Pereira. Dimensões da deliberação participativa em conselhos de políticas públicas: o CONSEA na visão de seus conselheiros. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 17, n. 1, p. 60-78, jan./jun. 2017