

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

GLAUCO REGIS FLORISBELO

**A TRAJETÓRIA DO CONSEA-MG NA MEDIAÇÃO DA POLÍTICA DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE MINAS
GERAIS**

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2020**

GLAUCO REGIS FLORISBELO

**A TRAJETÓRIA DO CONSEA-MG NA MEDIAÇÃO DA POLÍTICA DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas

Coorientadora: Catia Grisa

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa – Campus Viçosa**

T

**F639t
2020**

Florisbello, Glauco Regis, 1972-

**A trajetória do CONSEA-MG na mediação da política de
segurança alimentar e nutricional sustentável de Minas Gerais /
Glauco Regis Florisbello. – Viçosa, MG, 2020.**

217 f. : il. ; 29 cm.

Inclui apêndice.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.203-216.

**1. Segurança alimentar. 2. Política pública. 3. Conselho
Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil).
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia
Rural. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural.
II. Título.**

CDD 22. ed. 363.8098151

GLAUCO REGIS FLORISBELO

**A TRAJETÓRIA DO CONSEA-MG NA MEDIAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 20 de agosto de 2020

Assentimento:



Glauco Regis Florisbello
Autor



Alair Ferreira de Freitas
Orientador

Aos meus avós

Faustina Vieira Florisbelo

Henrique Florisbelo

Alice Cava Regis

João Borges Regis

AGRADECIMENTOS

Ao encerrar este ciclo de desafios e realizações, há muito o que agradecer. Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela vida, pela existência, por sua misericórdia e amor infinitos. Muitas pessoas participaram e ou colaboraram com este trabalho e têm minha mais profunda gratidão, sem as quais esta tarefa não seria possível, por isso faço nominalmente meu agradecimento:

À Fernanda e ao João, pelo amor incondicional, pelo apoio em todas as horas, por suportarem com paciência os momentos difíceis desta caminhada, me dando força, acolhimento e inspiração, por rirem e chorarem comigo, em uma cumplicidade sem fim.

À minha mãe e ao meu pai (Teresa e Alvanir), aos meus avós queridos, fontes de inspiração para a vida, referências de amor, renúncia, trabalho, justiça, honestidade e perseverança. Às minhas irmãs pelo enorme carinho e apoio ilimitado. À Marília Guimarães Souza, pelo incentivo e por seu exemplo de fé.

Ao meu orientador, Alair Freitas, amigo e companheiro de jornada, por sua palavra amiga de estímulo e inspiração permanente, suscitando desafios maiores, me instigando a buscar a “visão além do alcance” e fugir do lugar comum. Sua generosidade e estímulo deu liberdade e suporte para buscar sempre mais. À minha Coorientadora Catia Grisa, pesquisadora de habilidades refinadas e grande humanidade, agradeço por sua sinceridade e assertividade nas críticas e elogios, que não esquecerei. Aos caros Sandro Pereira Silva (IPEA) e ao Marcelo Miná Dias (DER/UFV), por sua disposição e dedicação nas contribuições ao projeto de pesquisa. À Leticia Andrea Chechi (UDESC), por sua avaliação criteriosa, leitura apurada e grandes contribuições em um momento decisivo. À professora Anelise Rizzolo de Oliveira e ao professor Renato Sérgio J. Maluf, membros da banca de defesa, por sua disposição e colaboração, pela leitura atenta com análises aguçadas e sugestões valiosas, que qualificaram muito esta dissertação.

Ao Consea-MG, em especial aos seus presidentes – Dom Mauro Morelli e Éldio Bonomo (Lelinho) – e aos demais colaboradores do conselho pela confiança, colocando à minha disposição as vivências pessoais, além da memória, documentação e acervo institucional. Esta pesquisa não seria possível sem o apoio irrestrito que recebi do Consea-MG.

Aos colaboradores e militantes da SAN de MG que me concederam as valiosas entrevistas, expondo suas vivências e confidenciando suas impressões de forma benevolente e confiante.

Aos inúmeros amigos que colaboraram, meu agradecimento e minhas escusas por citar somente alguns nomes fundamentais nesta trajetória. Marcio Gomes (Marcinho), pela parceria e cumplicidade, traduzida em horas e horas de diálogo, buscando encontrar os caminhos na pesquisa social comprometida. Liliam Teles e Irene Cardoso, pelo incentivo ao estabelecimento de um momento de reflexão acadêmica a partir da trajetória profissional. Edmar Gadelha por sua amizade, paciência e disposição para contar e recontar as suas ricas vivências e perspectivas na temática da SAN. Aos amigos Caio Rodrigues, Denise Rodrigues e Oswaldo Santana pelo desprendimento e amizade sincera, sem as quais esta lide seria mais difícil.

A coordenação do PPGER/UFV, na pessoa de Marcelo Lelis Romarco, que exerce com brilhantismo a coordenação do programa, mantendo a humanidade e o acolhimento em meio aos crescentes desafios e limites. Ao Romildo e à Margarida, por sua dedicação, simpatia e disposição para apoiar e resolver todas as nossas demandas. Aos colegas da Pós-graduação na Extensão Rural pelo companheirismo e apoio, por tudo o que me ensinaram e pelo compartilhamento das alegrias, das angústias e das conquistas vivenciadas na Pós-graduação.

Ao Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA): terreiro, escola, palco, lavoura, fornalha e usina da agroecologia e das vivências solidárias, meu agradecimento por tantas oportunidades de crescimento pessoal e profissional proporcionadas pelas pessoas que fazem do CTA um lugar tão especial.

Agradeço à Universidade Federal de Viçosa e ao sistema brasileiro de ensino, pesquisa e extensão, público, gratuito e de qualidade, que proporcionou a realização desta dissertação. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

***“Nunca houve tanta comida no celeiro do mundo e nunca
houve tanta miséria. Mais do que isso, jamais tantas crianças,
homens e mulheres foram tão explorados, esfaimados e
exterminados sobre a terra. Somos chamados a refletir sobre
os objetivos do processo econômico moderno. Qual tem sido e
qual deve ser o propósito da tecnologia? A capacidade
criadora do homem não pode reduzir-se a produzir cada vez
mais para um mercado cada vez menor”***
(Itamar Franco)

RESUMO

FLORISBELO, Glauco Regis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2020. **A trajetória do CONSEA-MG na mediação da política de segurança alimentar e nutricional sustentável de Minas Gerais.** Orientador: Alair Ferreira de Freitas. Coorientadora: Catia Grisa.

Este trabalho analisou o contexto em que emergiu a temática de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda pública de Minas Gerais (MG) e como o Consea-MG atuou na mediação das políticas públicas de SAN e na definição dos referenciais setoriais, frente às mudanças no referencial global. O período de atuação do Consea-MG analisado foi desde sua fundação em 1999 até 2018. Foi utilizada a abordagem teórica dos referenciais desenvolvida por Pierre Muller, dentro da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas. Trata-se de pesquisa qualitativa, onde foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores chave, análise documental e revisão bibliográfica. Concluiu-se que o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional foi o principal mediador para criação do Consea-MG, em uma convergência da sociedade civil e do governo do Estado pela ascensão do tema na agenda pública mineira. O Consea-MG tornou-se o principal mediador na constituição das políticas públicas e na conformação dos referenciais setoriais de SAN. Diversas políticas e estruturas governamentais relevantes foram criadas, contribuindo para melhorar as condições nutricionais, tornando MG uma referência nacional no assunto. Quatro fases distintas de atuação do Consea-MG foram identificadas e categorizadas neste trabalho: o *Consea Criativo*, entre 1999 e 2002, quando foram criadas e implementadas políticas e ações inovadoras, em um ambiente de menores limites estruturais institucionais; o *Consea Garantidor*, entre 2003 e 2010, quando o Fome Zero colocou a SAN na agenda pública nacional e o Consea-MG contribuiu na sua implementação no território mineiro, garantindo a manutenção dos princípios, objetivos e alcance do programa, distanciando-o do clientelismo; o *Consea Maturidade*, entre 2011 e 2014 quando o respaldo social e político acumulado pelo Consea-MG conferiu-lhe credibilidade para liderar a constituição de políticas e programas de maior envergadura; o *Consea Transição*, de 2015 a 2018, quando a instabilidade do ambiente externo, com uma mudança abrupta do referencial global, ameaças constantes sobre o governo estadual

junto com dificuldades no ambiente interno do conselho levaram a uma diminuição da capacidade de mediação e influência do Consea-MG. Nesta fase, o referencial setorial de SAN teve como principais mediadores as Secretarias Estaduais de Educação (SEE) e de Desenvolvimento Agrário (SEDA). Nesta pesquisa, ficou demonstrado que a abordagem teórica dos referenciais é adequada e eficiente para dar suporte às análises de políticas emanadas de unidades subnacionais como os estados brasileiros, ainda que Pierre Muller a tenha desenvolvido no contexto do Estado Unitário Francês. A pesquisa demonstrou que apesar de os governos estaduais não poderem estabelecer em suas jurisdições um regime completamente diferenciado do referencial global vigente, os governadores são atores estratégicos com grande potencial para liderar coalizões e movimentos de tensionamento dos referenciais globais e arquitetar mudanças nos referenciais. O Consea-MG foi bem-sucedido em sua trajetória de promoção e interiorização da temática de SAN e na constituição de políticas públicas, ao desenvolver estratégias eficientes de regionalização, participação e envolvimento de amplos setores sociais, junto com a habilidade de superar obstáculos e consolidar suas propostas dentro do ambiente público governamental.

Palavras-chave: 1. Segurança Alimentar. 2. Política Pública. 3. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil).

ABSTRACT

FLORISBELO, Glauco Regis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2020. **The CONSEA'S trajectory in mediating Food and Nutrition Security policies in Minas Gerais state** Advisor: Alair Ferreira de Freitas Co-advisor: Catia Grisa.

This work analysed the context in which the theme of Food and Nutrition Security (SAN) emerged in Minas Gerais' (MG) public agenda and how the Minas Gerais' State Council for Food and Nutrition Security (CONSEA-MG) acted mediating SAN's public policies and defining sectoral frameworks in face of changes in the global reference system. The time span considered for the analysis of Consea's-MG activity was from its establishment, in 1999 until 2018. The theoretical approach to referential, developed by Pierre Muller, was adopted, within the perspective of cognitive approach of public policy analyses. It is a qualitative research, in which semi-structured interviews with key actors, document analysis and bibliographical research have been used. It was concluded that the *Forum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional* (Brazilian Forum for Food and Nutrition Security) was the main mediator for the creation of Consea-MG, in a joint effort of civil society and state government to put this theme forward in the public agenda in Minas Gerais state. Consea became the main mediator for public policies constitution and for the establishment of the sectoral references related to SAN. Several important policies and structures have been settled, helping to improve nutritional conditions and putting Minas Gerais forward as a national reference for the theme. Four different phases in Consea's MG activity had been identified and classified in this research: the *Creative Consea*, from 1999 to 2002, when novel policies and actions have been created and implemented, within less restrictive institutional and structural environments; the *Guarantor Consea*, from 2003 to 2010, when the "Fome Zero" program placed national Food and Nutrition Security in the national agenda and Consea-MG contributed to its implementation in the state of Minas Gerais, guaranteeing the maintenance of the principles, objectives and scope of the program, and distancing it from patronage; the *Maturity Consea*, from 2011 and 2014, when social and political support gained by Consea-MG gave the board credibility to lead and implement major programs; the *Transitional Consea*, from 2015 to 2018, when external instability, huge changes in the global framework, together with frequent threats to the state government and internal

difficulties decreased its influence and capability to mediate. In this phase, the sectoral reference of SAN had as main mediators the State Secretariats of Education (SEE) and Agrarian Development (SEDA). In this research it was demonstrated that the theoretical approach of the referential is adequate and efficient to support the analysis of policies emanating from sub national units such as the Brazilian states, even though Pierre Muller developed it in the context of the French Unitary State. This research has shown that although state governments are unable to establish in their jurisdictions a regime that is completely different from the current global framework, governors are strategic stakeholders with great potential to lead coalitions and tension movements within the global frameworks and to architect changes in the frameworks. Consea-MG was successful in its trajectory of promoting and internalizing the theme of SAN and in the constitution of public policies, by developing efficient strategies for regionalization, participation and involvement of different social sectors, together with the ability to overcome obstacles and consolidate their proposals within the public government environment.

Keywords: 1. Food and Nutrition Security; 2. Public Policy; 3. Brazilian National Council for Food and Nutrition Security (Brazil)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema da Análise de Conteúdo	33
Figura 2 - Reuniões do Consea-MG realizadas por ano, no período de 1999 a 2018.....	113
Quadro 1 - Categorias analíticas utilizadas	34
Quadro 2 - Dimensões e componentes do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional	56
Quadro 3 - Referenciais globais vigentes no Brasil a partir de 1930.	64
Quadro 4 - Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.....	89
Quadro 5 - Conselhos nacionais criados por décadas (1930-2010).....	90
Quadro 6 - Conselhos nacionais criados por mandatos presidenciais (1930-2010).....	91
Quadro 7 - Conferências Estaduais de SAN realizadas entre 1999 e 2018.....	114
Quadro 8 - Planos Estaduais de SAN de Minas Gerais.....	115
Quadro 9 - Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em MG (PROSAN)	131
Quadro 10 - Resumo do período Consea Criativo	133
Quadro 11 - Resumo do período Consea Garantidor	149
Quadro 12 - Legislação criada com apoio do Consea-MG entre 2011 e 2014.....	160
Quadro 13 - Resumo do período Consea Maturidade.....	171
Quadro 14 - Resumo do período Consea Transição	187
Quadro 15 - Síntese dos referenciais e mediadores nos períodos entre 1999 e 2018	189
Quadro 16 - Linha do Tempo do Consea-MG entre 1999 e 2018	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMA	Articulação Mineira de Agroecologia
AMM	Associação Mineira de Municípios
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ASA	Articulação do Semiárido
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISANS-MG..	Câmara Governamental Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEDRAF	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CMA	Cúpula Mundial de Alimentação
CNE	Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSADs	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPIMG	Conselho dos Povos Indígenas
CRASS	Centro de Referência de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRN	Conselho Regional de Nutricionistas
CRSANS	Comissões Regionais de Segurança Alimentar Nutricional
CTA-ZM	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CTSANS	Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DEGRAV	Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
EMATER-MG..	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EPAMIG Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FBSSAN Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FETAEMG Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
FETRAF Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FHC Fernando Henrique Cardoso
FMI Fundo Monetário Internacional
FMSAN Fórum Mineiro de Segurança Alimentar
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBASE Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDENE Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IE/UNICAMP... Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas
IEF Instituto Estadual de Florestas
IMA Instituto Mineiro de Agropecuária
INAN Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITER Instituto de Terras de Minas Gerais
LOSAN Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAB Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MPA Movimento dos Pequenos Agricultores
MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCEMG Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais
ODM Objetivo do Milênio
OMS Organização Mundial de Saúde
ONGs Organizações Não Governamentais
ONU Organização das Nações Unidas
PAA Programa de Aquisição de Alimentos
PAC Programa de Aceleração do Crescimento
PEAPO Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica
PESANS Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

PIB Produto Interno Bruto

PIDESC Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANAPO Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PMDI Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMSF Programa Minas Sem Fome

PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAPO Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PND Plano Nacional de Desestatização

PPAG Plano Plurianual de Ação Governamental

PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PRONARA Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos

PROSAN Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais

PSA/MG Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e Pré-assentamentos de Reforma Agrária do Estado de Minas Gerais

PT Partido dos Trabalhadores

P1MC Programa Um Milhão de Cisternas

Rede PTA Rede de Projetos de Tecnologias Alternativas

RURALMINAS Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento

SAN Segurança Alimentar e Nutricional

SEAPA Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEDA Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário

SEDINOR Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas

SEE Secretaria de Estado da Educação

SEPLAG Secretaria de Planejamento e Gestão

SES Secretaria de Estado da Saúde

SISAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUNAB Superintendência Nacional do Abastecimento

TCLE Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UFMG Universidade Federal de Minas Gerais

UFV Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. Recorte Analítico	23
1.2. Questões de Pesquisa e Objetivos	25
2. METODOLOGIA	28
2.1 Coleta de Dados	28
2.2 Análise dos Dados Coletados	32
3. REFERENCIAL TEÓRICO	36
3.1. A Abordagem Cognitiva de Análise de Políticas Públicas	37
3.2. Referencial Global, Referencial Setorial e Mediadores	40
3.3. Segurança Alimentar e Nutricional	52
4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN E O REFERENCIAL GLOBAL NO BRASIL	60
4.1. Os Referenciais Globais no Brasil	61
4.2. A Política de SAN no Referencial Global do Desenvolvimentismo	65
4.3. A Ação da Cidadania, o Surgimento do CONSEA e do FBSSAN	71
4.4. O Fome Zero e o Novo Desenvolvimentismo	83
4.5. A Volta do Referencial Global Neoliberal	91
5. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA PÚBLICA DE MINAS GERAIS	93
5.1. Itamar Franco no Governo de Minas Gerais: um Novo Referencial Global?	94
5.2. Os Mediadores em Ação: Minas Gerais Incorpora a SAN como Política Pública	99
5.3. O Fórum Mineiro de SAN: um Novo Mediador para o Novo Referencial Setorial	105
5.4. Panorama da legislação do Consea-MG e da SAN no período entre 1999 e 2018	109
6. O CONSEA-MG E OS REFERENCIAIS SETORIAIS DE SAN	112
6.1. O Consea Criativo - 1999 a 2002	118
6.2. O Consea Garantidor - 2003 a 2010	134
6.3. O Consea Maturidade - 2011 a 2014	150
6.4. O Consea Transição - 2015 a 2018	172
6.5. Entre Referenciais: uma Síntese dos Períodos do Consea-MG	188
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O RIO E AS MARGENS	194
REFERÊNCIAS	203
APÊNDICE 1 - Roteiro de Entrevistas	217

1. INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está em nosso cotidiano, ainda que o conceito não seja conhecido pela maioria das pessoas. Não só o que comemos e bebemos, mas toda a economia e boa parte dos nossos modos de vida estão submetidos ou influenciados pelos interesses que disputam e conformam os sistemas agroalimentares. Assim são também as políticas públicas que influenciam a produção, distribuição e consumo dos alimentos, que mesmo ignoradas por grande parte da população, permeiam e interferem em nossas vidas, queiramos ou não.

Ao tratar de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, nos deparamos com o fenômeno da fome, que aflige a humanidade desde tempos remotos até os dias atuais. Com todo o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico da modernidade, que levou a humanidade a utilizar processos inimagináveis até pouco tempo, como a cibernética, a manipulação do átomo, a engenharia genética e tantos outros ramos do conhecimento avançado, por que não superamos a fome? Por que ainda temos mais de 800 milhões de seres humanos em condição de miséria absoluta, a ponto de lhe faltarem alimentos?

Importante destacar que a insegurança alimentar e nutricional não está restrita à situação da fome, embora este seja o seu componente mais dramático. A má alimentação e nutrição podem gerar quadros nutricionais contraditórios, onde “[...] tanto a desnutrição quanto a obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis, do ponto de vista fisiológico, mas também socioantropológico, podem ser manifestações biológicas da fome e má alimentação e nutrição” (OLIVEIRA; CARVALHO, 2010, p. 126).

A existência do contrassenso entre o avanço tecnológico e a privação de alimentos é um dos sinais de que a ocorrência da fome não está relacionada, na maioria das vezes, com produção e a oferta de alimentos, mas com as condições materiais de acesso aos mesmos. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), as desigualdades de renda, as mudanças climáticas e os conflitos armados são os principais fatores que separam as pessoas dos alimentos (FAO, FIDA, *et al.*, 2019).

No Brasil, existe pouco histórico de envolvimento em guerras, entretanto as condições socioeconômicas martirizam uma parcela significativa do povo brasileiro desde o início da colonização europeia, não estando superadas até hoje (NASCIMENTO, 2012). Já nos tempos do império, passando pelos primórdios da república, havia preocupações dos governos com a alimentação das camadas mais pobres, que desencadearam ações pontuais de socorro aos famintos¹. Porém, somente quando o país começou a participar de grandes eventos temáticos, como a Cúpula Mundial de Alimentação e a receber missões técnicas da FAO, é que surgiram políticas mais estruturadas de superação da fome (BELIK, 2003).

Apesar de haver muitos esforços no sentido da sua redução, a fome continua presente no Brasil e na maioria dos países. De acordo com o relatório da FAO sobre a insegurança alimentar no mundo (FAO, FIDA, *et al.*, 2019), a quantidade de pessoas que passam fome em todo o mundo foi reduzida nas últimas décadas, mas desde 2015 se estabilizou em torno de 11% da população mundial. Em números absolutos, nos últimos anos houve um aumento de indivíduos em condição de subalimentação elevada (os que passam fome), chegando a 820 milhões de pessoas em 2019. Se for considerado também as pessoas que passam por situações de insegurança alimentar moderada (as que têm carências no acesso aos alimentos saudáveis, nutritivos e suficientes), o número alcança o patamar de dois bilhões de indivíduos (FAO, FIDA, *et al.*, 2019). Atingir a meta dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de zerar a fome e a desnutrição em todo o mundo até o ano de 2030², já seria uma possibilidade distante antes do surgimento da Covid-19. Com o advento da pandemia do coronavírus, se tornou ainda mais difícil.

¹ Para mais informações sobre as políticas e institucionalidades relativas ao tratamento da fome e da alimentação construídas (ainda que de maneira frágil e instáveis) desde o início de século XX, consultar: Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil (BELIK, 2003); Segurança alimentar e nutricional (MALUF, 2007); Lições da história - avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil (PELIANO, 2010); Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social (OLIVEIRA; CARVALHO, 2010); A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação (SILVA, 2014).

² A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu uma agenda mundial dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), com 17 grandes temas. O objetivo nº 2 é “*Fome Zero e Agricultura Sustentável - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*”. A meta 2.1 é: “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano” (ONU, 2015).

Algo que mudou significativamente ao longo do tempo foram as concepções e visões de mundo associadas ao problema da fome, acompanhando o contexto político, econômico e social de cada época. O termo “Segurança Alimentar” não era utilizado até meados do século XX, mas emergiu ao final da Segunda Guerra Mundial, em um momento de grande escassez dos alimentos na Europa, devastada pelo conflito. Na sua origem, a ideia de Segurança Alimentar estava associada diretamente à disponibilidade de alimentos, em quantidade suficiente, livre de embargos ou cercos militares. Com o tempo, novos contextos fomentaram a sua complexificação, passando a incorporar a dimensão do acesso da população aos alimentos, considerando também o armazenamento e a regularidade no abastecimento. Posteriormente, passou-se a utilizar o termo “Segurança Alimentar e Nutricional”, que adicionou a dimensão da qualidade nutricional, traduzida no suprimento não apenas das necessidades calóricas, mas na ingestão equilibrada de nutrientes, na ausência de contaminantes químicos e biológicos, considerando as condições de produção, a sustentabilidade ambiental, a inocuidade para a saúde humana e o respeito à cultura alimentar (BELIK, 2003; BURITY, FRANCESCHINI, *et al.*, 2010; MALUF, 2007; PINHEIRO, 2009; SILVA, 2014).

Ao longo do tempo, distintas políticas públicas de segurança alimentar foram implementadas. No início, as ações estavam centradas na distribuição de gêneros alimentícios, depois foi incorporada a ênfase no aumento da produção agropecuária. Finalmente, foram criadas as políticas mais complexas, de caráter estruturante, focadas em mudanças nas condições socioeconômicas das famílias, através do fomento do trabalho e da elevação da renda e do consumo, para tirá-las da fome de forma definitiva. Estas mudanças que ocorreram no enfoque sobre o problema da fome e nas ações de SAN desencadeadas em cada período histórico, são um exemplo do quanto as mudanças de concepções e de valores mais gerais e setoriais que ocorrem ao longo do tempo, alteram as percepções sobre os problemas públicos.

As políticas públicas, na maioria das vezes, são voltadas à resolução de algum tipo de problema. Entretanto, a definição sobre o enfoque das soluções a serem adotadas e de quais ações devem ser priorizadas, não segue uma lógica necessariamente racional, mas são objeto de disputas entre os atores sociais na definição da agenda pública, conforme os interesses de classe ou categoria social, em cada época (SUBIRATS, 2006). Na realidade, os referenciais globais (MULLER, 2005;

2008; 2015) prevaletentes em cada período – ou seja, as compreensões de mundo e da política, que dizem a que e a quem serve o Estado (ou a quê e a quem ele não deve servir), estabelecendo o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades (MULLER, 2015)³ – influenciaram e influenciam as ações de combate à fome e promoção da SAN. Por sua vez, os referenciais globais e as interpretações sobre as políticas públicas são influenciados por estas disputas, onde diferentes visões de mundo, carregadas de valores e concepções competem pela hegemonia.

Somente com a transição democrática, nas décadas de 1980 e 1990, aconteceu uma inflexão na concepção de segurança alimentar no Brasil, trazendo aos poucos a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para o debate. A redemocratização, além de fazer emergir temas que estavam “proibidos”, trouxe com muita força o desejo da população de participar e ficar mais próxima dos espaços onde acontecem as definições das políticas. Em contraposição ao modelo de governo centralizado na esfera federal, autoritário e distante da população, emergiu do processo constituinte um novo desenho de Estado, com mais força dos estados e dos municípios e com espaços institucionais de participação nos programas e projetos sociais (SILVA; MARQUES, 2004).

A Constituição de 1988 fez surgir um conjunto de inovações em termos de canais de participação institucional, com diversos formatos, alcances diferenciados e múltiplas possibilidades de intervenção nos processos decisórios. Conselhos gestores de políticas públicas, conferências, audiências e debates públicos, orçamento participativo, comitês e comissões temáticas são exemplos de novos espaços para a participação que se disseminaram amplamente no Brasil, sendo utilizados nos mais diversos tipos de políticas públicas (BRASIL, 2007). As diferentes finalidades dos conselhos e das conferências são destacadas por Flavia Brasil (2007, p. 131):

³ Utiliza-se aqui as concepções de referencial global e referencial setorial desenvolvidas por Bruno Jobert e Pierre Muller, onde os referenciais são criados e disputados por grupos na sociedade de forma a auxiliar na compreensão de fenômenos e contextos complexos, para poder agir sobre a realidade. O referencial global é definido como um sistema de representação e de interpretação da realidade, que leva em conta os aspectos políticos, sociais e econômicos, e que influencia nas interpretações setoriais e na construção das políticas públicas. O referencial setorial diz respeito a um tema ou setor específico da organização social e pode estar relacionado aos problemas (como a saúde, a agricultura, a segurança alimentar), ou às populações (os indígenas, os quilombolas) ou a estes dois elementos reunidos, sendo influenciado pelo referencial global e pela ação dos mediadores (MULLER, 2005). Este tema dos referenciais será discutido com maior profundidade capítulo três.

As conferências vocacionam-se especialmente para alimentar a agenda pública, estabelecer diretrizes e efetuar, em alguma medida, uma avaliação participativa das políticas em curso. Os conselhos voltam-se principalmente para deliberação de aspectos relativos à gestão das políticas, embora possam se destinar aos aspectos decisórios relativos à formulação. [...] ou seja, trata-se de canais com papéis distintos e complementares.

A participação nos processos de construção e implementação de políticas pode atender a distintos interesses. Conforme descrito na literatura, é possível identificar como finalidades da participação social: influência nos processos de decisão; democratização do Estado; controle público; aprendizado social; legitimidade política e melhoria das decisões; inclusão social e redução das desigualdades, dentre outros fins (BRASIL, 2007; DAGNINO, 2004). No caso dos programas sociais, a participação pode ser um requisito necessário, em função das especificidades de cada programa ou projeto, que muitas vezes demandam uma interação maior com os beneficiários diretos. Entretanto, a participação pode acarretar em maior complexidade nos processos de formulação e gestão das políticas, tencionando a lógica tradicional de gestão pública centralizada e pouco permeável aos grupos marginalizados, exigindo maior flexibilidade no planejamento e na ação (BRASIL, 2007).

Apesar de serem espaços criados para aperfeiçoar o funcionamento da democracia e ampliar o acesso das populações marginalizadas às políticas públicas, os conselhos também são utilizados em uma perspectiva liberal, como instrumentos ou mecanismos de colaboração (BRASIL, 2007). Significa que o desejo de mudança e de participação de um grupo ou população pode ser manipulado dentro de uma estrutura de gestão tradicional, servindo como um “abafador” de conflitos, de forma a desfazer tensões e suprimir movimentos mais fortes de mudança em um determinado setor ou território (GOHN, 2001).

A criação de diversos tipos de conselhos e sua multiplicação pelos estados e municípios brasileiros, somado ao potencial democratizante e de toda a reformulação política ensejada por eles junto às conferências e outros instrumentos, são evidências da importância e do vigor deste espaço de participação social. Apesar disso, existem muitas barreiras estruturais que tem limitado a sua capacidade de agir e de incidir nas correlações de força estabelecida, o que chega a ser um paradoxo. Em muitos casos, os

debates e confrontos que ocorrem no interior dos conselhos não alcança grande repercussão na sociedade e no campo institucional (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

O surgimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é fruto da junção entre alguns desses elementos: i) a evolução da temática da SAN, que alcançou um lugar de maior importância ao ser percebida como um direito; ii) a urgência de uma ação do Estado brasileiro no socorro dos seus cidadãos mais desguarnecidos; iii) a ânsia da sociedade em ampliar seus espaços de participação em todos os níveis. Em sua primeira edição ao nível nacional, o Consea funcionou somente entre 1993 e 1994, sendo extinto em 1995, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na ocasião, foi criado o programa *Comunidade Solidária*, e houve uma mudança importante no enfoque das políticas sociais, tirando a SAN da linha prioritária de ação do governo e colocando o combate à pobreza em seu lugar (PELIANO, 2010). No início dos anos 2000, com a ascensão de uma coalizão de partidos e forças políticas lideradas pelo Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal, o tema da fome ocupou pela primeira vez um lugar central na agenda pública nacional, materializado na implantação do Programa *Fome Zero* e no ressurgimento do Consea Nacional (ARANHA, 2010).

Com o novo enfoque das políticas públicas implementadas no Brasil a partir de 2003, ocorreram mudanças significativas nos indicadores da SAN. Segundo dados da FAO, publicados no relatório *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil 2015*, o Brasil havia saído do “mapa da fome” no ano de 2014. O documento aponta que, entre 2002 e 2013, o número de brasileiros em situação de subalimentação caiu em 82%, chegando a um número inferior a 5%. De acordo com o relatório, as principais ações que contribuíram para esta mudança foram as políticas de segurança alimentar e nutricional e o apoio à agricultura familiar (KEPPLE, SEGALL-CORRÊA, *et al.*, 2015).

Estudos recentes mostram que políticas públicas de SAN brasileiras vêm sendo adotadas em diversas regiões do mundo, especialmente na África, América Latina e Caribe, com destaque para as ações de combate à fome e a pobreza, como os programas de transferência de renda e as compras governamentais diretas da agricultura familiar (SABOURIN; GRISA, 2018). A melhoria nos índices e a adoção das políticas brasileiras por outras nações demonstra a força e a importância das propostas elaboradas e implementadas no país, com soluções factíveis para problemas complexos.

Em relação ao Consea Nacional e às políticas públicas federais no tema da SAN, farta literatura acadêmica de qualidade está disponível (NASCIMENTO, 2012; LEÃO; MALUF, 2012; ZIMMERMANN, 2011; MALUF, 2010; BOCHHI, 2010; PELIANO, 2010; ARANHA, 2010; BELIK, 2010; PINHEIRO, 2009; MALUF, 2006; PINTO, 2004; entre outras). Importantes centros de pesquisa e de pós-graduação brasileiros, como o CPDA/UFRRJ, o PGDR/UFRGS, o IPEA, o IE/UNICAMP e o OPSAN/UNB⁴, dentre outros, vêm produzindo dissertações, teses, artigos científicos e relatórios técnicos sobre o assunto, abordando os aspectos da trajetória do Consea, a construção social, a implementação e os impactos das políticas de SAN, dentre outros temas correlatos. Entretanto, pouco se sabe sobre o percurso desta temática nas esferas estaduais e qual sua participação no processo político geral transcorrido ao nível de país. Quantas das conquistas nacionais se valeram do acúmulo de conhecimento nos estados? O que foi aprendido nos processos estaduais e disponibilizado ao país? E qual a repercussão da trajetória nacional nos estados? Essas e outras perguntas não foram elucidadas, passando ao largo da maioria das pesquisas acadêmicas, mesmo em Minas Gerais, um dos estados com maior tradição no assunto. Pouco se sabe também sobre as políticas públicas de SAN elaboradas e implementadas ao nível estadual, que não extrapolaram as fronteiras dos seus territórios. A lacuna da literatura é uma oportunidade e um potencial a ser explorado. O estudo aqui apresentado se inseriu neste hiato, para trazer à tona a experiência de Minas Gerais como referência para o país.

O interesse por este tema de pesquisa está relacionado com a minha trajetória profissional. Por duas décadas estive integrado à equipe técnica do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), uma organização que promove a agroecologia e realiza incidência política junto ao Estado. Durante este período, atuei como extensionista, assessor dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais e me dediquei ao tema das políticas públicas, a partir das redes e movimentos em que o CTA-ZM esteve inserido. Participei da Articulação Mineira de Agroecologia (AMA) e fui membro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF),

⁴ **CPDA/UFRRJ**: Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; **PGDR/UFRGS**: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade do Rio Grande do Sul; **IPEA**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; **IE/UNICAMP**: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas; **OPSAN/UNB**: Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília.

representando a AMA. Acompanhei os movimentos sociais mineiros na disputa pela incorporação na agenda pública do Estado, das questões relacionadas com a agricultura familiar, agroecologia, SAN, reforma agrária, agricultura urbana, pesquisa em agroecologia e outros temas afins. Estive próximo ao Consea-MG, participando de plenárias, conferências e outras atividades.

Foi a partir da atuação nesses espaços que surgiram muitas questões sobre a análise das políticas públicas, seus mecanismos de formulação e implementação, as relações entre os governos e os movimentos sociais, a funcionalidade e os alcances dos espaços de controle social de políticas públicas. Ao me desligar do CTA-ZM para adentrar no espaço acadêmico, algumas dessas perguntas se tornaram objeto de estudo, sendo que uma parte delas se converteu em questão de pesquisa desta dissertação.

1.1. Recorte Analítico

Em 1998, quando as políticas públicas de SAN estavam novamente resumidas a intervenções pontuais, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)⁵ apresentou para Itamar Franco, à época governador eleito de MG, a proposta de criação do Consea-MG e o estabelecimento de políticas públicas de SAN no estado. Após tomar posse como governador, as proposições do FBSAN foram implementadas e a partir daí o Estado de MG colocou na agenda pública, programas e projetos com enfoque de SAN. Desde 1999, o Consea-MG atua de forma ininterrupta, portanto, está há mais tempo em atividade do que o Consea Nacional.

Tradicionalmente os colegiados de gestão de políticas públicas se ocupam com o monitoramento e a avaliação das políticas e quando têm sucesso, cumprem a importante tarefa de realizar o controle social sobre estas. Entretanto, no caso do Consea-MG, houve uma ampliação das ações, chegando ao nível de formulação de

⁵ O FBSAN foi criado em 1998, após o êxito e a consolidação de inúmeras experiências locais de SAN em todo o País e a participação da sociedade civil brasileira na Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma no ano de 1996. Mais de cem representantes de movimentos sociais, pastorais, ONGs, pesquisadores, professores, dentre outros, estiveram presentes na fundação do Fórum, que se constituiu com o objetivo de aumentar a articulação entre organizações e pessoas envolvidas com o tema da SAN e ampliar a capacidade de incidência em políticas públicas (MENEZES, 2010). No início, foi utilizado o nome “Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional” e a sigla FBSAN. Posteriormente foi incorporado o conceito de soberania alimentar e o nome passou a ser “Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional” e a sigla FBSSAN (GADELHA, 2009). O tema do FBSAN será retomado no capítulo quatro, com maior aprofundamento.

políticas. Além disso, o colegiado estendeu sua influência para além dos limites da temática de SAN e não se deteve nas fronteiras territoriais de Minas Gerais, participando de processos em curso em outros estados e ao nível nacional. Estes fatos destacam a importância do Consea-MG no cenário mineiro e no plano nacional, sendo alguns dos elementos que contribuíram na motivação para a realização deste estudo.

Esta dissertação realizou um olhar histórico e analítico sobre o Consea-MG em sua trajetória na mediação da política de SAN. O recorte definido para a análise engloba três aspectos principais: o primeiro é a emergência da política de SAN em Minas Gerais, no sentido de compreender como foi que o tema institucionalizou-se no estado e quais foram os atores sociais que tiveram parte nisso; o segundo aspecto diz respeito à atuação do Consea desde a sua fundação em 1999 até o ano de 2018⁶, como mediador no referencial setorial de SAN, investigando quais papéis foram desempenhados pelo conselho nesse período; o terceiro aspecto é como as mudanças no referencial global e no referencial setorial de SAN influenciaram e foram influenciados pelo Consea MG. Optou-se por não adentrar na avaliação da execução e dos impactos das políticas, por entender que se trata de tema de amplitude incompatível com os recursos disponíveis para este trabalho.

O referencial teórico mobilizado enfoca a análise de políticas públicas, optando-se pela abordagem cognitiva de análise de políticas públicas. Esta abordagem traz a vantagem de possibilitar análises agregando os atores sociais, as ideias e os valores que orientam a ação dos atores sociais, bem como os limites estruturais a que estão submetidos. O enfoque disponibiliza ferramentas que permitem relacionar o ambiente político, econômico e social no plano federal e as políticas operadas ao nível estadual. Desta forma, a abordagem cognitiva contribui para sanar as lacunas existentes nos estudos das políticas de SAN nos estados, sem reducionismos ou avaliações simplistas, com apuro e precisão analítica.

A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas não é um bloco coeso, mas abrange um conjunto de perspectivas analíticas, mantendo-se um núcleo teórico comum. Assim como foram desenvolvidos diferentes interpretações e pontos de vista, surgiram distintas vertentes dentro da abordagem cognitiva, onde cada uma dá maior

⁶ A atuação do Consea-MG entre 1999 e 2018 compreende o período em análise nessa dissertação. O Consea-MG segue ativo até os dias atuais.

destaque a determinados aspectos da teoria, tais como: referencial, discurso, paradigma, fórum, arena, sistema de crenças e outros (NIERDELE; GRISA, 2013). Neste trabalho, definiu-se pela ênfase em dois deles: os **referenciais**, que são sistemas interpretativos da realidade, criados pela sociedade no sentido de compreender e agir sobre a realidade (MULLER, 2008); e os **mediadores**, atores sociais individuais ou coletivos com a capacidade de construir referenciais de políticas públicas, uma vez que têm habilidades para fazer a ligação entre o global e o setorial, espaços diferentes na ação e na produção de sentidos. São atores que agem segundo seu sistema de crenças e valores, transitam entre diferentes contextos onde dialogam com outros atores, e desta forma, fortalecem determinados referenciais em detrimento de outros (MULLER, 2015).

Utilizando-se essa base teórica como lente na observação crítica da trajetória do Consea-MG, busca-se compreender se o colegiado atuou como um mediador das políticas de SAN em Minas Gerais e de que forma o fez, bem como quais atores sociais estiveram à frente destes processos. Outro ponto de investigação é a construção e do referencial setorial de segurança alimentar e nutricional e a influência do referencial global neste setor, para analisar de que forma a atuação do Consea Minas fortaleceu a construção do referencial setorial e o quanto foi influenciado pelo global.

1.2. Questões de Pesquisa e Objetivos

Apesar dos esforços de diversos centros de pesquisa, com inúmeros pesquisadores que se debruçaram sobre o tema da segurança alimentar e nutricional e os espaços de participação e de gestão social de políticas, uma lacuna ainda persiste. Trata-se dos estudos sobre as contribuições das políticas estaduais de SAN e dos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e sua relação com os processos nacionais. Em função desses elementos e considerando: a trajetória significativa do Consea de Minas Gerais dentro dessa temática; as interlocuções do Consea-MG com outros setores, dentro e fora dos limites estaduais; o potencial de análise de política pública que a abordagem cognitiva fornece; definiram-se as seguintes questões de pesquisa, que orientaram o percurso investigativo e analítico deste trabalho:

1 – Como a problemática da SAN emergiu na agenda pública em Minas Gerais e quais foram os atores sociais que pautaram este tema no estado, propiciando a constituição do Consea-MG?

2 – Como o Consea-MG atuou e que papel teve em relação à agenda pública de SAN no estado, em um contexto de mudanças no referencial global e nos referenciais setoriais de SAN?

São objetivos deste trabalho:

Objetivo Geral: Analisar a trajetória e o papel do Consea-MG na política pública de Segurança Alimentar e Nutricional do estado de Minas Gerais, frente às mudanças no referencial global e nos referenciais setoriais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Objetivos Específicos:

1 – Compreender e analisar como emergiu o referencial setorial de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública do estado de Minas Gerais e quais mediadores participaram deste processo;

2 – Analisar a atuação do Consea-MG nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais, entre 1999 e 2018;

3 – Pesquisar como as mudanças no referencial global em Minas Gerais, e as mudanças nos referenciais setoriais de Segurança Alimentar e Nutricional no estado, influenciaram e foram influenciadas pelo Consea-MG.

A dissertação está organizada em cinco capítulos, além dessa introdução (numerada como capítulo um) e das considerações finais (capítulo sete). O capítulo dois traz de forma detalhada a metodologia utilizada e as justificativas para as escolhas realizadas no campo metodológico. No capítulo três, apresenta-se o referencial teórico, com uma divisão em três partes: a primeira trata da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, apresentando sua origem e suas bases conceituais; a segunda parte complementa a primeira e traz os conceitos de referencial global, referencial setorial e de mediadores; a terceira parte aborda os aspectos da segurança alimentar e nutricional. O capítulo quatro discute a trajetória histórica da segurança alimentar e

nutricional e sua chegada ao Brasil, de forma a contextualizar os elementos fundantes da temática, proporcionando ao leitor melhores condições para compreender seu surgimento em Minas Gerais. O capítulo cinco discute como a política de SAN emergiu em MG, quais os atores sociais deram suporte para a instalação do Consea e a construção dos referenciais. Em seguida, no capítulo seis, discute-se a atuação do Consea desde os movimentos subsequentes à sua criação, até o ano de 2018. Foram identificadas e categorizadas quatro fases distintas de atividade do Consea-MG, no que se refere à mediação das políticas de SAN e a influência dos referenciais. A última seção do capítulo seis contém uma síntese das realizações do Consea-MG, uma linha do tempo dos principais acontecimentos relacionados à SAN em Minas Gerais, bem como os referenciais globais e os referenciais setoriais de SAN vigentes em cada período. O capítulo sete apresenta as considerações finais desta dissertação.

2. METODOLOGIA

Nesta pesquisa, utiliza-se de metodologia de pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, com abordagem direta. Esta opção foi em função de se tratar de uma investigação sobre um processo social denso, onde se fizeram presentes dezenas de atores sociais, interagindo ao longo de duas décadas, com muitos elementos de análise ainda desconhecidos. Este tipo de abordagem permite ao pesquisador ampliar sua familiaridade com o fenômeno ou fato investigado, de forma a aumentar os conhecimentos sobre o caso, bem como clarear os conceitos envolvidos na situação pesquisada (MARCONI; LAKATOS, 2003). Na pesquisa qualitativa, há interesse pelo processo em análise e não apenas por um resultado pontual. Destaca-se que neste tipo de investigação, não ocorre um distanciamento entre o pesquisador e o objeto estudado, bem como a importância de retratar as perspectivas dos participantes (OLIVEIRA, 2011). Segundo algumas perspectivas contemporâneas das ciências sociais, na pesquisa qualitativa o pesquisador é também um sujeito indissociável do objeto investigado e expressa a sua subjetividade, sendo necessário reconhecer e permitir a percepção do pesquisador na investigação (ARAÚJO; OLIVEIRA; ROSSATO, 2017).

A maioria dos autores que tratam da classificação das pesquisas quanto ao seu objetivo, destacam três tipos principais: a exploratória, a descritiva e a explicativa. Para Malhotra (2005), a pesquisa qualitativa é exploratória por natureza, sendo realizada com a finalidade de obter mais informações sobre o problema de pesquisa, quando o pesquisador não tem informações suficientes sobre este.

Este capítulo contém duas seções, sendo que a primeira descreve os procedimentos metodológicos adotados para a obtenção dos dados durante o processo de pesquisa. A segunda seção discorre sobre a forma como foram tratadas as informações apuradas, em sua fase analítica.

2.1 Coleta de Dados

Na coleta de dados, utilizou-se duas técnicas principais: a pesquisa documental, por meio da qual teve início a pesquisa e a realização de entrevistas semiestruturadas, conforme serão descritas a seguir.

É importante destacar que a pesquisa documental se diferencia da pesquisa bibliográfica pela natureza da fonte, pois na pesquisa documental o insumo vem de fontes primárias, que não receberam tratamento analítico, enquanto na pesquisa bibliográfica busca-se o aporte dos diversos autores que se debruçaram sobre o tema ou o objeto da pesquisa. A busca por documentos e fontes primárias é ainda mais importante quando se trata de um problema que tem grande quantidade de informações e dados dispersos (GIL, 2008). No caso do Consea-MG e da política de SAN de Minas Gerais, houve, ao longo do tempo, vasta produção de documentos, muitos deles de grande relevância, como os Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, os relatórios das Conferências Estaduais⁷, as atas das reuniões da plenária do Consea, um extenso marco legal com decretos, portarias, leis e resoluções, bem como diversos documentos temáticos.

Um destaque desta etapa é o trabalho de pesquisa realizado nas atas das reuniões do Consea-MG. Entre os anos de 1999 e 2018, ocorreram 96 reuniões plenárias (somando-se 89 reuniões ordinárias e sete extraordinárias), sendo localizadas e disponibilizadas pela assessoria técnica do conselho um total de 91 atas. Estes documentos foram analisados e sistematizados com dois objetivos principais: identificar quais temas ou assuntos foram objeto de discussão e deliberação, com especial interesse pelas políticas públicas de SAN; e o segundo objetivo foi identificar os conselheiros e as organizações (estatais e não estatais), citadas nominalmente nas atas⁸, como forma de distinguir pessoas ou organizações que tiveram destacada atuação no conselho.

Nas etapas iniciais do estudo, antes da fase de campo propriamente dita, foi realizada uma incursão empírica do pesquisador com a intenção de conhecer melhor o

⁷ Em Minas Gerais, entre 1999 e 2018, foram elaborados quatro Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional e ocorreram seis Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional. Quadros detalhados com os temas e as datas das conferências e planos serão apresentados e discutidos no capítulo seis.

⁸ O registro de presença dos conselheiros nas reuniões plenárias do Consea foi realizado através de lista de presença assinada, separada da ata, sendo que as listas de presença não foram acessadas nesta pesquisa. Somente constam os nomes nas atas, daqueles conselheiros que realizavam algum tipo de argumentação e ou proposição durante os debates e deliberações, bem como aqueles conselheiros que assumiram alguma função ou tarefa específica, como a participação em comissões, a representação do conselho em algum evento ou instância, ou a relatoria de uma matéria em discussão. O presidente, o secretário geral e o secretário executivo foram citados nominalmente nas atas, quando presentes nas reuniões.

problema de pesquisa e mapear os principais atores-chave. Assim, foi possível definir com mais precisão a base teórica a ser utilizada, bem como as categorias de análise e o recorte analítico final. A investigação preliminar junto ao cenário da pesquisa é uma etapa importante na pesquisa qualitativa, como forma de observação dos processos sociais que ali ocorrem, conforme descrito por Minayo (2012a, p. 623):

É preciso ir a campo sem pretensões formais e ampliar o grau de segurança em relação à abordagem do objeto, inclusive, se possível, realizar algumas entrevistas abertas, promover o redesenho de hipóteses, pressupostos e instrumentos, buscando uma sintonia fina entre o quadro teórico e os primeiros influxos da realidade.

Esta etapa preliminar ocorreu em 2018 e envolveu a realização de entrevistas abertas com uma assessora técnica e com quatro membros do Consea-MG de diferentes períodos. Também foi nesta fase, em uma visita à sede da secretaria técnica do conselho, que foi possível angariar materiais e compor um acervo documental, com os planos estaduais de SAN, os relatórios das conferências, as atas de 91 plenárias do Consea-MG, dentre outros documentos coletados.

Nessa dissertação, o trabalho da pesquisa documental precedeu a realização das entrevistas e as informações coletadas serviram como subsídios para o refinamento do referencial teórico da pesquisa, bem como para a definição do grupo de informantes-chave inicial e a elaboração do roteiro das entrevistas.

A entrevista semiestruturada foi uma das técnicas de coleta de informações utilizada neste estudo, por ser a mais adequada ao contexto da pesquisa, onde há necessidade de ouvir os atores sociais que vivenciaram o processo. Neste caso, tratando-se de um tema de pesquisa amplo, onde estão inseridos muitos atores sociais, com diversos processos sociais desconhecidos do pesquisador não se utilizou de um roteiro fechado de entrevista. Para Minayo (2012b, p. 64), as entrevistas semiestruturadas são as que “Combinam perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão, sem se prender a indagação formulada”. Segundo Oliveira (2011), neste tipo de entrevista, há uma lista de informações que se busca de cada entrevistado, porém a ordem das perguntas e a forma de pergunta variam de acordo com cada entrevistado.

As entrevistas ocorreram de forma presencial e foram previamente agendadas, sendo realizadas em horários e locais definidos pelos entrevistados, segundo suas possibilidades e comodidades. O tempo médio de duração das entrevistas foi de uma hora e 20 minutos e a forma de registro utilizada foi a gravação em áudio e anotação no caderno de campo. O projeto de pesquisa foi submetido ao comitê de ética da UFV, tendo sido aprovado, conforme o Parecer Consubstanciado do CEP/UFV nº 3.334.370, de 20 de maio de 2019. Todos os entrevistados foram devidamente informados quanto aos objetivos e procedimentos adotados nesta pesquisa, e receberam cópias assinadas do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O roteiro base utilizado nas entrevistas deste trabalho consta do apêndice 1.

Conforme descrito em seus objetivos, esta pesquisa não busca comprovar ou refutar uma hipótese, mas ampliar a compreensão sobre um processo social, à luz de uma base teórica. Em função disso, não foi utilizada amostragem do tipo probabilística, sendo constituído um grupo de informantes-chave, buscando identificar e entrevistar especificamente pessoas com conhecimento e ou vivência no processo da política pública em análise. Dentre as técnicas de identificação de informantes-chave disponíveis, o tipo escolhido foi a amostragem autogerada *snowball* ou “bola de neve”. Nesta modalidade, é definido um grupo inicial, que no caso deste estudo, foi delineado intencionalmente, com base na percepção do pesquisador sobre quem eram os atores-chave do fenômeno e ao realizar a entrevista, foi solicitado ao entrevistado a indicação de outras pessoas que poderiam aportar conhecimentos à pesquisa. O processo de indicação de novos entrevistados continua, e assim o efeito resultante é uma amostra autogerada (MALHOTRA *et al.*, 2005; OLIVEIRA, 2011).

A escolha da técnica *snowball* foi em função da necessidade de coletar dados com informantes-chave, ou seja, indivíduos que participaram ativamente do processo em estudo, mas que não era possível determinar previamente quantas e quais pessoas seria necessário ouvir. Neste caso, foram identificadas inicialmente sete pessoas, através dos cargos no conselho e ou funções estratégicas que ocuparam em diferentes momentos. Durante o trabalho de campo, de posse das informações coletadas com o grupo inicial de entrevistados, foram sendo identificadas outras pessoas que poderiam aportar conhecimentos empíricos relevantes ao estudo, completando as lacunas, abarcando todos os objetivos e o período analisado, bem como as distintas visões a

partir dos diferentes tipos de inserção no conselho. Mediante a saturação das informações, com a repetição dos conteúdos das respostas, tendo sido contempladas as questões de pesquisa, foi completado o grupo de informantes-chave.

Ao todo foram entrevistadas 11 pessoas, sendo: i) dois representantes da sociedade civil que ocuparam os cargos de presidente do Consea-MG; ii) duas pessoas que alternaram a sua participação, tendo sido por algum tempo representantes da sociedade civil e em outro momento ocupando a função de secretário executivo do conselho; iii) três pessoas que, em alguns momentos atuaram como representantes da sociedade civil e em outros momentos como representantes governamentais. Dessas três pessoas, uma ocupou por um período a função de secretário executivo do Consea-MG, outra foi secretário executivo do CEDRAF, e outra foi secretária executiva da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais (CAISANS-MG); iv) uma pessoa que foi representante da sociedade civil, sem ter ocupado outras funções no conselho; v) uma pessoa que atuou como representante governamental e, por um período, atuou na secretaria executiva do Consea-MG; vi) duas pessoas que atuaram por um longo período na assessoria técnica do conselho.

Na fase de sistematização, tratamento e análise das informações coletadas, atribuiu-se de forma aleatória a estes entrevistados, uma numeração de 1 a 11, de forma a omitir as identidades dos mesmos em eventuais citações de fragmentos das entrevistas ao longo do texto da dissertação.

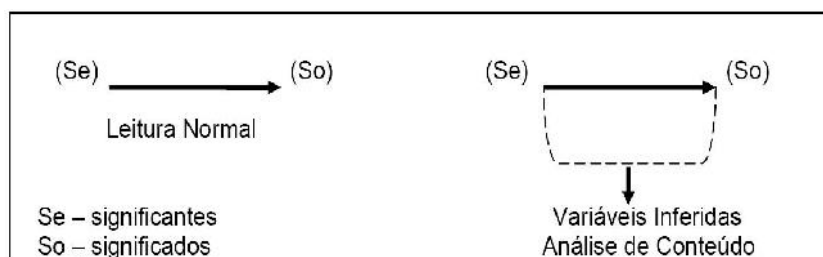
2.2 Análise dos Dados Coletados

A análise das informações coletadas é uma fase crucial, especialmente na pesquisa qualitativa. Todo o esforço empregado nas etapas preparatórias, na construção do projeto de pesquisa e no trabalho de campo, pode ser perdido se o tratamento dos dados coletados não obedecer a métodos criteriosos de análise, pautados no rigor científico. Este trabalho tem a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas como referencial teórico orientador, e para interpretar os dados coletados, foram mobilizados os instrumentos metodológicos da análise de conteúdo, a partir dos princípios, métodos e técnicas descritos por Laurence Bardin na década de

1970, e aperfeiçoada pela autora e por outros pesquisadores ao longo das décadas seguintes.

Segundo Bardin (2011), ao analisar os dados das pesquisas sociais devemos ter uma vigilância crítica, e nos afastar do caminho perigoso e até ingênuo, da compreensão espontânea dos fatos sociais, bem como de um suposto aprendizado intuitivo dos pesquisadores. Para a autora, o rigor metodológico é fundamental.

Figura 1 - Esquema da Análise de Conteúdo



Fonte: (BARDIN, 2011, p. 48)

A figura 1 traz um esquema elaborado por Bardin da leitura com a Análise de Conteúdo, sendo que à esquerda é esquematizada uma leitura normal, onde a partir dos significantes (Se), alcançamos os significados (So). À direita da imagem, aparecem as variáveis inferidas, elemento central na Análise de Conteúdo, quando buscamos deduzir de maneira lógica, outros conteúdos contidos na mensagem, que não estão à mostra na superfície e variam conforme as condições de produção ou de recepção da mensagem. Trata-se, portanto, de um conjunto de ferramentas e técnicas de análise das comunicações, que utiliza de procedimentos criteriosos e objetivos, para inferir os conhecimentos relacionados com a produção e recepção das mensagens (BARDIN, 2011).

Neste trabalho, a análise documental (realizada em 2018 e 2019) permitiu a construção de uma linha do tempo do Consea-MG, com os principais acontecimentos, como a sua criação em 1999, a institucionalização em lei em 2003, a regionalização, a elaboração da Lei Orgânica (LOSAN) e a constituição do Sistema Nacional (SISAN), bem como os principais temas e políticas abordadas pelo conselho, dentre outros aspectos⁹. Com base nestes elementos e no referencial teórico, foi realizado o planejamento do

⁹ No capítulo seis, apresenta-se o quadro 16, com os principais eventos presentes na trajetória do Consea-MG, que compõem a sua linha do tempo.

trabalho de campo, no sentido de alcançar uma compreensão ampla do processo, para suprir as principais lacunas relacionadas aos objetivos, e responder as questões de pesquisa, mediante inferência das informações coletadas. Para o processo de análise, tomando como base o referencial teórico utilizado, foram definidas categorias analíticas, relacionadas com os elementos centrais desta abordagem teórica: Referencial Global; Referencial Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais; Mediadores do Referencial Setorial de SAN em Minas Gerais, conforme apresentado no quadro 1:

Quadro 1 - Categorias analíticas utilizadas

Elementos centrais da abordagem dos referenciais	Categorias de análise definidas para a pesquisa
Referencial global	Referencial global
Referencial setorial	Referencial setorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais
Mediadores	Mediadores do referencial setorial de SAN em Minas Gerais.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

As entrevistas foram realizadas entre setembro e outubro de 2019 sendo transcritas após concluído o trabalho de campo. Em seguida, foi realizada uma leitura horizontal de cada uma delas onde buscou-se compreender melhor o lugar de fala de cada um dos atores sociais, as suas percepções sobre o processo e as principais ações atribuídas ao Consea-MG para a consecução das políticas de SAN. Em um segundo momento, foi realizada uma leitura transversal, buscando os temas de interesse da pesquisa dentro da fala de cada um dos entrevistados. Assim, realizou-se um trabalho de recorte, reagrupamento e síntese das informações, para constituir uma nova matriz, destacando cada tópico pesquisado e relacionando em cada um deles, as respectivas respostas obtidas, para proceder a devida interpretação das informações, agora já mais livre em relação às falas. Não foi utilizado *software* na análise das entrevistas. Este conjunto de passos adotados seguiu o caminho sugerido por Minayo (2012a), para a análise de conteúdo, onde são elementos centrais o exercício dos verbos compreender

e interpretar, para, em um passo seguinte, dialetizar no sentido de obter uma interpretação de um fenômeno social, à luz de um referencial teórico.

Para melhorar a confiabilidade e a qualidade das informações coletadas, foi realizada a triangulação dos dados, fazendo uma checagem das informações entre as diferentes fontes, a partir das distintas técnicas de coleta utilizadas. A triangulação é o olhar para o mesmo fato a partir de mais de uma fonte de dados, acrescentando rigor, amplitude, complexidade, riqueza e profundidade na investigação. (ABDALLA *et al.*, 2013).

O exercício de interpretação nesta pesquisa seguiu também o caminho descrito por Gomes (2012, p. 91): “Chegamos a uma interpretação quando conseguimos realizar uma síntese entre: as questões de pesquisa; os resultados obtidos a partir da análise do material coletado, as inferências realizadas e a perspectiva teórica adotada”. Finalmente, o fechamento desta etapa se deu com a redação desta dissertação, buscando uma fidelidade aos fatos e à interpretação realizada pelo autor.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo traz o referencial teórico da dissertação, tendo duas linhas conceituais principais: com a primeira discute-se os aspectos da análise de políticas públicas, através da “Abordagem Cognitiva de Análise de Política Públicas”. Desenvolvida em princípio por Bruno Jobert e Pierre Muller e aprofundada posteriormente por Muller, enfatiza a compreensão do referencial global, dos referenciais setoriais e dos mediadores de políticas públicas. Também destaca a compreensão sobre as tensões decorrentes do ajuste entre o global e o setorial e as disputas pela afirmação dos diferentes referenciais. Esta lente analítica da abordagem cognitiva será a principal base teórica para a análise da trajetória do Consea-MG, desde a sua instalação em 1999, a atuação do colegiado na elaboração e no controle social das políticas públicas de SAN em Minas Gerais, bem como a influência do referencial global no referencial setorial da segurança alimentar e nutricional.

A segunda linha teórica enfoca a Segurança Alimentar e Nutricional, desde o surgimento do conceito de Segurança Alimentar em meados do século XX, sua importância histórica, a evolução do tema com a incorporação de novos elementos e os seus aspectos no Brasil. Com esta abordagem teórica, objetiva-se compreender as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional na sua relação com os referenciais globais e o referencial setorial de SAN. Desta forma, analisa-se o Consea-MG como um ator social coletivo e também como espaço de debates e tensionamentos entre os atores, na disputa pela afirmação dos referenciais setoriais da segurança alimentar e nutricional.

O capítulo está organizado em três seções, sendo a primeira dedicada à apresentação da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, trazendo sua origem e principais elementos que a configuram. A segunda seção dá sequência à primeira e discute os conceitos de referencial global, referencial setorial e mediadores. Na sequência, discute-se a aplicação destes conceitos na realidade brasileira, uma vez que foram elaborados a partir da observação das políticas implementadas no Estado unitário francês. Por último, ainda nesta seção, é tratado o tema da intersectorialidade das políticas públicas de SAN. A terceira seção traz os elementos da Segurança Alimentar e Nutricional, a partir de um olhar histórico sobre a formação do conceito de SAN, a

inserção do tema no Brasil, inclusive na legislação do país, a aderência do tema ao enfoque da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas e sua relação com os referenciais de políticas públicas.

3.1. A Abordagem Cognitiva de Análise de Políticas Públicas

As Políticas públicas estão diretamente conectadas com a vida cotidiana das pessoas, quer elas percebam ou não. A atenção aos problemas públicos e às necessidades individuais e coletivas estão na base do que se pretende com as políticas públicas. No campo científico, a ciência política emerge como organização de um esforço intelectual de compreensão e análise de política pública. Em 1936, Harold Laswell utilizou pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de política pública). A partir das décadas de 1950 e 1960 emergiram com mais intensidade os estudos de políticas públicas realizados na Europa e nos Estados Unidos, motivados principalmente pela nova fase que se descortinou no pós-guerra, na relação entre o Estado e os cidadãos. Antes disso, a maior parte dos estudos era de caráter normativo ou moral do governo e buscavam compreender detalhes do funcionamento das instituições (SOUZA, 2006).

Com o avanço da ciência política foram concebidas diversas denominações conceituais para as políticas públicas. A definição que provavelmente é a mais conhecida do que são políticas públicas foi descrita sucintamente por Thomas Dye como “[...] tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6). Na literatura, é possível encontrar diversas definições de política pública, com muitas imprecisões e também divergências conceituais (RUA, 2013). Para Souza (2006), não existe uma definição de Política Pública que seja considerada como a melhor e a autora descreve o tema como um campo de conhecimento que se relaciona com as ações do governo, bem como as análises destas ações e as eventuais mudanças necessárias no seu rumo. Uma definição de política pública que abrange elementos normativos, de ação e de competência e se aproxima da abordagem cognitiva é descrita por Muller e Surel (2004, p. 16): “1) uma política pública constitui um quadro normativo de ação; 2) ela combina elementos de força pública e elementos de competência; 3) ela tende a constituir uma ordem local”.

Ao lançarem em 1987 a obra *Estado em Ação*, com foco na atuação do Estado e dos atores sociais na construção das políticas públicas, Pierre Muller e Bruno Jobert inovam e se diferenciam das concepções mais utilizadas na França (Marxismo, Ciência Política e Ciência Administrativa), que analisavam o Estado “puro”, de forma homogênea e acima da sociedade (JOBERT; MULLER, 1987). Esta mudança no enfoque da análise permitiu ampliar a visão sobre o Estado, saindo dos limites da dimensão da soberania para compreender a sua ação, quando então a política pública passou a ser percebida como a essência do Estado, e não apenas como ferramentas para ação (MULLER, 2015).

Segundo Muller (2015), a metade do século XIX, especialmente a década de 1850, marcou o início da atuação do estado sob a forma de políticas públicas, em decorrência da profunda modificação nas sociedades ocidentais, com a transição para uma economia de mercado industrial, alterando também as relações entre a sociedade e o Estado. Neste contexto, a sociedade passou a pensar e agir sem uma referência externa, como ocorria nos períodos onde Estado e religião se misturavam e fatores espirituais ditavam ações estratégicas dos governantes. Isso ocorreu mediante a instalação de processos de reflexão interna da sociedade sobre si mesma, conforme descrito por Muller (2015, p. 409-410, tradução nossa):

O Estado se torna o lugar onde a universalidade do mundo deve ser pensada em um contexto em que emerge uma forma de auto referencialidade (isto é, a produção de um pensamento sobre si mesmo) e auto reflexividade (isto é, capacidade de auto ação) das sociedades ocidentais.

As mudanças nas formas de atuação do Estado ocorridas no século XIX não significaram o desaparecimento da ação dos governos nos campos da soberania, da violência ou da dominação sobre a sociedade. Entretanto, exigiram uma mudança de compreensão e uma transformação na forma de agir, porque estas funções teriam que ser exercidas através de políticas públicas (MULLER, 2015).

As alterações na forma da sociedade se relacionar com o mundo, e o surgimento de uma nova concepção do Estado, à exemplo do que ocorreu a partir da revolução industrial, não são fenômenos isolados. Quando ocorrem rupturas na sociedade, como as alterações profundas na economia e nas relações de trabalho dadas pela

industrialização, ou nos movimentos populacionais com grandes deslocamentos territoriais, as sociedades produzem dispositivos de auto reflexividade, que dão uma nova direção para a atuação do Estado e fundamentam a construção de políticas públicas, conforme descrito por Muller (2015, p. 409, tradução nossa):

O nascimento de políticas públicas está indissoluvelmente ligado à necessidade inevitável das sociedades modernas se distanciarem de si mesmas para sustentar, de forma auto referencial e auto reflexiva, por mecanismos apropriados, a regulação da relação entre as partes e o todo social.

Com a atuação do Estado a partir das políticas públicas, novos fatores passam a influenciar as decisões governamentais, na adoção de certas políticas em detrimento de outras. Segundo Muller (2005), a mudança da ação pública é explicada mediante a combinação de duas abordagens complementares: A primeira delas é a abordagem estrutural¹⁰, destacando os constrangimentos e a segunda é uma abordagem relacionada aos atores¹¹, que enfatiza o quanto de autonomia possuem os agentes que participam da formulação de políticas. Para o autor, a maneira mais eficaz de combinar em uma análise os limites estruturais e os atores, é destacar no centro da ação pública os seus quadros cognitivos e normativos, através dos referenciais, como uma expressão da junção entre as restrições estruturais e o significado atribuído pelos atores. Neste sentido, a análise cognitiva de políticas públicas pode ser bastante útil para tratar de uma forma conjunta, das estruturas e dos atores, uma vez que a análise passa pela combinação entre restrições estruturais e a autonomia dos atores sociais formuladores de políticas. Para Muller, a literatura tradicional se mostra limitada na capacidade de avaliar as condições de restrição e de opção pelas mudanças.

A Abordagem Cognitiva de Análise de Políticas Públicas é uma corrente de pensamento teórico que ganhou destaque quando a ênfase nas ideias passou a ter mais atenção na análise de políticas públicas, a partir da década de 1980 (GRISA, 2010a). Nesta abordagem, as políticas públicas são compreendidas e analisadas como sendo

¹⁰ Estruturas são definidas por Muller (2005, p. 157, tradução nossa) como: “Sistemas de interação duradoura com diferentes subsistemas sociais, não diretamente dependentes da ação de agentes identificáveis e expressos em instituições estabilizadas e estruturas de visão de mundo”.

¹¹ Os atores são definidos por Muller (2005, p. 157, tradução nossa) como “Agentes identificáveis (individuais ou coletivos), na medida em que participam diretamente da ação pública”.

definidas a partir das crenças e do pensamento comum de um grupo de atores sociais, sejam públicos ou privados, de como estes interpretam uma determinada realidade e configuram os problemas públicos, chegando até o desenho das alternativas (GRISA, 2010b).

A abordagem cognitiva está longe de ser uma perspectiva unificada. Discutida nos dias atuais principalmente na França, nos Estados Unidos e na Inglaterra, parte de noções variadas, mas mantém uma congruência teórica com a centralidade das ideias. As diferentes visões desenvolvidas produziram distintas categorias analíticas e terminologias, como: discursos, sistema de crenças, fórum, arena, paradigma, referencial, dentre outros (NIERDELE; GRISA, 2013). Neste estudo será destacado o enfoque nos referenciais e nos atores sociais que cumprem o papel de mediadores, favorecendo ou tencionando o ajuste do referencial setorial para o global, ou ainda resistindo a este processo, como elementos centrais na compreensão da trajetória do Consea-MG e da política de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais.

Segundo Muller (2005), outras perspectivas analíticas também enfatizam a importância das ideias, como é o caso de Vivien Schmidt e Claudio Radaelli, que trabalham com os conceitos de discursos ou narrativas de políticas públicas. Já Paul Sabatier discute o sistema de crenças para descrever as coalizões de defesas ou coalizões de interesses (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

3.2. Referencial Global, Referencial Setorial e Mediadores

Bruno Jobert e Pierre Muller foram pioneiros no desenvolvimento da análise a partir dos referenciais, elaborando o que se chamou também de “análise setorial”. Os primeiros trabalhos sobre os referenciais¹² evidenciaram a noção de “referencial global” e “referencial setorial”, com a compreensão de que as mudanças e a construção de novas políticas acontecem no sentido de tentar aproximar o referencial setorial do global (GRISA, 2012).

¹² Após os primeiros estudos e o lançamento da obra “O Estado em Ação”, Pierre Muller foi quem mais se dedicou à chamada “análise setorial”, dando continuidade às pesquisas sobre os referenciais. Bruno Jobert elaborou uma perspectiva um pouco diferente de Muller, analisando os fóruns e as arenas enquanto espaços de construção de políticas públicas (GRISA, 2012).

Muller destaca que a abordagem cognitiva não é simplesmente uma abordagem por ideias e o uso do conceito de referencial não pode ser limitado à percepção de que as políticas têm uma carga de crenças ou mitos. Para o autor, “o referencial de uma política é, de fato, uma estrutura cognitiva e normativa que integra as crenças dos agentes em um contexto mais amplo - setorial e / ou global” (MULLER, 2005, p. 171, tradução nossa). Desta forma, o referencial é uma ferramenta que articula em um mesmo nível, as estratégias dos atores e as estruturas sociais, expressando na relação global-setorial, o peso das estruturas como uma certa visão de mundo. Neste sentido, as mudanças nas políticas podem ser relacionadas com as mudanças nas referências, na medida que os referenciais exprimem relações de restrição e tomam a forma de uma relação de dominação. As ideias presentes em um referencial hegemônico assumem a condição de uma “verdade”, e torna-se cada vez mais difícil para os atores sociais que não estão alinhados com o mesmo, desafiar o que dá um significado ao mundo onde os agentes vivem.

Para Muller (2008), o referencial global refere-se a uma espécie de projeção, utilizada para expressar a forma como o mundo está organizado em uma determinada fase, uma representação geral que engloba as distintas representações setoriais. Diz respeito a um conjunto de crenças e de valores básicos de uma sociedade, bem como os padrões usados na definição do papel do Estado e da função das políticas públicas. “É a representação que uma sociedade faz de sua relação com o mundo e sua capacidade de agir sobre si mesmo através da ação pública” (MULLER, 2008, p. 32, tradução nossa). É formulado pelos mediadores para ser utilizado na ordenação do mundo, mediante a implementação das políticas setoriais.

A abordagem dos referenciais foi descrita utilizando-se da compreensão de que três grandes regimes organizam o mundo e funcionam de forma sistêmica: o regime econômico e social, o regime de cidadania e o regime da ação pública. Cada um deles se relaciona respectivamente com os aspectos econômicos, sociais e políticos da vida cotidiana das sociedades, de tal forma que nenhum dos três pode funcionar de maneira independente dos demais. Este sistema de interação entre os três regimes e a interpretação cognitiva que se faz a partir dele, é chamado de referencial global, conforme descrito por Muller (2015, p. 429, tradução nossa):

[...] os três regimes de ação no mundo (regime econômico e social, regime de cidadania e a política pública) estão, portanto, em uma relação sistêmica (cada regime não pode funcionar independentemente dos outros dois). É essa relação que dá coerência e, portanto, significado ao modo como uma sociedade, em um dado momento, pensa sobre si mesma, diz a si mesma e age sobre si mesma por meio de dispositivos auto reflexivos. Essa coerência sistêmica do global é expressa por meio de um pensamento do global, que eu chamo de referencial global, que constitui uma estrutura de interpretação cognitiva e prescrição normativa construída por atores que podem ser identificados para cada ciclo.

Neste aspecto das mudanças que ocorrem no referencial global, é importante destacar que os três campos que influenciam o referencial global (econômico e social; cidadania; e ação pública), não se modificam de forma sincronizada ou mesmo harmônica, pois os fatores que os afetam são recebidos e interpretados de forma diferente e independente em cada um deles. Assim, há movimentos o tempo todo, e ajustes constantes são requeridos. Quando o movimento entre os campos é grande demais, a ponto de dificultar aos atores uma leitura clara do mundo, acontecem as crises de inteligibilidade (como na grande depressão, nas décadas de 1920 e 1930, ou na crise do petróleo na década de 1970 e 1980), gerando uma crise global, com perda de legitimidade dos mediadores e a transição para um novo referencial global. Nestes momentos, quando o referencial global não é mais capaz de explicar o mundo e os agentes ficam sem referências, abre-se espaço para novas estruturas e atores, onde novos mediadores passam a ocupar o espaço de definição do global (MULLER, 2015).

O global, como matriz de referência, reflete uma visão dominante, porém não se impõe como um pensamento único, mas permite que os conflitos e as incertezas se manifestem e também que ocorram os debates. É certo que o global exerce influência sobre todos os setores, entretanto não acontece uma transferência direta ou mecânica das ideias do global. Em decorrência deste fenômeno, há o processo de inversão do “ônus da prova”, quando em um determinado setor ou território, os atores sociais sentem a necessidade de manter seus princípios, valores ou hábitos em detrimento da visão dominante decodificada a partir do global, visto que esta tende a se estabelecer como uma verdade, reprimindo as ideias que se desviam do referencial global (MULLER, 2005). O referencial global não é um nível ou um tipo de escala métrica, mas trata-se de um modelo de interpretação do mundo, que utiliza para isso de valores, normas

algoritmos e imagens, que são os elementos formadores dos polos de tensionamento entre o global e o setorial (MULLER, 2015).

A ação do Estado nas políticas públicas ocorre dentro de subsistemas, definidos como “setores”, constituídos em função do conhecimento especializado e setorializado, relacionados a temáticas específicas (como disciplinas ou profissões), menores do que o global (MULLER, 2015). Longe de ser perfeita ou harmoniosa, a definição dos limites do setor não ocorre de forma pacífica, mas mediante os conflitos permanentes que se estabelecem pelo controle da agenda pública. Trata-se, portanto, de uma construção social que reflete no setor as relações de poder presentes no referencial global e também conflitos específicos do setor, conforme descrito por Muller (2008, p. 33, tradução nossa):

O referencial setorial é uma representação do setor. [...]. Dentro de um determinado setor, várias concepções sobre a natureza e extensão dos limites setoriais sempre coexistem, sendo uma delas geralmente dominante, muitas vezes porque isso é consistente com a hierarquia geral de padrões existentes no referencial global. É, portanto, essa representação que se impõe como imagem de referência para a política pública correspondente, na medida em que gera elementos de articulação entre global e setorial.

A noção de setor nas políticas públicas não é exclusiva da abordagem cognitiva, e a maior parte das definições de ação pública a utiliza ou pelo menos a reconhece. A abordagem setorial permite destacar o fato de que toda política pública sempre estará tratando de problemas ou de populações (ou destes elementos reunidos), e opera em segmentos da realidade, onde é identificada e “formatada” a essência dos problemas a serem tratados ou o tipo de população a que se refere (MULLER, 2005). Desta forma, na resolução dos problemas com características setoriais, será de grande valor a participação de profissionais com habilidades específicas, capazes de dar um tratamento especializado para estes tipos de situações, conforme descrito por Muller (2005, p. 180, tradução nossa):

Essa operação de corte da realidade está no centro da ação pública, pois permite a mobilização de uma expertise legítima, baseada em um conhecimento especializado capaz de definir modos de ação de acordo com um diagnóstico dos problemas e desenvolvimento de soluções.

A definição de um referencial não acontece a partir de um consenso, mas é estabelecido em um sistema de disputa permanente, onde prevalecem ideias hegemônicas (GRISA, 2012). Um aspecto que merece destaque é o fato de que os referenciais não se alteram facilmente, como se fossem estruturas fluidas. Não são remodelados quando uma nova medida é adotada em uma política pública, como a edição de uma nova lei. Também não se alteram a partir das mudanças de estratégias dos agentes ou com a realização de eventos. Um dos motivos desta relativa estabilidade, é o fato de possuir uma dimensão de identidade, na medida que contribuem para definir a existência social de certos atores coletivos.

A mudança de referencial acontece quando o código de uma política é alterado mediante uma nova forma de interpretação e de explicação do problema, quando se estabelecem novas soluções, relacionando a um novo grupo causal do problema. Novas normas, que alteram os limites do setor também podem ser a origem das mudanças de referenciais (MULLER, 2015). Acreditar que podem ocorrer mudanças nos referenciais em função de alterações pontuais nas políticas seria utilizar a ideia de referenciais de uma forma rasa ou mesmo desleixada, segundo o autor.

Para Muller (2005), a partir dos ajustes entre referencial global e referencial setorial, se expressam os referenciais de políticas públicas, que podem assumir duas formas: a primeira é aquela chamada de referencial da ação pública, construída a partir do quadro cognitivo e normativo que orienta a formulação de um problema social (como exemplo: fome, poluição, delinquência, desemprego, etc.). A segunda forma diz respeito ao referencial da ação coletiva, que se expressa na maneira pela qual um grupo social (que pode ser uma categoria profissional, como funcionários públicos, agricultores, professores ou outros), define (segundo a sua identidade e estratégia de poder), as condições de ação coletiva pública em um determinado território.

Na constituição dos referenciais de políticas públicas, três dimensões estão presentes: i) dimensão cognitiva: a partir dos referenciais, é possível construir uma interpretação causal dos problemas; ii) dimensão normativa: o referencial fornece os valores a serem respeitados na busca das soluções dos problemas; iii) uma dimensão instrumental: os referenciais definem quais são os princípios que devem balizar as ações, a partir dos valores e do conhecimento sobre os problemas (JOBERT, 1992).

Nos estudos que deram origem a abordagem dos referenciais, Jobert e Muller avaliaram o processo ocorrido nas políticas agrícolas francesas. Durante as décadas de 1950 e 1960, estas passaram por mudanças profundas, deixando de priorizar uma política de manutenção dos camponeses, que garantia a retenção de um grande contingente de pessoas no campo. Foi adotada então, uma política de modernização da agricultura, que alterou significativamente este quadro. No redesenho do ambiente rural francês, mudanças foram incentivadas, tais como a redução do número de agricultores, o aumento do tamanho médio das propriedades e a adoção das tecnologias modernas. Tudo isso para elevar a produtividade e assim alterar o lugar e o papel da agricultura na sociedade francesa. O argumento central era a necessidade de modernizar o campo e superar os atrasos da agricultura. Jobert e Muller descreveram o conjunto de mudanças na agricultura como sendo resultante do ajuste da relação entre o global e o setorial, que estava provocando mudanças em todos os setores, não apenas no contexto agrícola (GRISA, 2012).

Bruno Jobert aprimorou a definição de referencial, construindo o entendimento segundo o qual, as políticas públicas são analisadas a partir de representações da realidade, elaboradas pela sociedade como uma forma de descomplexificar e assim compreender e agir sobre uma determinada situação. Em um segundo momento, este referencial é recodificado para se construir uma proposta de ação pública. Desta forma, há um duplo mecanismo permanente na construção dos referenciais de políticas públicas (GRISA, 2012).

O relacionamento global – setorial envolve os sistemas de interpretação de todo o mundo, daquilo que é tido como “válido” ou “verdadeiro”, agindo de forma a constranger as mudanças. Entram em cena os mediadores, atores que tem liberdade para propor uma nova relação entre o global e o setorial, construindo as mudanças no global (MULLER, 2015).

A noção de mediadores não é exclusiva da abordagem cognitiva, e foi descrita antes por Neil Fligstein (2007) como “atores qualificados”, por Paul A. Sabatier (1999) como “agentes de política”, por Michel Callon (1986) como “tradutor”, e também por Pierre Lascoumes (1996) como “transcodificador”. A busca por atores capazes de transitar e se comunicar entre diferentes mundos de significado, é uma base das análises de mudanças nas políticas públicas (MULLER, 2005).

Os mediadores atuam na articulação entre as restrições e a margem de ação dos atores sociais de uma política. Alguns atores, que podem ser individuais ou coletivos, tem capacidade de perceber ao mesmo tempo os aspectos de uma política e também as características relativas aos atores, como a sua identidade e o lugar onde atuam. Estes atores diferenciados são capazes de compreender as diferentes linguagens entre os distintos campos e assim conseguem se relacionar ao nível do global, ao mesmo tempo em que dialogam com outros atores sociais em diferentes esferas de atuação. Os mediadores conseguem compreender e internalizar melhor do que outros atores sociais, a complexidade das relações entre as restrições impostas pelo referencial global e a autonomia setorial. Essas habilidades os ajudam a influenciar no processo de mudança de uma política, na condição de mediadores (MULLER, 2005).

A construção de um referencial envolve um aspecto discursivo, com a produção de sentido, mas também se relaciona com a tomada de poder, com a estruturação de um campo de força. Neste sentido, há uma relação circular, pois um ator que define um novo referencial, afirma sua hegemonia tornando-se líder de um setor. Ao mesmo tempo, é pelo fato deste ator afirmar sua hegemonia, que o referencial gradualmente torna-se o novo padrão. “O referencial de uma política não são apenas ideias, mas ideias em ação” (MULLER, 2008, p. 34, tradução nossa). Há um componente identitário e existencial forte, que afeta as relações de poder, uma vez que as mudanças nos referenciais afetam seriamente o papel dos atores na política, e com frequência, acabam por excluir alguns deles. Portanto, a mediação ocorre muitas vezes sob intenso conflito e até mesmo de forma violenta, pois o resultado final pode ser a extinção de alguns dos atores envolvidos, ou no mínimo uma mudança no seu status social e econômico.

Não é tarefa simples identificar os mediadores dentre os inúmeros atores envolvidos na formulação de políticas. Nem mesmo aquelas pessoas investidas de autoridade em um determinado momento, podem ser caracterizadas imediatamente como mediadores da mudança. Essa dificuldade em identificar os mediadores tem alimentado parte das críticas a esta teoria. Para Muller (2005), mais importante do que identificar quem são os mediadores, é compreender como funciona o processo de mediação, que é bastante complexo e não se restringe ao aspecto intelectual.

Além do tensionamento dos referenciais, os mediadores também podem assumir um papel de tradução de um referencial global. Isso frequentemente ocorre

dentro dos governos, quando existe um esforço de consolidar nos diversos setores, a concepção hegemônica vigente. Certos mediadores podem atuar neste sentido, propagando em cada setor (na maioria das vezes com disputas e resistência de outros atores), o referencial de política pública alinhado com o governo em curso. Assim, em uma gestão pública baseada no liberalismo por exemplo, no setor de educação, alguns atores farão a mediação / tradução deste referencial, no sentido de defender uma menor ação do Estado, bem como a desregulamentação do setor para torna-lo mais atrativo aos empreendimentos educativos privados. Em um polo antagônico, outros atores podem agir de forma diferente, tensionando o referencial global, buscando enfraquecê-lo.

O Consea-MG assumiu estas diferentes versões da mediação em contextos e momentos históricos distintos. Conforme será discutido de forma mais detalhada no capítulo seis, no início dos trabalhos do Consea-MG a partir de 1999, o conselho atuou no tensionamento do referencial global neoliberal, questionando a baixa efetividade do Estado brasileiro frente aos desafios do quadro de insegurança alimentar que existia no país. Já no período em que foi implementado o Programa Fome Zero do governo federal, o Consea-MG atuou na mediação como um tradutor do referencial global, para a consolidação de um referencial setorial de SAN em MG alinhado com o plano federal, bem como na implementação das políticas públicas preconizadas pelo Fome Zero.

O modelo dos referenciais foi criticado por alguns autores, que afirmam não ser possível aplicar esta abordagem na análise de todas as políticas públicas. Segundo esta visão, existem situações onde não há possibilidade de definir claramente o setor e os mediadores. Outra crítica diz respeito à dificuldade de se definir o que são os referenciais, associados muitas vezes às ideias, as representações sociais e também as ideologias (GRISA, 2012). Neste sentido, Pierre Muller reconhece a crítica e afirma ter se dedicado mais na utilização do conceito do que na sua definição (MULLER, 1995).

O referencial global estabelecido vai influenciar todos os referenciais setoriais, de forma que se ajustem aos seus valores e significados. Esse ajuste não acontece sem resistências e tensões, onde atores sociais discordantes vão usar de suas habilidades discursivas, bem como os instrumentos e mecanismos que tiverem à sua disposição, na disputa pelo referencial. Estas ações podem ser tanto no sentido do confronto direto, contestando os valores, as normas e os significados do referencial, como podem ser de

forma indireta, com um prazo mais alargado, buscando parcerias e acúmulo de forças, antes de chegar ao embate direto.

Nesta dissertação, discute-se o processo de ajuste entre o referencial global e o referencial setorial de segurança alimentar e nutricional e a mediação realizada pelo Consea-MG, desde a sua fundação até o ano de 2018. Assim como houve mudanças no referencial global ao longo do tempo, também o Consea-MG teve diferentes papéis, seja como ator social coletivo que disputou o ajuste do referencial, com a afirmação de ideias e valores, seja como instância colegiada e espaço de reivindicação, tensões e alianças entre os atores sociais. Ou ainda, desempenhando um pouco de cada um dos papéis possíveis.

O Consea-MG, desde a sua criação, esteve sob o influxo dos referenciais globais vigentes no país, assim como foi influenciado pelas tensões para o estabelecimento destes referenciais em Minas Gerais. As mudanças na gestão do governo de Minas Gerais e o reposicionamento dos atores sociais que disputavam o campo das ideias, na afirmação dos referenciais foram marcas importantes neste percurso, bem como o crescimento da importância do Consea-MG enquanto agente no estabelecimento do referencial setorial de segurança alimentar e nutricional. Entretanto, para efeito da análise que se pretende realizar nesta dissertação, é importante fazer algumas considerações e adaptações, pois o Brasil e o estado de Minas Gerais possuem diferenças marcantes em relação ao contexto onde se desenvolveu a abordagem cognitiva. É fundamental ter em conta que a perspectiva analítica com ênfase nos referenciais elaborada por Jobert e Muller, utilizou como base as políticas públicas desenhadas para a França e a conformação de Estado daquele país.

Em uma comparação rápida entre o desenho do Estado da *República Francesa* e o Estado da *República Federativa do Brasil*, destaca-se que de acordo com a constituição de 1988, o Brasil é uma federação indissolúvel onde as unidades federativas (os estados, o distrito federal e os municípios) são dotadas de autonomia político administrativa, com governos e constituições próprias. O poder de governadores e prefeitos não vem do governo central, mas do voto popular, sendo que cada autoridade governamental é soberana e independente das demais, em sua circunscrição. Neste tipo de Estado Federativo, em função desta condição de autonomia política e fiscal, estados e municípios realizam a gestão de políticas públicas mediante sua própria iniciativa, ou

incorporam programas de uma esfera superior, por livre adesão ou imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

Por sua vez, a França é um exemplo típico de Estado Unitário europeu (RODRIGUES, 2012), com 18 regiões administrativas, onde não existe uma estrutura estatal com similaridade às unidades da federação (estados) que compõem a nação brasileira. Portanto, ao referir-se ao global no contexto francês, Jobert e Muller notadamente estavam falando de uma abrangência nacional em um Estado unitário.

Se por um lado a legislação brasileira garante autonomia político administrativa aos estados, também assegura a unidade nacional e define um conjunto de políticas públicas geridas na esfera federal, ao qual as unidades federativas devem se subordinar. Em especial na condução da política econômica, é o governo federal que detém os principais instrumentos que compõe a dimensão macroeconômica (um dos elementos importantes para o referencial global), como a política fiscal, a definição do regime de câmbio, a política de juros, as reservas internacionais, a moeda, entre outros. Também no aspecto estrutural, o governo federal pode promover a expansão dos serviços públicos, aumentando o alcance populacional e territorial das políticas. Da mesma forma, pode realizar movimento no sentido contrário, para a redução da abrangência da ação do Estado e estímulo à privatização dos serviços públicos. Assim, uma boa parte dos elementos que definem um referencial global, são prerrogativas de quem detém o poder central no Brasil.

Por outro lado, existem movimentos próprios liderados pelos governos estaduais, de forma unitária ou constituindo blocos com vários estados, angariando a adesão de prefeitos, setores do legislativo, do empresariado e da sociedade civil, que conformam propostas consistentes de desenvolvimento econômico e social, muitas vezes desalinhadas do referencial global em curso no país. Desta forma, os governadores podem adotar nos estados, medidas que exercem pressão para a mudança do referencial global vigente. Podem, por exemplo, atuar alinhados com os fundamentos do liberalismo, diminuindo a estrutura pública, realizando privatizações e reduzindo o quadro de funcionários públicos. Também podem fazer um movimento no sentido inverso e investir na constituição de empresas e ou agências estatais, promover mais ações no campo social, fortalecer serviços públicos importantes para grupos mais frágeis, como o atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), os serviços de

Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares, apoio aos assentamentos de reforma agrária, entre outros. Podem ainda, constituir políticas para geração de emprego e renda, realizando investimentos públicos, facilitando o crédito e o microcrédito, adotando medidas no sentido de dinamizar a economia.

Cabe então, perguntar qual a margem possível para ação dos governos estaduais dentro do referencial global? Quais são os limites estruturais que se impõem aos estados para atuar no campo do desenvolvimento econômico e social e disputar a definição de um referencial global ao nível estadual e ou regional no Brasil? É possível pensar no estabelecimento de um referencial global na esfera estadual? Para um tema de grande complexidade como esse, não cabem respostas simplistas, sem levar em conta a análise de um conjunto diverso de fatores. Este será um dos aspectos aprofundados no capítulo seis desta dissertação, na discussão sobre a atuação do Consea-MG e a influência das mudanças nos referenciais.

Outro aspecto importante a ser tratado, é localizar os colegiados gestores de políticas públicas como o Consea-MG, dentro da discussão dos referenciais. A existência e a manutenção dos conselhos dependem muito dos referenciais globais. Quando em funcionamento, os conselhos possibilitam a realização de debates públicos para a tomada de decisão de forma pactuada, conferindo uma legitimidade democrática necessária ao nosso sistema político (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Os conselhos servem como espaços para discussão de diferentes ideias, podendo tencionar para manutenção ou mudança / ajuste nos referenciais setoriais. Muitos mediadores elegem os conselhos como espaços prioritários na sua intervenção, pela proximidade com os gestores públicos, somado à possibilidade de fortalecer o seu discurso e convencer outros atores, de forma a pressionar no sentido da adoção de suas ideias, pela manutenção ou alteração no referencial. No caso de conselhos que tem certa homogeneidade de ideias (como o Consea-MG), o colegiado pode assumir um papel de mediador para pautar as políticas de SAN diante de referenciais globais distintos.

Na vigência de um referencial global neoliberal, há um movimento de redução do Estado e menor intervenção nas políticas sociais, onde estão localizadas boa parte das instâncias de governança colegiada e de participação social. Também há um descrédito em relação aos processos participativos, que são desestimulados e até estigmatizados, sob o argumento de uma maior eficiência gerencial, a partir de uma

gestão essencialmente técnica. Conforme será discutido no capítulo quatro, houve no Brasil diferentes fases de implementação de políticas sociais de proteção à população vulnerável. Há uma coincidência (não causal) entre os referenciais globais e os tipos de políticas públicas instituídas. Assim, verifica-se que nos períodos de implantação de referenciais globais neoliberais, conselhos gestores de políticas públicas como o Consea tiveram menor apoio ou até mesmo foram extintos. Nos próximos capítulos desta dissertação, será explorada essa relação do conselho com os referenciais e a atuação dos atores sociais, de forma a compreender como o Consea-MG atuou no tensionamento entre o referencial global e o referencial setorial de Segurança Alimentar e Nutricional.

As políticas públicas de SAN têm a intersectorialidade como uma premissa básica, onde o alcance dos resultados requer a articulação e coordenação das ações, de forma a integrar diferentes áreas envolvidas, como saúde, nutrição, abastecimento, agricultura, entre outras. A necessidade de integração também abrange os diferentes estratos de uma mesma área, como por exemplo, dentro da área da saúde é importante estabelecer conexões entre os serviços básicos (agentes comunitários, saúde da família, etc.), com os níveis mais complexos (policlinicas e hospitais). Não é tarefa simples coordenar e otimizar os recursos (materiais, humanos e institucionais) na implementação de políticas que demandam a cooperação de distintos órgãos governamentais e diferentes áreas profissionais, alcançando resultados positivos (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004).

Neste trabalho, a abordagem dedicada à SAN foi no sentido de uma delimitação temática, longe de ser tratada de forma fragmentada ou simplista, mantendo o respeito ao princípio da intersectorialidade. Entretanto, utilizando-se da lente analítica da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, percebe-se que a Segurança Alimentar e Nutricional possui especificidades típicas de um setor, dentro do referencial global. Assim como os demais setores, possui limites estruturais, é marcado pela ação dos mediadores e pelas tensões e disputas entre os agentes, sendo influenciado pelo referencial global. Desta forma, sem contrariar o entendimento da intersectorialidade inerente às políticas de SAN, nesta dissertação o tema das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional foi tratado como um referencial setorial de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Com esta opção metodológica, faz-se um

recorte temático para analisar o surgimento e o crescimento da SAN no arcabouço de políticas públicas que foram adotadas em Minas Gerais, sem prejuízo da compreensão intersetorial, intrínseca ao tema.

3.3. Segurança Alimentar e Nutricional

O tema da alimentação humana tem sido objeto de intensos debates e confrontos de interesses. Pode-se dizer que as disputas entre as diferentes abordagens na construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional foram importantes para moldar a própria ideia de segurança alimentar e chegar até o que se tem hoje (MALUF, 2007). O que se conhece atualmente como o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é também uma noção em permanente construção, pois os tensionamentos relacionados ao confronto das ideias e as disputas dos atores sociais pela afirmação dos referenciais, mudaram o tema ao longo do tempo, refletindo o contexto de cada geração, sua organização social e suas relações de poder. No Brasil, os diferentes referenciais globais vigentes em cada período histórico demarcaram o setorial de SAN¹³ a partir de suas premissas. Essa influência é discutida neste tópico e também no capítulo quatro, que apresenta um histórico da trajetória da segurança alimentar no mundo e no Brasil.

O termo “Segurança Alimentar” foi utilizado pela primeira vez na Europa, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), associado à segurança nacional e às ameaças em torno do provimento e do acesso da população aos alimentos, livre de bloqueios e ou embargos militares. Porém, foi com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que o seu uso ganhou força, especialmente com a instituição da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1945. Desde o início, havia diferentes referenciais setoriais em disputa, mediados por organizações intergovernamentais, onde parte delas tinha um entendimento do direito das populações em acessar os alimentos de qualidade (FAO, dentre outras), enquanto outras organizações afirmavam

¹³ A expressão “setorial de SAN” é utilizada nesta dissertação com o mesmo sentido de “referencial setorial de SAN”.

que os mecanismos de mercado seriam capazes de garantir a segurança alimentar dos povos (FMI¹⁴, Banco Mundial, e outros) (BURITY, FRANCESCHINI, *et al.*, 2010).

No período do pós-guerra, havia um entendimento hegemônico de que a fome decorria da falta de alimentos suficientes para toda a população, especialmente nos países pobres. Para superar este problema, a expressão do referencial setorial vigente manifestou-se na forma de um referencial de política pública denominado de Revolução Verde. Foi definida a realização de investimentos no sentido de aumentar a produtividade agrícola, através da incorporação de novas tecnologias na agricultura, com a modificação genética das sementes e adoção do uso de agroquímicos (adubos solúveis e agrotóxicos, principalmente). A primeira nação a receber as experiências pioneiras deste pacote foi a Índia, que viu a sua produção de alimentos aumentada, entretanto sem alteração do quadro da fome, mas com as consequências negativas da Revolução Verde, como a contaminação das águas, dos solos e dos alimentos, perda de biodiversidade e outros (MALUF, 2007).

O quadro de fome mundial persistiu e foi convocada uma Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, realizada no ano de 1974 em Roma (SILVA, 2014). O evento ocorreu em meio a uma crise mundial na alimentação, com baixos estoques e quebras significativas de safras, condição que influenciou de forma significativa os debates. Saíram fortalecidos os referenciais que defendiam a necessidade de estabelecer a regularidade no abastecimento de alimentos, através da continuidade no aumento da produção, com políticas de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos. O foco da análise e das proposições continuava sendo nos alimentos, ou seja, no produto e não nas pessoas com fome. Assim, a Revolução Verde foi intensificada, houve um crescimento na produção de alimentos, mas sem melhorar a situação das pessoas com fome e excluídas do acesso aos alimentos (MALUF, 2007).

Dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) mostram que no Brasil, entre 1975 e 2007, houve uma expansão na produção de alimentos, especialmente aqueles voltados ao mercado externo. Neste período, a taxa de crescimento anual da produção da soja foi de 5,4%, a carne bovina cresceu 5,7% ao ano, a carne suína 4,5% e a de aves 8,5% ao ano. Enquanto isso, o crescimento da produção

¹⁴ Fundo Monetário Internacional (FMI).

de alguns alimentos básicos não aconteceu na mesma ordem de grandeza. A produção de feijão cresceu a uma taxa anual de 1,5%, a produção de arroz ficou estável e a de trigo foi ampliada em 0,9% ao ano (ALVES; CONTINI; GASQUES, 2008). A agenda de investimentos públicos no aumento da produção de alimentos, impulsionada pela ocorrência da fome, foi apropriada pelos setores transnacionais, conectados à exportação, em detrimento do abastecimento interno.

Segundo Silva (2014), um legado importante da Conferência de 1974, foi que a FAO pela primeira vez admitiu que os fatores sociais e as dificuldades econômicas também têm importância nas causas da fome. Na declaração final do evento, isso ficou evidente ao destacar que, dentre os diversos fatores que limitavam o acesso aos alimentos, a pobreza era o mais importante.

Na década de 1980, em quase todo o mundo, o aumento da produtividade acarretou na geração de excedentes, que foram incorporados na alimentação animal e na indústria, sem contribuir para a superação da fome. Foi neste período que se ampliou o reconhecimento de que o fenômeno da fome não estava relacionado apenas com os aspectos da produção, mas existia uma relação direta entre a baixa renda das populações e a dificuldade no acesso aos alimentos. Assim, foi incorporado no conceito de segurança alimentar, o aspecto da garantia do acesso físico e econômico, de forma permanente e em quantidade suficiente (BURITY *et al.*, 2010).

Ao longo do tempo, houve um aumento na compreensão dos fatores que influenciam a segurança alimentar e no final da década de 1980, cresceu o entendimento sobre a qualidade dos alimentos, relacionada com os aspectos nutricionais, biológicos e sanitários, bem como a isenção de contaminação química e ou biológica. Neste período, nos Estados Unidos, foi constituída uma lei relacionada com a segurança alimentar e dois termos foram adotados, com propósitos distintos e ações específicas: *Food Security* e *Food Safety*. O primeiro se relaciona com a quantidade de alimentos disponíveis e, por consequência, está focado na manutenção da estratégia de ampliar a produção. Além do abastecimento interno, havia a intenção dos EUA em expandir os negócios internacionais, assim o conceito da *Food Security* representou também os interesses das grandes empresas agrícolas e toda a cadeia de negócios dos agroquímicos. O segundo termo, *Food Safety*, se relaciona com a segurança dos

alimentos, especialmente nos aspectos sanitários, de forma que o seu consumo fosse inócuo para a saúde humana (OLIVEIRA, 2009).

Na Europa, ocorreu um processo distinto em relação aos EUA, pois na reestruturação política, econômica e social após a Segunda Guerra, a perspectiva adotada foi a de construção de um estado de bem-estar social. Diferente dos EUA, o Estado nos países europeus ocupou um lugar muito mais intervencionista na estabilização do abastecimento com baixos preços dos alimentos, como estratégia de dinamizar a economia. Isto levou os alimentos para um papel de destaque nas políticas públicas, evidenciando as políticas agrícolas mais produtivistas, buscando a autossuficiência alimentar (OLIVEIRA, 2009). Havia uma proximidade entre a abordagem europeia e o *Food Security* dos EUA, porém no caso da Europa, o foco principal estava no abastecimento interno. As definições tomadas neste período pelos países com as maiores economias mundiais, foram cruciais para conformar o sistema alimentar mundial (MALUF, 2007).

Em 1992, a FAO e a Organização Mundial de Saúde (OMS) realizaram em Roma a Conferência Internacional de Nutrição, quando foi agregado de forma definitiva o aspecto nutricional e sanitário ao conceito. A partir daí, passa-se a utilizar “Segurança Alimentar e Nutricional” (BURITY *et al.*, 2010). A ideia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) traz consigo os aspectos do efetivo acesso aos alimentos de qualidade, considerando neste quesito, os elementos da diversidade, da regionalidade e a sua relação com a cultura dos povos. Também evidencia a capacidade de fornecer os nutrientes necessários, a regularidade no acesso, bem como a forma como esses alimentos foram produzidos, respeitando a natureza e a sustentabilidade, deixando de considerar apenas a quantidade de calorias ingeridas pelos indivíduos. Ao incorporar o adjetivo “nutricional” ao conceito internacional de SAN, buscou-se uma integração dos dois enfoques mais importantes no debate deste tema: por um lado o aspecto socioeconômico, e por outro, o enfoque de saúde e nutrição (MALUF, 2007).

No quadro 2, são apresentados os componentes agregados ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, dentro da dimensão alimentar e da dimensão nutricional.

Quadro 2 - Dimensões e componentes do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

Dimensão alimentar	Dimensão nutricional
Produção e disponibilidade de alimentos que seja: a) Suficiente para atender a demanda; b) Estável e continuada para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais; c) Autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos; d) Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população; e) Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações.	Incorpora as relações entre o ser humano e o alimento, implicando na: a) Escolha de alimentos saudáveis; b) Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário; c) Consumo alimentar adequado e saudável; d) Boas condições de saúde, higiene e de vida para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos; e) Promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade; f) Acesso aos serviços de saúde de forma oportuna e com resolutividade das ações prestadas; g) Promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e nutrição como as condições psicossociais, econômicas, culturais, ambientais.

Fonte: Adaptado de Burity *et al.* (2010, p. 13)

A incorporação do aspecto nutricional ao conceito foi um marco importante e um aspecto fundamental na evolução do pensamento sobre o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA). No início da década de 1990, aconteceu um forte movimento no sentido do DHAA se consolidar, sendo respaldado na Conferência Internacional de Direitos Humanos realizada em Viena no ano de 1993. Neste evento, o direito humano à alimentação foi equiparado aos demais direitos do homem constantes na Carta dos Direitos Humanos, de 1948. Ao tornar a alimentação um direito fundamental, mudou-se a perspectiva do Estado, que passou a ser um provedor e ao mesmo tempo responsável em garantir o acesso da população à alimentação. Os países passaram a se comprometer com a redução da fome e a se submeter às inspeções da ONU, caso que aconteceu com o Brasil em 2002. Naquela oportunidade, o país foi criticado pelo inspetor, por ter um terço da sua população em condição de má nutrição (BELIK, 2003).

A origem da expressão “direito humano a uma alimentação adequada” está relacionada com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹⁵, firmado no âmbito da ONU em 1966 (BURITY *et al.*, 2010). Durante a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 1996, os Estados membros da ONU solicitaram a emissão de um documento a respeito do tema. Surgiu assim o “Comentário Geral 12 – O Direito à Alimentação Adequada” (ONU, 1999). O documento se tornou uma referência importante para as organizações de direitos humanos e para a comunidade internacional, pois afirma que os estados devem obrigatoriamente, “respeitar, proteger e realizar o direito” (BELIK, 2003, p. 14). De acordo com esta definição, a compreensão e a atenção ao problema da fome não deve ser percebida como caridade, mas como dever dos Estados. No ano de 2002, o DHAA foi definido pelo Relator Especial da ONU para o direito à alimentação da seguinte forma, como afirma Burity *et al.* (2010, p. 15):

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

A conexão entre os conceitos de SAN e DHAA tornou-se indissolúvel. Implementar políticas de SAN passou a ser um dever para o Estado, na garantia do direito humano à alimentação. A FAO reconheceu de forma clara a correlação entre esses, durante a Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma em 1996.

A trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil acompanhou o desenvolvimento do tema ao nível mundial. Os estudos acerca da fome no País não são novos e remontam à década de 1940, quando Josué de Castro publicou o clássico *Geografia da Fome*. Em um trabalho pioneiro e corajoso para a época, Castro analisou e descreveu o fenômeno da fome no Brasil, indicando que múltiplos fatores contribuíam para a sua gênese e manutenção. Em destaque a dificuldade de acesso aos alimentos,

¹⁵ O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, é um tratado multilateral aprovado pela ONU em sua Assembleia Geral em 16 de dezembro de 1966 (ONU, 1966), e ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 591 de 06/07/1992 (BRASIL, 1992). Sua finalidade principal é dar obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

por questões socioeconômicas, bem como a ignorância a respeito da ciência da nutrição, que levava ao mau uso dos escassos recursos e à composição de dietas alimentares desajustadas, insuficientes e incompletas (MALUF, 2007). Além de chamar a atenção para um tema da maior importância, porém absolutamente naturalizado e suprimido das políticas públicas da época, a contribuição de Castro foi no sentido de levantar dados inexistentes até então e construir conceitos¹⁶ que mais tarde viriam a balizar a realização de novos estudos e a formulação de políticas para a superação das desigualdades sociais no Brasil (VASCONCELOS, 2008).

O mapa da fome no Brasil foi atualizado somente em 1993¹⁷, em um trabalho realizado pelo IPEA. A partir da demanda do movimento da “Ação da Cidadania”, foi realizado amplo estudo, que resultou na publicação do documento *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* (PELIANO, 1993). A pesquisa do IPEA mostrou que mais de 32 milhões de pessoas passavam fome no país, o que foi decisivo para o engajamento de amplos setores da sociedade em uma mobilização nacional contra a fome (PELIANO, 2010). Outra informação importante do mapa da fome de 1993 foi a confirmação de que o problema da fome não poderia ser resolvido somente com o aumento na produção de alimentos, como defendiam alguns setores mais conservadores da sociedade, pois o Brasil produzia na época, quantidade suficiente de alimentos para sanar a fome da sua população: “[...] a fome que aflige 32 milhões de brasileiros não se explica pela falta de alimentos” (PELIANO, 1993, p. 6). Assim como nos estudos de Josué de Castro, demonstrou-se mais uma vez que a pobreza e as desigualdades regionais mantinham um vínculo estreito com a fome no país.

Segundo Belik (2003), desde os tempos coloniais existe no Brasil uma atenção dos governantes em relação à alimentação da população, mas apenas no século XX se materializaram em políticas públicas. Infelizmente, a maior parte das políticas inicialmente implementadas foram pontuais, sem interconexão e focadas especialmente na política agrícola, no controle de preços, no abastecimento, entre outros temas. O autor destaca que somente após a participação do Brasil em grandes

¹⁶ Alguns conceitos novos formulados por Josué de Castro foram: Áreas alimentares; Área de fome endêmica; Área de fome epidêmica; Área de subnutrição; Mosaico alimentar brasileiro e Epidemiologia da fome (VASCONCELOS, 2008).

¹⁷ Entre as décadas de 1940 e 1990 houve diversos episódios relacionados com a evolução do tema da SAN no Brasil, que serão discutidos no capítulo quatro.

eventos e tratados internacionais, como a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena em 1993 e a Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma no ano de 1996 e se submetendo à inspeção da FAO, é que o país mudou a sua perspectiva e objetivos em relação à fome.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional foi institucionalizado no Brasil ao ser incluído na legislação brasileira com a lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (vigente até os dias atuais), a chamada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que definiu Segurança Alimentar e Nutricional da seguinte forma em seu artigo 3º (BRASIL, 2006):

A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A definição de SAN adotada na legislação brasileira é idêntica ao conceito que era mais utilizado no pelas organizações sociais com atuação no tema e também no meio acadêmico, tendo sido chancelado na segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004. A construção social deste conceito no Brasil percorreu longo caminho de enfrentamentos e disputas na construção do referencial setorial de SAN e se configurou na forma de lei em um momento que a problemática da fome e o tema da SAN passaram ter destaque na agenda pública nacional.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN E O REFERENCIAL GLOBAL NO BRASIL

A incorporação de políticas públicas de SAN no Brasil a partir da segunda metade do século XX ocorreu, de certa maneira, em consonância com o desenvolvimento do tema ao nível mundial. Desde o período do pós-guerra, Estados Unidos e Europa estabeleceram liderança sobre a temática e definiram as principais diretrizes adotadas no cenário internacional. Muitas características dos sistemas agroalimentares atuais são uma herança deste período. Os estudos realizados sobre as causas e as peculiaridades da insegurança alimentar no Brasil contribuíram para acrescentar, nas ações de combate à fome, atributos específicos para a realidade brasileira. Notadamente, a partir das décadas de 1980 e 1990, se inicia uma trajetória mais significativa de construção própria de políticas de segurança alimentar, atingindo seu ápice no início dos anos 2000.

Conhecer os elementos do desenvolvimento desta política no contexto brasileiro é fundamental para compreender a emergência das ações de SAN no estado de Minas Gerais. Neste sentido, este capítulo contém uma breve descrição da evolução do tema da segurança alimentar, com o intuito de relacionar as opções adotadas em termos de políticas de SAN, com os distintos referenciais globais vigentes no país. Abrangendo o período compreendido entre o início da industrialização, iniciado na década de 1930 seguindo até 2018, discute-se os ajustes do referencial setorial da segurança alimentar ao referencial global de cada período.

Na primeira seção do capítulo, está um resumo dos quatro referenciais globais vigentes no Brasil desde a década de 1930. Nas seções seguintes, uma narrativa histórica das políticas de SAN e a sua relação com os referenciais globais, onde a segunda seção traz as primeiras iniciativas, deflagradas na década de 1930, como a instituição do salário mínimo, chegando até o final do período da ditadura militar, na década de 1980. Na terceira seção está o período compreendido entre o final da década de 1980, com os movimentos contra a carestia e as mobilizações em defesa da redemocratização, a criação e extinção do Consea Nacional e o surgimento e atuação do FBSSAN. A seção finaliza com final do segundo mandato de FHC no início dos anos 2000. A quarta seção é dedicada ao período de implementação do programa Fome Zero, a partir de 2003. Fechando o capítulo, a quinta seção discute a última fase, com a desarticulação e o desmonte das políticas nacionais de SAN a partir de 2016.

4.1. Os Referenciais Globais no Brasil

Os referenciais são construídos socialmente, a partir de disputas entre diferentes atores sociais e ou segmentos da sociedade. Foram descritos por Muller (2005; 2008; 2015) como mecanismos utilizados no sentido de facilitar a compreensão da sociedade, em um determinado momento, sobre os fenômenos complexos da ação pública a que as pessoas estão submetidas, para em um segundo momento, orientar os atores sociais nas suas atitudes diante da complexidade. Aspectos como a ação dos agentes públicos, as condições de cidadania, assim como a ordem econômica e social são determinantes na composição de um referencial. Nesta dissertação, não se pretende realizar um aprofundamento em cada um dos elementos que formam os referenciais globais, no sentido de identificar e detalhar as causas das suas mudanças ao longo do tempo. Entretanto, serão elencados a seguir, de maneira breve, um conjunto de eventos marcantes na trajetória política do Brasil desde a década de 1930 até o ano de 2018. Tais acontecimentos definiram os períodos de vigência e de transição dos referenciais e a sua descrição aqui tem o sentido de alargar para o leitor, a compreensão dos referenciais globais vigentes no país.

Um breve olhar para a história auxilia na percepção do quão instável tem sido a trajetória política do país, e como parece estar distante a consolidação de uma democracia com justiça social. O Brasil é um país relativamente jovem no que diz respeito ao desenvolvimento de uma cidadania política e somente a partir da proclamação da república em 1889, é que foram dados os maiores passos neste sentido. Nossa história de construção da cidadania não é marcada por rupturas na forma de revoluções, da maneira que ocorreu em países como a França ou os EUA, mas foi sendo construída de forma gradual, o que não quer dizer que não houve embates. Desde o início do século XX até a atualidade, tivemos uma alternância de três períodos de democracia (1894 a 1930, 1946 a 1964, 1988 até os dias atuais¹⁸), e duas fases de

¹⁸ No processo de Impeachment que retirou Dilma Rousseff da presidência em 2016, utilizou-se de argumentação vaga sobre o descumprimento de normativos técnicos para dar suporte a uma ruptura na ordem democrática do país. A partir desses acontecimentos, diversos autores têm levantado dúvidas quanto ao fato de estarmos ou não vivendo uma democracia no Brasil, apesar de terem sido realizadas eleições em 2018. Nesta dissertação, não será discutido o processo que levou à interrupção do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff.

ditaduras (1937 a 1945, 1964 a 1984), entremeados por situações de transição, com maior ou menor grau de liberdade. Demonstração inequívoca das vicissitudes da cena institucional brasileira, é o fato de termos neste período da república seis diferentes constituições: 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Neste sentido, a Constituição de 1988 representa um marco, como o ápice da cidadania política, dentro de um processo histórico de constante instabilidade (SAES, 2001).

Nos últimos noventa anos, desde a década de 1930 até os dias atuais, tivemos no Brasil a vigência de quatro referencias globais. O primeiro deles se iniciou com a chegada de Getúlio Vargas ao governo federal em 1930 e marcou o processo de industrialização do país, quando foram adotadas medidas para diminuir a dependência do mercado externo, estimulando o surgimento e crescimento da indústria brasileira. A partir da adoção de diversas políticas, o Estado brasileiro conduziu um processo de mudanças estruturais no país, alterando profundamente a ordem econômica, política e social. Grandes contingentes de trabalhadores rurais saíram do campo em direção às cidades, preenchendo a demanda crescente de mão de obra das fábricas. Polos industriais surgiram, houve muito investimento público na melhoria da infraestrutura do país, que passou a ter mais rodovias, portos e aeroportos. Cidades cresceram, conformaram-se regiões metropolitanas, especialmente no entorno das capitais mais industrializadas. O referencial global vigente neste período foi o Desenvolvimentismo, também chamado de Nacional Desenvolvimentismo¹⁹. Conforme será aprofundado à frente, a principal característica deste referencial global foi a intervenção do Estado no sentido de fazer emergir a indústria nacional e dar início a um processo de substituição das importações, deixando para trás o sistema econômico vigente desde os tempos do Brasil Colônia, baseado na exportação de produtos agrícolas e minerais com baixo valor agregado.

Destaca-se que durante o referencial global do desenvolvimentismo, em meados da década de 1960, ocorreu uma ruptura do sistema democrático com a instalação de uma ditadura militar. Os generais que governaram o país deram sequência ao desenvolvimentismo, mas com características diferentes do período Vargas. Nesta fase,

¹⁹ Para saber mais sobre o Desenvolvimentismo e o Novo Desenvolvimentismo, sugere-se a leitura dos artigos: “O Novo Desenvolvimentismo”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2009) e “Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro”, de Lauro Mattei (MATTEI, 2013).

o Estado atuou menos na constituição e gestão de empresas e mais na indução, no fomento e na regulação dos negócios, abrindo mais espaço para o crescimento da iniciativa privada. Neste período, a organização social e o exercício da cidadania foram reprimidos, não havendo espaço para a participação da população na gestão pública. Assim, a condução econômica e política do país ficou totalmente a cargo dos militares.

No final da década de 1970 e, principalmente, nos anos de 1980, crises econômicas, instabilidade social e mudanças políticas, junto com a crise do petróleo e um novo cenário internacional, levaram ao declínio do referencial do desenvolvimentismo. O crescimento do desemprego, da inflação e a instabilidade da economia foram atribuídos, em grande medida, ao comportamento intervencionista do Estado, que foi culpabilizado pelos grandes problemas vividos naquele período. As críticas ao sistema vigente deram lastro para a implantação do referencial global neoliberal²⁰ no Brasil a partir de 1990. A chegada de Fernando Collor na presidência da república foi um marco neste referencial, em que a diminuição do tamanho e do papel do Estado, junto com a livre atuação do mercado, foram conceitos adotados em grande medida.

Collor se elegeu prometendo resolver os problemas do país, especialmente “limpar o Brasil da corrupção” e dois anos depois, em um momento muito conturbado da história nacional, foi retirado da presidência sob acusações de corrupção. Em seu lugar, assumiu o vice Itamar Franco, em um mandato de transição, situação que abalou o campo político e diminuiu a intensidade das reformas liberais. Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência e com ele a agenda neoliberal volta a se intensificar, garantido a vigência deste referencial global até 2002, quando se encerrou o segundo mandato de FHC.

O terceiro referencial global analisado se instala no início dos anos 2000, a partir da chegada de Lula à presidência em 2003, quando inicia-se uma fase de estímulo às políticas de desenvolvimento e inclusão social, fortalecendo o Estado e o mercado ao mesmo tempo. Diversas ações do governo implantadas na época tinham como objetivo fomentar o crescimento do mercado interno, a retomada da indústria nacional, as

²⁰ Não há um consenso acadêmico sobre a definição do conceito de neoliberalismo. Para saber mais sobre o conceito de neoliberalismo sugere-se a leitura do artigo: “*O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais*”, de Daniel Pereira Andrade (ANDRADE, 2019).

exportações de *commodities* agrícolas e minerais, com a expansão do agronegócio e da mineração. Ao mesmo tempo, políticas específicas para a redução da fome e a inclusão social. Este referencial global, que muitos pesquisadores chamam de neodesenvolvimentismo, durou até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2014.

Com o segundo mandato de Dilma, em 2015, emergiu uma reação de setores da sociedade descontentes com referencial vigente. Este movimento antagônico atuou na desestabilização do governo, criando uma animosidade suficiente para interromper o mandato presidencial. O processo de mudança para um novo referencial se consolidou mediante o impeachment de Dilma e a chegada de Michel Temer à presidência em 2016. Entrou em cena uma nova fase do liberalismo, instalando-se uma versão contemporânea do referencial global liberal, vigente até os dias atuais.

Abaixo, no quadro 3, apresenta-se um resumo dos referenciais globais vigentes no Brasil entre 1930 e 2018, que serão discutidos no texto a seguir.

Quadro 3 - Referenciais globais vigentes no Brasil a partir de 1930.

Período	Referencial Global
1930 a 1989	“Desenvolvimentismo” ou “Nacional Desenvolvimentismo”
1990 a 2002	Neoliberalismo
2003 a 2016	“Novo Desenvolvimentismo” ou “Neodesenvolvimentismo”
2016 até os dias atuais	Neoliberalismo

Fonte: Adaptado de BRESSER-PEREIRA, 2009 e MATTEI, 2013. Elaborado pelo autor (2020).

O referencial global do desenvolvimentismo foi o mais duradouro dentre os quatro referenciais analisados, tendo duas fases, com cerca de 30 anos cada. Foi na vigência deste referencial que o Brasil deixou de ter uma economia predominantemente agrária, constituindo-se em um país com um parque industrial relativamente estruturado. Cresceram as cidades e surgiram novos núcleos urbanos, ao mesmo tempo em que emergiu e se consolidou no contexto nacional uma classe trabalhadora urbana. Os demais referenciais tiveram duração menor, de 13 anos cada, gerando alterações nos aspectos econômicos e sociais, mas sem constituir um legado de mudanças estruturais tão profundas quanto o referencial global do desenvolvimentismo.

4.2. A Política de SAN no Referencial Global do Desenvolvimentismo

Entre as décadas de 1930 e 1940, o Brasil viveu o início do processo de industrialização, iniciado com a adoção do modelo de desenvolvimento conhecido como Modelo de Substituição de Importações (MSI), que visava livrar o país da histórica dependência dos países centrais, mediante o desenvolvimento da indústria nacional. O Estado atuou de forma contundente, viabilizando o financiamento da industrialização, disponibilizando a rede de infraestrutura básica e, até mesmo, tornando-se produtor industrial, nos ramos de atividade com maiores riscos e demandantes de muito capital para sua implantação²¹.

O processo de industrialização marcou o início da implantação de um novo referencial global no Brasil, quando ficou para trás uma economia predominantemente agrária e fez crescer o setor industrial, que até então era incipiente e se tornou o principal vetor da economia. Uma nova classe trabalhadora urbana emergiu, bem como diversas transformações sociais ocorreram em consequência destas mudanças.

Em sua fase inicial, o referencial global do desenvolvimentismo adotou um viés mais nacionalista com menor ação da iniciativa privada, especialmente durante os governos de Getúlio Vargas. “Esse modelo ficou conhecido como ‘nacional-desenvolvimentismo’, uma vez que buscava promover o desenvolvimento econômico e a consolidação da nação, sendo o Estado o elemento catalisador desse processo” (MATTEI, 2013, p. 51). Em uma segunda fase, a partir das décadas de 1960 e 1970, prosseguiu o estímulo à industrialização, porém com maior participação das indústrias privadas nacionais, menor protecionismo e aumento da competitividade internacional da indústria brasileira (MATTEI, 2013).

As transformações profundas que ocorreram no Brasil com a instalação do referencial global do desenvolvimentismo, exerceram fortes tensionamentos de ajustes

²¹ Com Getúlio Vargas na presidência (1930 – 1934, 1934 – 1937, 1937 – 1945, 1950 – 1954), o governo adotou uma postura de indutor do processo de desenvolvimento, com forte presença do estado na economia. Houve um processo de apoio e incentivo à industrialização, que antes tinha uma expressão pequena e compreendia quase exclusivamente a área de processamento de alimentos e o setor têxtil. Receberam grandes investimentos os setores de: i) siderurgia, produção de aço e metalurgia, com a inauguração da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1946, entre outras ações neste sentido; ii) indústria química, especialmente com o início da exploração do petróleo em 1939 e a criação da Petrobrás em 1953; iii) minerais não metálicos, especialmente o cimento, entre outros setores (ARVIN-RAD; WILLUMSEN; WITTE, 1997).

nos diversos referenciais setoriais, gerando impactos para a população brasileira. Destaca-se a criação do ministério do Trabalho e das leis trabalhistas, o surgimento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) de diversas categorias, a elaboração de uma nova constituição em 1934, entre outros acontecimentos. No caso dos aspectos de SAN, também ocorreram mudanças, com o surgimento de um conjunto significativo de ações. É possível afirmar que emergiu ao longo das décadas de 1930 e 1940, o setor de segurança alimentar, como um referencial setorial de políticas públicas, em resposta às grandes transformações econômicas e sociais em curso no Brasil.

Dentro deste contexto, dois fatores principais atuaram para a emergência das políticas públicas do setor: o primeiro deles está relacionado com a problemática da fome, que chamou a atenção da opinião pública a partir da publicação dos estudos de Josué de Castro e outros pesquisadores, dando uma dimensão mais evidente do problema, o que sensibilizou parte da sociedade. O outro fator foi a necessidade de alimentar melhor a classe trabalhadora, para que as pessoas tivessem condições de trabalhar e produzir mais (SILVA, 2014).

O problema da fome existia no Brasil desde o período colonial, mas sem alcançar um lugar de destaque, não sendo percebido como um problema público. O déficit na alimentação começou a fazer parte da agenda governamental no Brasil no final da década de 1930, na forma de assistência alimentar para as famílias mais pobres, quando ainda não havia sido definido o conceito de SAN. Era o período do “Estado Novo” durante o governo de Getúlio Vargas. Os estudos do médico e cientista social Josué de Castro²² sobre a fome causaram impacto na opinião pública e foram importantes para a adoção de várias medidas, inclusive a criação do salário mínimo nacional²³, em 1936, percebido como uma estratégia relevante para a satisfação das necessidades de alimentação dos trabalhadores. Entretanto, a baixa urbanização da sociedade brasileira naquele momento, com pouca força de trabalho assalariada, minimizou os efeitos da medida para a superação da fome em todo o território nacional. Como forma de alterar

²² Josué de Castro foi nascido em Recife em 1908 e se destacou no cenário nacional e internacional por seus estudos e trabalhos relacionados com a problemática da fome. Foi fundador e primeiro diretor do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil, Presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956 e eleito deputado federal por dois mandatos. Publicou diversas obras, sendo as mais relevantes: *Geografia da fome* e *Geopolítica da fome* (ANDRADE, 1997).

²³ Através da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, foi estipulado o salário mínimo nacional (BRASIL, 1936).

a condição de pobreza rural, Castro defendia também a reforma agrária para garantir acesso das populações rurais à soberania alimentar e permitir o ingresso destes aos circuitos econômicos locais (SILVA, 2014).

A criação do Serviço Central de Alimentação (SCA) em 1939, que no ano seguinte foi transformado no Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), foi um marco importante que deixou referências até os dias de hoje, conforme descrito por Anna Peliano (2010, p. 28):

Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar: a) a criação de restaurantes populares; b) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); c) auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); d) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; e) o serviço de visita domiciliar à residência dos trabalhadores; e f) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação.

Na década de 1940, Josué de Castro publicou uma obra de grande importância, que se tornou referência para os estudos sobre a fome, intitulada *Geografia da Fome*, analisando os aspectos da fome no Brasil. Dois anos depois, em 1948, ele lançou *Geopolítica da Fome*, que repercutiu no cenário internacional, por discutir o problema da fome no mundo inteiro (ANDRADE, 1997). Em suas obras, Castro descreveu o problema da fome no Brasil, relacionando-o com a falta de acesso à renda e as condições de trabalho e emprego. Portanto, desde meados do século XX, sabe-se que a fome que assola o povo brasileiro não é um problema relacionado apenas com a produção dos alimentos, mas essencialmente, uma questão de desigualdade social (VASCONCELOS, 2008). Outro fator descrito na obra de Josué de Castro como importante para a situação da fome crônica no Brasil era a ignorância em relação aos fundamentos científicos sobre a alimentação. Assim, nas famílias mais pobres, além da escassez de recursos para adquirir alimentos, o pouco que havia era muitas vezes, mal-empregado, gerando uma dieta ruim, insuficiente e não harmonizada (MALUF, 2007).

No ano de 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que teve como uma das atribuições a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e

Nutrição, em 1952. Em 1972, durante o governo militar, a CNA foi extinta e substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (OLIVEIRA, 2009).

Na década de 1960, em consonância com a percepção mundial de que era preciso investir na capacidade de armazenamento e formação de estoques, foram criados no Brasil instrumentos e equipamentos públicos de grande importância: o Sistema Nacional de Abastecimento, composto pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB). Já a década de 1970, foi marcada pelo início do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), lançado inicialmente em 1973, em uma versão com muitos problemas e que durou somente até 1974. Uma segunda versão, muito mais estruturada, embasada nos dados do II Plano Nacional de Desenvolvimento, foi lançada em 1976 (SILVA, 2014).

Dois fatores marcantes, relativos à percepção dos motivos para a existência da fome, estavam presentes no conjunto de ações e planos elaborados entre as décadas de 1940 e 1960, segundo Peliano (2010): O primeiro era de que a fome no Brasil decorria de um problema estrutural, em função das opções de modelos de desenvolvimento adotadas, que gerava desigualdades na geração e apropriação das riquezas. O segundo fator era que a desnutrição estava ligada a um problema da falta de conhecimento sobre o que seria uma alimentação adequada. Como não havia condições e interesses políticos fortes suficientes para resolver o fator estrutural, que consistia em alterar a ordem econômica e social do país, somente a alteração do segundo fator foi trabalhada como política pública.

Surgiram muitas atividades de educação alimentar, que ensinavam para adultos e crianças o valor nutricional dos alimentos. Também houve incentivo ao enriquecimento dos alimentos e apoio às indústrias de formulados com alto valor nutricional, baseado na percepção de que deveria haver uma melhoria na condição proteica da dieta dos brasileiros. Esta vertente foi fortemente contestada em 1974, a partir da divulgação de um estudo onde foi demonstrado que as pessoas que consumiam a quantidade suficiente de alimentos, estavam bem nutridas. Por outro lado, aquelas que se encontravam em estado de desnutrição, não consumiam calorias suficientes. Com isso, se tornou ainda mais inconsistente a tese de que a população brasileira se alimentava mal porque não sabia comer os alimentos corretos, pois, na

verdade, o principal problema é que muitas pessoas estavam comendo menos do que deveriam, chegando a um quadro de desnutrição (PELIANO, 2010).

Em relação ao rural, o ajuste ao referencial global do desenvolvimentismo levou à institucionalização de dois referenciais setoriais de política agrícola: o primeiro é o da modernização da agricultura, com a implantação da Revolução Verde. O segundo referencial foi o da redução da pobreza rural, focado especialmente nos agricultores que ficaram de fora da modernização (GRISA, 2012). Com a urbanização do país e o enfoque na produção agrícola concentrada em poucas *commodities* como a soja, a cana-de-açúcar e o milho, houve uma diminuição na disponibilidade de alimentos que faziam parte dos hábitos alimentares da população. A produção agrícola de alimentos estava limitada também pelo baixo poder de compra da população urbana. Para superação deste problema, na década de 1970, foi proposta a criação de amplo programa de compras governamentais de alimentos, que seriam distribuídos para a alimentação escolar e para os programas de nutrição materno-infantil. A COBAL – substituída pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) – foi designada como órgão responsável pela centralização das compras dos alimentos diretamente dos agricultores de menor renda, das cooperativas e de pequenas agroindústrias, para então proceder a distribuição destes alimentos. Entretanto, na prática o fornecimento da alimentação escolar continuou sendo a partir da aquisição de alimentos enriquecidos processados, fornecidos pela indústria. Somente em meados dos anos 1980, a CONAB passou a adquirir parcialmente os alimentos básicos para a alimentação escolar (PELIANO, 2010). Ao mesmo tempo, ampliou-se a porção de alimentos industrializados na dieta dos brasileiros. A partir de então, uma parcela expressiva da população, que até então consumia essencialmente produtos *in natura* ou com baixo processamento, teria acesso aos alimentos processados. A importação de leite em pó, inicialmente a partir dos programas internacionais de ajuda alimentar, foi um exemplo disso (SILVA, 2014).

Para Peliano (2010), as ações no campo da segurança alimentar que se constituíram até os anos de 1980, foram em sua maioria pontuais, desconectadas, com baixo orçamento e totalmente submetidas ao controle político das lideranças tradicionais. Desta forma, essas iniciativas foram incapazes de promover mudanças significativas no cenário da fome no Brasil. Além disso, políticas econômicas desastrosas

implementadas neste período empurraram milhões de brasileiros em direção à pobreza e à fome.

No final da década de 1970 e em toda a década de 1980, o Brasil viveu intensa mobilização social em torno do processo de redemocratização, distribuída em diversas frentes de ação. Destaca-se o Movimento do Custo de Vida (MCV), também conhecido como Movimento Contra a Carestia (MCC), onde as mulheres, em sua maioria donas de casa, lideraram um movimento de massas ainda na década de 1970, reivindicando preços acessíveis para os alimentos, questionando a política econômica do governo militar. Este e outros movimentos, em especial as grandes greves iniciadas na região do ABC paulista, foram importantes para levar o país a uma transição, aglutinados no movimento das “Diretas Já”, que reivindicava o retorno das eleições diretas para presidente. Posteriormente, esta mobilização foi direcionada para o processo da Constituinte de 1988, a partir da eleição dos deputados responsáveis por redigir a nova constituição, até as votações dos temas de grande importância nacional.

Neste período, o problema da fome no país voltou ao debate público, pois segundo os especialistas da época, havia crescido muito durante o período dos governos militares e estava em um nível insuportavelmente alto. O assunto permaneceu completamente abafado entre 1964 e 1984, durante a ditadura militar, em um período onde a fome foi um tema considerado como “proibido” (LEÃO; MALUF, 2012). Diversas iniciativas e movimentos cobravam do governo de transição²⁴, ações para dirimir o flagelo da fome. Aos poucos, foram sendo adotadas medidas, como a distribuição de cestas básicas e tíquetes para aquisição de leite. Ao final da década de 1980, o governo federal operava 12 programas de alimentação e ou de nutrição, perfazendo um montante orçamentário de aproximadamente um bilhão de dólares no ano de 1989 (PELIANO, 2010).

Nas eleições de 1989²⁵, o tema da superação da fome apareceu nas propostas de algumas candidaturas, especialmente aquelas com maior proximidade em relação

²⁴ O Movimento das “Diretas já” foi derrotado no congresso nacional e em 1985 ocorreram eleições indiretas para presidente, onde Tancredo Neves saiu vitorioso, mas morreu antes de assumir o cargo. Seu vice, José Sarney assumiu o posto de presidente da república, no que veio se chamar de governo de transição, até as eleições diretas de 1989.

²⁵ Em 1989 ocorreram as primeiras eleições presidenciais após o período da ditadura militar. Foram eleitos os novos governadores dos estados, deputados federais, senadores, deputados estaduais e o presidente da república.

aos movimentos sociais (ARANHA, 2010). Após tomar posse como presidente, Fernando Collor extingue quase todos os programas que existiam no campo da alimentação e nutrição (PELIANO, 2010). Com a derrota das forças progressistas nas disputas presidenciais de 1989, foi constituído o que se chamou de “governo paralelo” formado por um grupo de militantes da esquerda, especialmente setores ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT). A iniciativa buscava monitorar o andamento do governo federal e apresentar propostas alternativas de políticas públicas, que, no entender deste grupo, seriam mais condizentes com as necessidades nacionais. Dentre as propostas formuladas estava a construção de uma “Política Nacional de Segurança Alimentar” e a constituição de um Conselho Nacional de segurança Alimentar (LEÃO; MALUF, 2012).

4.3. A Ação da Cidadania, o Surgimento do CONSEA e do FBSSAN

O período entre o final da década de 1970 e toda a década de 1980 registrou uma transição do referencial global do desenvolvimentismo, que foi substituído pelo referencial global neoliberal. A substituição de um referencial não ocorre de maneira rápida e sem conflitos e tensionamentos entre os agentes (MULLER, 2005). Além das frequentes incertezas no campo da política e da cidadania, a economia nacional também viveu muitos sobressaltos, com inúmeros planos econômicos, picos inflacionários, períodos de recessão, dentre outros percalços.

Segundo Pochmann (2016), desde o início da chamada Nova República²⁶, em 1985, houve três tempos de instalação do neoliberalismo do Brasil: o primeiro deles começou no final do governo Sarney, ainda em 1989, como uma reação às conquistas sociais da constituição de 1988, sendo a vertente liberal fortalecida com a chegada de Fernando Collor na presidência em 1990. Segundo o autor, este primeiro momento teria sido interrompido em 1992, com a ascensão de Itamar Franco à presidência, através do processo de impeachment. A eleição de Fernando Henrique permitiu o retorno do ideário neoliberal no período dos seus dois mandatos (1995 a 2002), sendo

²⁶ Aqui é adotado o mesmo conceito utilizado por Marcio Pochmann (POCHMANN, 2017), de Ciclo Político da Nova República para os governos de seis presidentes, todos ocorridos no período compreendido após a saída dos militares do poder, até 2016: José Sarney, 1985–1990; Fernando Collor de Mello, 1990–1992; Itamar Franco, 1992–1994; Fernando Henrique Cardoso, 1995–2002; Luís Inácio Lula da Silva, 2003–2010 e Dilma Rousseff, 2011–2016.

interrompido por mais de uma década, a partir da chegada de Lula à presidência. O terceiro tempo do neoliberalismo veio com o afastamento de Dilma Rousseff e chegada de Michel Temer à presidência. Os preceitos do neoliberalismo, ou o seu “tripé básico: i) liberalização comercial; ii) desregulamentação financeira; iii) privatização das empresas estatais” (MATTEI, 2013, p. 42), foram implantados no Brasil durante o governo de Fernando Collor de forma intensa. O cenário internacional da época²⁷ e as crises internas deram sustentação a uma narrativa crítica à ação do Estado, justificando as grandes modificações efetivadas com o novo referencial global.

A passagem de Fernando Collor pela presidência da república foi um dos acontecimentos mais marcantes na história recente do Brasil. Eleito de forma direta após anos de luta pela redemocratização do país, tendo utilizado como bandeiras a moralidade e o combate à corrupção, sua imagem de político renovado e digno de confiança não durou muito, caindo em descrédito após poucos meses de governo. Envolvido em diversas denúncias de corrupção, Collor renunciou ao cargo nos últimos dias de 1992, quando enfrentava um processo de impeachment, marcado por grandes manifestações populares. Neste contexto, surgiu o “Movimento pela ética na política”, como um movimento social de amplo espectro político, forte adesão popular e grande repercussão na mídia, que liderou as manifestações pela deposição do presidente e pelo estabelecimento de um padrão de lisura e moralidade na gestão pública. A queda de Collor foi uma conquista importante para os movimentos populares anticorrupção, que poderia ter significado um arrefecimento nos ânimos e até mesmo o final da mobilização, se não houvesse um redirecionamento desta dinâmica para um tema de grande relevância, capaz de manter a atenção e o envolvimento ao nível nacional, fato descrito pelo entrevistado 09:

[...] nesse processo de luta contra a corrupção, [...] não entro no mérito, mas só comparando, a alegada corrupção do Collor e a alegada corrupção da Dilma, teve dois desfechos. Com o Collor, a sociedade se uniu, criou o movimento pela ética na política e declarou que a maior corrupção do país, era o Estado, grande produtor de alimentos, a sexta

²⁷ A queda do Muro de Berlim, o fim da “Guerra Fria” com a dissolução da União Soviética e afirmação dos EUA como única superpotência mundial, a ascensão e consolidação do liberalismo no Reino Unido com Margaret Thatcher e nos EUA com Ronald Reagan, são alguns dos acontecimentos de grande expressão no cenário internacional no final dos anos de 1980 e início da década de 1990. Todos estes eventos tiveram diversos desdobramentos e contribuíram para o fortalecimento do liberalismo ao nível internacional.

economia do mundo, se eu não me engano, com cerca de 32 milhões de famintos. E o Brasil se uniu, para combater essa corrupção. Aí que nasce a chamada campanha contra a fome.

Esta transição da mobilização em torno do tema da corrupção para o tema da fome, marcou também o surgimento da “Ação da Cidadania”²⁸, como uma espécie de herdeiro político do Movimento pela Ética na Política. Após alcançar um dos seus grandes objetivos, o movimento teve habilidade para aproveitar as condições sócio políticas do sentimento coletivo anticorrupção e reorientar a indignação das pessoas para uma nova temática. Assim, o problema da fome foi alçado ao topo da lista das questões públicas, entrando de forma contundente na agenda nacional. A Ação da Cidadania ganhou notoriedade, como um movimento da maior importância no âmbito da segurança alimentar, que mudou a percepção pública sobre a fome e trouxe o envolvimento da população para com o tema.

Com a renúncia de Fernando Collor, o mineiro Itamar Franco assumiu o cargo de presidente da república no final de 1992. Havendo grande controvérsia nos meios político e acadêmico sobre os números reais da fome no Brasil, uma das primeiras iniciativas da Ação da Cidadania dentro do novo contexto foi solicitar ao presidente Itamar a realização de uma pesquisa nacional para mensurar e detalhar a situação dos famintos no país. Assim, foi elaborado pelo IPEA um documento que atualizou e aprimorou os estudos pioneiros de Josué de Castro, chamado *Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma política de Segurança Alimentar*. A publicação trouxe uma mensagem direta e de fácil compreensão: 32 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, o que fez o tema entrar de forma definitiva na agenda pública nacional (PELIANO, 2010). Além de detalhar os números da fome, o mapa trouxe dados sobre a produção agrícola no Brasil e uma comparação com as necessidades nutricionais da população, demonstrando que não havia falta de alimentos no país (PELIANO, 1993).

²⁸ A Ação da Cidadania foi fundada em 1993 por Herbert de Souza, sociólogo conhecido como Betinho, junto com outras lideranças políticas e religiosas. Constituiu uma grande rede de ação e solidariedade, mobilizando milhões de pessoas físicas e jurídicas para enfrentar o problema da fome, que assolava cerca de 32 milhões de pessoas no Brasil na década de 1990. Se caracterizou pela atuação descentralizada, através dos comitês locais da sociedade civil organizada, congregando lideranças comunitárias e amplos setores sociais (AÇÃO DA CIDADANIA, 2019).

Houve grande repercussão com a publicação do Mapa da Fome. O movimento da Ação da Cidadania, tendo à frente o sociólogo Herbert de Souza e o bispo Dom Mauro Morelli, realizou ampla mobilização da sociedade, envolvendo milhões de pessoas no movimento contra a fome. Comitês da campanha foram criados em todo o território nacional e iniciativas como o “Natal sem Fome” tiveram ampla adesão das pessoas e também de empresas e organizações sociais. Em uma reunião com a presença do presidente da república e todo o seu ministério, Betinho e Dom Mauro apresentaram ao governo federal os dados apurados no Mapa da Fome. Itamar Franco decidiu que o governo deveria agir para mudar o quadro da fome e determinou a criação de uma comissão para elaborar medidas que seriam adotadas pelos ministérios, tendo como base os resultados do Mapa da Fome, contemplando as propostas da Ação da Cidadania e também do Governo Paralelo.

A comissão foi composta por ministros, especialistas do IPEA, gestores públicos e as lideranças da Ação da Cidadania. Após cerca de um mês, o presidente recebeu um conjunto de propostas para os ministérios, organizadas no documento *Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo*²⁹ (NASCIMENTO, 2012). Como espaço de interação e mecanismo formal de articulação entre o governo e a sociedade civil, foi proposto a criação do Consea, conforme relatado pelo entrevistado 09:

Então a comissão trabalhou um mês e apresentou ao Itamar a proposta e um plano de ação. E a proposta era um conselho com dois terços da Sociedade Civil, deliberativo e um terço governo. [...] dos 21 que cabia à sociedade civil, o movimento pela ética indicou 19 [...] e o Itamar cumpriu a palavra dele, nomeou os 19.

Em 24 de abril de 1993, através do Decreto 807, o presidente Itamar Franco constituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como um órgão de aconselhamento da presidência da República. Na sua composição estavam nove

²⁹ Na coordenação do Plano estavam: a Ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, Yeda Crusius; Betinho, do Ibase; Dom Mauro Morelli, da Arquidiocese de Duque de Caxias; Anna Maria Peliano, do Ipea; Denise Paiva, assessora especial do presidente da República; Josenilda Brant, presidente do INAN (NASCIMENTO, 2012).

ministérios³⁰, a secretaria geral da presidência e 21 representantes da sociedade civil, sendo 19 indicados pela Ação da Cidadania (BRASIL, 1993). A criação do Consea não era uma reivindicação nova, sendo uma das iniciativas apresentadas na proposta de Política de Segurança Alimentar, lançada em 1991 pelo Governo Paralelo (TAKAGI, 2010; MENEZES, 2010; LEÃO; MALUF, 2012).

Para presidir o Consea, foi nomeado Dom Mauro Morelli, que possuía uma trajetória extensa de trabalho junto às comunidades carentes na defesa dos direitos humanos e no movimento pela redemocratização. Dom Mauro era uma das lideranças do movimento da Ação da Cidadania e havia se notabilizado por liderar ações no combate à fome, especialmente a desnutrição infantil, na condição de bispo da recém-criada diocese de Duque de Caxias, na década de 1980. Foi sugerido à Itamar Franco que Dom Mauro Morelli deveria ser o secretário geral e o próprio Itamar deveria assumir a presidência do Consea. Entretanto, a decisão de Itamar foi no sentido de garantir maior autoridade à Dom Mauro, conferindo-lhe o cargo de presidente do Consea, conforme relatado pelo entrevistado 09:

O Betinho queria que ele [D. Mauro] fosse o secretário geral do Consea e o Itamar presidente. O Itamar disse assim: esse Betinho é teimoso, eu não vou ser presidente do Conselho! E [Itamar] falou assim, Dom Mauro não vai ser secretário, vai ser presidente! Isso aqui é presidencialismo, se for secretário, ninguém vai dar atenção!

O impeachment de Collor e a ascensão de Itamar Franco ao governo desacelerou o ritmo das mudanças decorrentes da implantação do referencial global do neoliberalismo, mas não interrompeu o processo em curso. Apesar de ter sido um evento drástico e muito significativo no cenário político, a queda de Collor não foi suficiente para conter a implantação do referencial global neoliberal e os ajustes nos referenciais setoriais. Ocorreram mudanças nos aspectos econômicos e nas políticas sociais do governo de transição, que abandonou a vertente radical liberal, para adotar uma condição mais moderada. Ainda assim, não é possível atestar a instalação de um outro referencial durante este curto período.

³⁰ Os ministérios que compunham o Consea em 1993 eram: Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-estar Social e Planejamento, e também a Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 1993).

Com o referencial global neoliberal em implantação, cabe discutir quais as razões que levaram Itamar Franco a acolher uma proposta dos movimentos sociais que buscavam se fortalecer e conquistar maior espaço de participação, especialmente uma reivindicação construída dentro do “Governo Paralelo”, ligado ao Partido dos Trabalhadores. Segundo Zimmermann (2011), é preciso considerar que cada um dos Presidentes da República vinculados ao projeto neoliberal, deu uma ênfase particular a este referencial durante seu governo. Havia também uma influência de instituições internacionais como o Banco Mundial, conforme destacado por Grisa (2012, p. 103):

Descentralização, sociedade civil, participação, empoderamento, transparência e controle social (*accountability*) tornaram-se noções constantemente difundidas pelo Banco Mundial, as quais eram coerentes com o referencial global [...] da época: o neoliberalismo.

Além disso, três processos sociais em curso neste período tiveram forte influência na criação do Consea, conforme analisado por Zimmermann (2011, p. 23-24):

- i) a pressão exercida pela conjuntura da época, de mobilização social;
- ii) a sensibilidade pessoal de Itamar Franco, que se colocava muito “aberto” ao diálogo com a sociedade civil;
- iii) a necessidade de legitimidade social do governo Itamar Franco, tendo em vista que ele era vice de Collor e havia assumido mediante o impeachment daquele Presidente.

Em seu discurso na abertura dos trabalhos da Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994, Itamar Franco reforçou a necessidade do combate à fome, a importância do Consea e das políticas públicas de SAN para o país. Alguns dos fatores elencados por Zimmermann podem ser inferidos a partir de uma leitura na fala do presidente: (CONSEA, 1995, p. 43-44):

Nunca houve tanta comida no celeiro do mundo e nunca houve tanta miséria. Mais do que isso, jamais tantas crianças, homens e mulheres foram tão explorados, esfaimados e exterminados sobre a terra. Somos chamados a refletir sobre os objetivos do processo econômico moderno. Qual tem sido e qual deve ser o propósito da tecnologia? A capacidade criadora do homem não pode reduzir-se a produzir cada vez mais para um mercado cada vez menor.

O governo de Itamar Franco tinha uma relação bastante difícil com o congresso e sofria de crises de legitimidade junto à população, dada a sua origem como vice na chapa de Fernando Collor, somado ao conturbado processo de impeachment e renúncia do presidente. Em função disso, havia a necessidade de ampliar a sua capacidade de diálogo com a população. Foi neste contexto que o Consea se tornou a principal instância de interlocução com a sociedade, uma espécie de “super conselho”, abarcando o tema de maior sensibilidade para a população naquele momento, em um período em que praticamente não havia espaços oficiais de participação popular (NASCIMENTO, 2012). Ao presidente do Consea, foi conferido o status de ministro de estado (de forma não oficial) e ele se tornou uma pessoa de grande influência no governo de Itamar Franco, sendo muitas vezes, procurado pelos ministros para ajudar no encaminhamento de suas demandas junto ao presidente da república.

A criação do Consea não enfraqueceu a iniciativa da sociedade civil mobilizada na Ação da Cidadania, pelo contrário, as ações governamentais deram musculatura ao movimento, incentivando o engajamento e a doação de alimentos³¹ não apenas das pessoas físicas, mas também jurídicas, inclusive com a adesão de empresas públicas. Ao mesmo tempo, emergiram importantes iniciativas para a superação da fome, na esfera de comunidades e municípios. Belo Horizonte (BH), sob a liderança do então prefeito Patrus Ananias, foi um dos principais destaques. Experiências como o restaurante popular, que até hoje serve refeições de qualidade a preços módicos e o Armazém da Roça, que aproximava a produção da agricultura familiar dos consumidores da capital mineira, foram políticas públicas testadas e aprovadas em BH. Nesta época, a capital mineira era uma referência, inovando na implementação de ações de segurança alimentar ao nível municipal, conforme destacado pelo ex-presidente da FAO, José Graziano da Silva: “[...] Havia diversas experiências, Belo Horizonte era a vanguarda” (SILVA, 2010, p. 97).

³¹ A Ação da Cidadania liderou um grande movimento nacional contra a fome, que tinha como uma das ações a arrecadação de alimentos a partir de doações de pessoas físicas e jurídicas. A estratégia estava baseada na consolidação de “[...] uma extensa rede de mobilização formada por comitês locais da sociedade civil organizada, em sua maioria compostos por lideranças comunitárias, mas com participação de todos os setores sociais” (AÇÃO DA CIDADANIA, 2019). Os alimentos arrecadados eram doados para a população em condição de extrema vulnerabilidade social e insegurança alimentar grave.

O Consea inaugurou uma forma de gestão das políticas públicas de SAN com a participação social, alcançando importantes resultados em ações de assistência alimentar, como na distribuição de leite e na alimentação escolar, que passaram por processos de descentralização e ainda na distribuição dos estoques de alimentos para as vítimas da seca (PELIANO, 2010). Neste sentido, o Consea cumpriu com o seu papel no fortalecimento do estado democrático brasileiro, conforme assinalado por Almeida e Tatagiba (2012), destacando a importância dos conselhos. Ao realizar debates públicos para a tomada de decisão pactuada, os colegiados de políticas públicas conferem uma legitimidade democrática, necessária ao nosso sistema político, “[...] que não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

Outro legado importante do Consea foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar em agosto de 1994, a partir de amplo processo de mobilização, que contou com reuniões preparatórias em todos os estados e teve a presença marcante dos comitês da ação da Cidadania e dos principais movimentos sociais. Estiveram reunidos 1.800 delegados, além de mais de 2.200 participantes, tendo a presença de Itamar Franco na sua abertura. Durante o evento, a Empresa dos Correios fez o lançamento de um conjunto de selos relativos à campanha de combate à fome, com ilustrações que destacavam pães e peixes, elaboradas pelo cartunista Ziraldo (CONSEA, 1995). A conferência produziu um conjunto de resoluções, incorporadas daquele período em diante, como balizas para o movimento da segurança alimentar no país. Infelizmente, a ruptura que veio em seguida impediu que a maioria das diretrizes fosse incorporada como política pública ao nível nacional (MENEZES, 2010).

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência da república em 1995, a implantação do referencial global neoliberal voltou ao estágio anterior ao mandato de transição de Itamar Franco e retomou sua expressão mais aguda. Em seu discurso de despedida no Senado Federal em 1994, já como presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso anunciou o final da era Vargas, indicando qual viria a ser o papel e o formato do Estado em seu governo (CARDOSO, 1995, p. 10-13):

Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico

e ao seu Estado Intervencionista. [...] A agenda da modernização nada tem em comum com o desenvolvimento à moda antiga, baseado na pesada intervenção estatal, seja através da despesa, seja através dos regulamentos cartoriais.

A diminuição do tamanho do Estado e as privatizações são como “cláusulas pétreas” do neoliberalismo. Neste sentido, o número de privatizações efetuadas em cada governo e o montante de recursos arrecadados nestas operações, são dados que contribuem para aferir a intensidade da implementação do referencial global neoliberal. As privatizações no Brasil ocorreram de forma pouco significativa até o ano de 1990, quando foi lançado o Plano Nacional de Desestatização (PND) (CARVALHO, 2001). Durante os dois anos do governo Collor, foram privatizadas 18 empresas e as vendas somaram US\$ 3,6 bilhões. No governo Itamar, que também durou dois anos, foram privatizadas 15 empresas e a arrecadação somou US\$ 3,2 bilhões. Na gestão de FHC, o PND foi intensificado e no primeiro mandato, quando se concentrou a maior parte das privatizações realizadas no seu governo, foram vendidas 31 empresas, tendo arrecadado US\$ 31,9 bilhões (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). Os leilões das privatizações realizadas neste período foram iniciados com o setor elétrico em 1995 e o setor ferroviário em 1996, ano em que foi lançado o Programa Estadual de Desestatização, centrado em gás, saneamento e rodovias. O setor de mineração foi priorizado em 1997 (com destaque para a venda da Companhia Vale do Rio Doce). No ano de 1998, foi a vez do setor de telecomunicações, considerado a maior privatização do mundo no gênero (CARVALHO, 2001).

Com o referencial global do neoliberalismo em vigência, o governo de FHC definiu o combate à inflação e a redução do Estado como eixos prioritários, sendo anunciado que a estabilidade econômica seria a principal medida para reduzir as desigualdades sociais e aplacar o cenário de fome e miséria no país. Em decorrência dos ajustes ao referencial global, o referencial setorial de SAN passou por grandes modificações, com um novo direcionamento das políticas de segurança alimentar no país, acarretando na extinção do Consea e na criação do programa Comunidade Solidária. A ênfase deixou de ser o enfrentamento à fome e passou para a diminuição da pobreza, com enfoque nas ações de promoção do desenvolvimento local.

O programa Comunidade Solidária possuía um espaço de controle social, na forma de um conselho gestor³², onde todos os representantes da sociedade civil eram indicados pelo presidente da república, portanto diferente do Consea, onde a Ação da Cidadania indicava 19 dos 21 membros não-governamentais (NASCIMENTO, 2012). A ideia de participação e representatividade adquiriu outra conotação no governo de FHC, conforme descrito por Zimmermann (2011, p. 44):

[...] a participação social no governo FHC foi substituída por formas estritamente individualistas de tratamento de questões como a desigualdade social e a pobreza. [...] houve um deslocamento da noção da representatividade, já que, no Conselho Comunidade Solidária, a escolha dos representantes da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta visibilidade na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escreviam com frequência na mídia impressa, etc.

O tipo de participação que ocorria no conselho do programa Comunidade Solidária não se baseava no debate crítico e propositivo das políticas e não abordava questões de maior relevância para além do escopo operacional do programa. O novo enfoque foi criticado por diversos autores, conforme destacado por Zimmermann (2011, p. 24):

[...] a emergência da chamada participação solidária, com ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social, tanto de indivíduos como de empresas, resultou numa perda do significado político e coletivo da participação, para uma exclusiva sustentação num terreno privado da moral, que era o que se via no Conselho Comunidade Solidária. [...] a participação empregada no Conselho Comunidade Solidária tinha ênfase em aspectos procedimentais, implicando numa determinada concepção de cidadania nas políticas estatais, próximas de uma ação assistencialista, baseados numa ação solidária espontânea. O maior problema era a noção de participação utilizada nos governos de FHC ter retirado o essencial do processo de

³² O Conselho do Comunidade Solidária era consultivo à Presidência da República, nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Sua composição contemplava dez ministérios: Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho, e 21 personalidades da sociedade civil: Ruth Cardoso (Presidente), André Roberto Spitz, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Hebert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe. A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária também fazia parte do colegiado (PELIANO, RESENDE e BEGHIN, 1995).

experimentação democrática, que estava se estruturando para a SAN através do CONSEA, a saber, a publicização dos diferentes interesses e conflitos que perpassavam a temática.

A extinção do Consea não levou a um desaparecimento das políticas de segurança alimentar de imediato, sendo incorporadas na nova dinâmica. Na fase inicial da Comunidade Solidária, teria ocorrido até mesmo um crescimento dos mesmos, segundo Peliano (2010, p. 38): “[...] todos os programas que eram acompanhados pelo Consea foram absorvidos pela Comunidade Solidária, tendo sido fortalecidos e ampliados”. Entretanto, a opção do programa pelo desenvolvimento local foi ao longo do tempo se mostrando incapaz de solucionar os problemas estruturais vividos pelas comunidades. Ainda que percebidos localmente, a complexidade dos problemas pedia ações intersetoriais e integradas em diferentes níveis governamentais de ação, tornando ineficaz a intervenção através de projetos pontuais. A mudança do foco e as dificuldades impostas ao controle social do novo programa foram muito criticadas pelas organizações e pelos setores da academia que atuavam no tema.

No início do segundo mandato de FHC (1999 a 2002), houve uma mudança substancial no programa comunidade solidária e suas atribuições de combate à fome foram transferidas para o Projeto Alvorada, sem grande alcance (NASCIMENTO, 2012). Anos mais tarde, em 2002, o Brasil recebeu o inspetor da FAO, que afirmou em seu relatório, a existência de um quadro de grande insegurança alimentar em todo o território nacional. Foi derrubado desta forma, o principal argumento defendido pelo governo de FHC de que as políticas macroeconômicas (como o controle da inflação) por si só, teriam força suficiente para alterar o quadro da fome (BELIK, 2003).

O fim do Consea em 1995 e as tentativas frustradas de participação, diálogo e incidência junto ao governo federal, repercutiram nas organizações da sociedade civil que atuavam no tema da SAN. O cenário desfavorável instigou a formulação de estratégias para não se dispersar e manter a capacidade de agir de forma articulada na incidência política junto aos governos. Foi neste contexto que um grupo de organizações sociais preparou a participação de uma delegação brasileira na Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma em 1996³³. Paralelo ao evento oficial foi

³³ A Cúpula Mundial de Alimentação foi realizada por iniciativa da FAO / ONU, em Roma no ano de 1996, reunindo chefes de estado e representantes dos países.

realizado um encontro da sociedade civil para tratar do tema da fome no mundo e as alternativas para superá-la. Neste evento, convocado por uma articulação internacional das redes da sociedade civil, a maior delegação presente foi a brasileira³⁴, que a partir da CMA começou a discutir a constituição de uma rede nacional para articular as diferentes organizações e movimentos, em torno da temática de SAN no Brasil.

Após a conferência em Roma, os movimentos seguiram mobilizados e em 1998 realizou-se um encontro em São Paulo, onde foi fundado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)³⁵. Havia um acúmulo de experiências significativo, com a trajetória da Ação da Cidadania, o “Governo Paralelo”, as experiências locais com ações de SAN que emergiram na década de 1990, a criação do Consea e os debates realizados na Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. Parte das entidades que estavam à frente da criação do FBSSAN havia participado de todas estas etapas anteriores. Estas organizações tinham a percepção de que somente através de uma ação articulada entre os diferentes segmentos da sociedade civil organizada, seria possível ter conquistas importantes no campo das políticas públicas.

Quatro grandes vertentes de movimentos sociais e frentes de ação foram articulados e convergiram no movimento que deu origem ao FBSSAN e a construção do conceito de SAN no Brasil, segundo o entrevistado 08:

i) o movimento pela reforma sanitária que construiu a proposta do SUS consolidado na Constituição Federal de 1988. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição fez parte dessa frente; ii) os movimentos pela reforma agrária e agricultura familiar (Contag, MST, Agroecologia e outros). A Via Campesina trouxe o debate sobre a Soberania Alimentar e posteriormente o FBSSAN incorporou essa dimensão na luta; iii) o Movimento Nacional pelo Direito Humano - MNDH, com destaque para o PIDESC e diretrizes voluntárias pelo DHAA; iv) a Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e pela Vida.

³⁴ Segundo o entrevistado 08, a delegação brasileira era formada por cerca de 40 pessoas, em sua maioria ligados à Ação da Cidadania e membros da Rede PTA. A preparação da delegação envolveu uma chamada às organizações com interesse, a elaboração de um documento temático para discussão, a captação de recursos e a definição das pessoas para compor a delegação. As reuniões ocorreram na sede do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) no Rio de Janeiro, sendo lideradas pelas ONGs IBASE, FASE e AS-PTA.

³⁵ Conforme descrito anteriormente, na criação do Fórum não foi incorporada a palavra “Soberania” ao nome, vindo a fazer parte depois. Será utilizado nesta dissertação a denominação atual: Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

Reunindo cerca de 100 organizações da sociedade civil, dentre Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos, movimentos sociais, pastorais da criança e da terra e instituições acadêmicas, o FBSSAN passou a ser um espaço de articulação e construção de propostas de políticas públicas. Houve tentativas de diálogo com membros do governo federal para discutir a implementação de propostas defendidas pelo FBSSAN, mas estas conversas não foram frutíferas. Diante deste cenário, o Fórum direcionou sua ação de incidência para estados e municípios, definindo como foco os governadores eleitos em 1998 que já haviam demonstrado maior interesse ou histórico de ação no tema da SAN (MENEZES, 2010).

Os estados priorizados foram Acre, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. As reações à provocação do FBSSAN foram diferenciadas e a maioria das respostas não foi positiva. Houve situações onde o governador eleito demonstrou grande interesse (caso de Olívio Dutra no RS), ou com disposição para o diálogo (caso de Mario Covas em SP), entretanto, diferentes entendimentos dos atores sociais da sociedade civil destes estados (RS e SP) quanto às estratégias e parcerias com o poder público, tornaram impossível a consecução das ações. Em Minas Gerais, Itamar Franco assumiu o compromisso de implementar as propostas apresentadas pelo FBSSAN, tão logo tomasse posse como governador. O capítulo cinco desta dissertação discute de forma mais detalhada como o chamado do FBSSAN repercutiu no governo e na sociedade civil organizada de Minas Gerais. Neste processo, destacou-se papel do FBSSAN, como o principal mediador da criação do Consea Estadual em Minas Gerais.

4.4. O Fome Zero e o Novo Desenvolvimentismo

Diversos fatores corroboram o estabelecimento de um novo referencial global a partir de 2003. Houve uma reorientação da agenda pública e mudança na ação do Estado, que passou a intervir na economia em favor do aumento das atividades produtivas, incremento do mercado interno e das exportações, com foco na inclusão social e diminuição da pobreza. O novo referencial é chamado por diversos autores de “novo desenvolvimentismo” e também de “neodesenvolvimentismo”. Outra mudança importante foi o aumento substancial dos espaços de governança e participação social, conforme será detalhado mais à frente.

A transição do referencial global do neoliberalismo para o referencial do neodesenvolvimentismo ocorreu a partir do crescimento da interpretação crítica ao modelo neoliberal, que foi responsabilizado pela crise econômica e social vivida em muitos países em função das opções econômicas ortodoxas adotadas. Sob a orientação das agências multilaterais (FMI e Banco Mundial), milhões de pessoas foram excluídas do acesso aos mercados, bem como de direitos básicos como saúde, educação, habitação e saneamento. “Passadas mais de duas décadas de implementação desse receituário, o continente latino-americano conheceu claramente as dolorosas consequências desse modelo, que tinha o mercado como agente regulador das relações sociais” (MATTEI, 2013, p. 57). Algumas das teses centrais, defendidas por parte dos “novos desenvolvimentistas”, foram elencadas no livro *Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*³⁶, conforme descrito por Mattei (2013, p. 49):

1) a existência de um Estado forte e de um mercado forte também; 2) a implementação de políticas macroeconômicas que fortaleçam essas duas instituições; 3) a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico com equidade social; e 4) a manutenção de taxas de crescimento em patamares elevados para reduzir as desigualdades sociais.

O ajuste dos referenciais setoriais ao novo referencial global do neodesenvolvimentismo trouxe grandes mudanças para os diversos setores. Em especial, para a segurança alimentar e nutricional, que alcançou um grau elevado de prioridade no plano governamental, orientando uma nova estruturação dos ministérios e das ações públicas, aglutinadas na estratégia do programa Fome Zero.

O programa Fome Zero surgiu alguns anos antes da instalação do referencial global do novo desenvolvimentismo, por iniciativa da sociedade civil, que tencionava o referencial global do neoliberalismo. O documento que pode ser considerado a primeira versão do Fome Zero foi o Plano Nacional de Segurança Alimentar, lançado pelo Governo Paralelo em 1991. A segunda versão foi elaborada dez anos depois, a partir de

³⁶ O livro “*Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*”, foi escrito pelos professores João Sicsú (UFRJ), Luiz Fernando de Paula (UERJ) e Renalt Michel (Universidade Candido Mendes - UCAM), e prefaciado pelo Vice-Presidente da República na ocasião, o empresário mineiro José Alencar Gomes da Silva (SICSÚ; DE PAULA; MICHEL, 2005).

um diagnóstico que apontou a existência de 44 milhões de pessoas com fome no Brasil (cerca de 28% da população nacional) e a ausência de uma política robusta de segurança alimentar, capaz de enfrentar e superar esta realidade (TAKAGI, 2010). Além do diagnóstico da fome, a construção do programa Fome Zero levou em conta as experiências anteriores de ações governamentais e de mobilização da sociedade, como as Conferências Nacionais de Saúde da década de 1980, a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, de 1994, o trabalho da “Ação da Cidadania” e a atuação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar. Foi incorporada no Fome Zero a discussão conceitual de SAN, considerando a necessidade de universalizar a ação do Estado para garantir o direito humano à alimentação adequada (BELIK, 2010).

Em 16 de outubro de 2001, no Dia Mundial da Alimentação, foi lançada pelo Instituto Cidadania, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, uma proposta de Política Nacional de SAN. A versão final do documento foi concluída após seis meses de elaboração, onde participaram aproximadamente 100 especialistas no tema. A proposta recebeu o nome de Fome Zero, sendo alçada à política pública nacional a partir de 2003, com a posse de Lula como presidente (TAKAGI, 2010).

Em seu discurso de posse como presidente da república, Lula demarcou o combate à fome como prioridade do seu governo e a implementação de um conjunto de ações com grande impacto para a segurança alimentar e nutricional, organizadas no Programa Fome Zero (ARANHA, 2010). O Fome Zero foi estruturado com eixos estratégicos, funcionando em três níveis de intervenção simultâneos: i) as ações estruturais de combate às causas da pobreza, como o aumento da renda e acesso às políticas sociais; ii) as ações específicas de SAN, inclusive ações emergenciais; iii) as ações locais, diferenciadas pelo tipo de município – rurais, cidades médias e metrópoles (BELIK, 2010; TAKAGI, 2010; MENEZES; SANTARELLI, 2013). Segundo Aranha (2010), as ações do Fome Zero estavam organizadas na forma de uma estratégia com quatro eixos articuladores, que funcionavam de forma integrada: 1. Acesso aos alimentos (transferência de renda, programas de alimentação, redes de SAN locais e regionais, acesso à água); 2. Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF³⁷, seguro safra, PAA³⁸); 3. Geração de renda (qualificação social e profissional, economia solidária e

³⁷ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

³⁸ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

inclusão produtiva, microcrédito, CONSADs³⁹, Territórios da Cidadania); 4. Articulação, Mobilização e Controle Social (CRAS⁴⁰, conselhos e comitês de controle social, educação social e mobilização social, parcerias com empresas e entidades).

Com a definição da segurança alimentar como prioridade dentre as políticas públicas federais, a estrutura administrativa foi alterada para dar maior operacionalidade a sua consecução. Dentre as principais mudanças, destaca-se a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e também o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família em 2003. No ano de 2004, em um ajuste do programa, essas três estruturas foram integradas, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ainda neste ano, para coordenar as ações de combate à fome, foi formado o Grupo de Trabalho do Fome Zero, com a participação de 12 ministérios (ARANHA, 2010).

Diversos estudos demonstram a eficácia das estratégias implementadas com o programa Fome Zero na redução da pobreza no Brasil. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que o índice de pobreza⁴¹ passou de 24,4% para 10,2% da população entre 2004 e 2011. Em relação ao índice de Gini⁴², houve uma queda acentuada, passando de 0,5900 em 2001 para 0,5274 em 2011, o que representou uma redução da ordem de 12% (SILVA, 2014). Um dado significativo foi a redução da extrema pobreza, que caiu pela metade entre 2003 e 2008, alcançando assim, o primeiro Objetivo do Milênio (ODM), antes do tempo estabelecido (ARANHA, 2010).

Destaca-se que além das políticas focadas especificamente no âmbito social, com repercussão direta no combate à fome, outras políticas e elementos conjunturais contribuíram para o alcance de resultados positivos na SAN entre 2003 e 2010. Alguns fatos ocorridos na gestão de Lula na presidência que merecem destaque são: a implementação de políticas para fomentar a geração de emprego e renda, que somadas

³⁹ Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs).

⁴⁰ Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

⁴¹ O cálculo do índice de pobreza se baseia no percentual da população que vive com uma renda mensal per capita inferior a US\$ 2 ao dia (SILVA, 2014).

⁴² O índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um dos indicadores mais utilizados em todo o mundo para mensurar a desigualdade. Varia de 0 (ausência de concentração) a 1 (concentração extrema), sendo que quanto mais próximo de 1, maior a concentração. Valores acima de 0,4 são considerados de alta desigualdade (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

aos demais aspectos, resultaram no aquecimento da economia e no crescimento do PIB da ordem de 4,1% ao ano em média; a geração de 11,4 milhões de empregos formais com crescimento de 18,5% do emprego industrial; a recuperação do salário mínimo, com aumento real de 53,7% acima da inflação; a ampliação dos investimentos públicos em habitação, totalizando R\$194,9 bilhões entre 2003 e 2009; o aumento expressivo no valor internacional das *commodities* (conhecido com o *boom* das *commodities*) contribuindo para o aumento das exportações brasileiras, entre outros fatores (MERCADANTE, 2010).

O “Programa Fome Zero” passou a ser chamado de “Estratégia Fome Zero” e esteve no centro das atenções do governo federal na gestão de Lula na presidência, especialmente no seu primeiro mandato. Na sequência, no governo de Dilma Rousseff, houve uma mudança de enfoque, onde a erradicação da pobreza extrema se tornou uma questão importante, como o lançamento do Programa Brasil sem Miséria em março de 2011 (MENEZES; SANTARELLI, 2013). Desta forma, o Fome Zero perdeu a centralidade que tinha até então, embora tenha sido mantida a maior parte dos programas e projetos que estavam inseridos na estratégia do Fome Zero, como o Programa Bolsa Família, o PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o PRONAF, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), entre outros.

O setor da SAN e o setor agrícola tem ligações profundas, em função da conexão mútua com os sistemas agroalimentares, que conformam a produção, o abastecimento e os mercados dos alimentos. A instalação do referencial global do neodesenvolvimentismo e os ajustes que ocorreram no referencial agrícola e no referencial da SAN acarretaram em diversos tipos de situações conflitantes, além dos antagonismos já recorrentes.

No setor agrícola, o ajuste ao referencial global do neodesenvolvimentismo teve com um dos principais objetivos o aumento da produtividade e da produção agropecuária. Para isso, ocorreu um incremento das políticas públicas do setor e também a melhoria da infraestrutura (estradas, portos, hidrovias, aeroportos etc.) no intuito de facilitar o escoamento da produção, além da assinatura de acordos internacionais para expandir as exportações de *commodities* agrícolas. Ao mesmo tempo, foram concedidos incentivos fiscais ao agronegócio e ampliado o crédito agrícola, beneficiando especialmente a agricultura empresarial (AQUINO; SCHNEIDER,

2015). Os resultados econômicos foram expressivos, com aumento na produção de grãos, cana-de-açúcar, carnes e outros produtos, fazendo crescer o Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário.

O conjunto de políticas agrícolas deste período gerou diversos problemas, como o acirramento dos conflitos no campo, maior insegurança alimentar com a liberação do cultivo de sementes transgênicas, em 2003, e aumento no uso de pesticidas, levando o Brasil a liderar, a partir de 2008, a lista dos maiores consumidores de agrotóxicos de todo o mundo (CARNEIRO, 2015). Neste contexto, o governo foi duramente criticado por diversos movimentos sociais e setores da academia, por não exigir contrapartidas ambientais junto com o incentivo ao agronegócio.

Como resposta às críticas, especialmente ao envenenamento dos alimentos pelo alto consumo de pesticidas, Dilma Rousseff assumiu um compromisso durante a 4ª Marcha das Margaridas em 2011, para a elaboração da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)⁴³, que foi lançada em 2012. Para dar operacionalidade à política, foi elaborado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)⁴⁴, lançado em 2013 (ANA, 2015). A mais significativa inovação no campo da SAN incorporada na gestão de Dilma foi a PNAPO e o seu instrumento operativo, o PLANAPO. Entretanto, com pouco tempo de implementação e enfrentando grandes resistências, o PLANAPO contabilizou resultados limitados. Exemplo disso foi o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (PRONARA), elaborado a partir das diretrizes e metas estabelecidas no PLANAPO, que não chegou a ser lançado pelo governo (TYGEL, 2014).

Uma característica importante do novo referencial global foi a valorização e apoio aos espaços de gestão colegiada e de controle social de políticas públicas. Os mecanismos de participação social instituídos a partir da constituição de 1988, baseados no tripé conferências, planos e conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), alcançaram seu ápice nesta fase.

⁴³ O Decreto nº 7.794 de 2012 instituiu a Política Nacional de Agroecologia de Produção Orgânica (PNAPO). O seu principal objetivo é integrar, articular e adequar as diversas políticas, programas e ações desenvolvidas no âmbito do governo federal, que visam induzir a transição agroecológica e fomentar a produção orgânica e de base agroecológica (SAMBUICHI, 2017).

⁴⁴ O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO foi institucionalizado pela Portaria Interministerial nº 54/2013 (BRASIL, 2013).

Durante os dois mandatos de Lula foram ampliadas as possibilidades de participação institucional, sendo mantidas durante a gestão de Dilma Rousseff. Dados de uma pesquisa realizada pelo IPEA mostram que 82 conferências nacionais ocorreram entre 2003 e 2011, o que representa 70% de todas as conferências ocorridas no Brasil, desde as primeiras edições realizadas em 1941, até o ano de 2011 (SOUZA *et al.*, 2013). Na temática da SAN, também houve incentivos à participação, com a retomada do Consea e da realização das conferências. A Segunda Conferência Nacional de SAN ocorreu 2004 dez anos após a primeira edição, conforme apresentado no quadro 4:

Quadro 4 - Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

Edição	Tema / Lema	Data e local
1ª	Fome: Uma Questão Nacional	26 a 28 de agosto de 1994. Brasília - DF
2ª	A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	17 a 20 de março de 2004. Olinda - PE
3ª	Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	3 a 6 de julho de 2007, Fortaleza - CE.
4ª	Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos	07 a 10 de novembro de 2011. Salvador - BA
5ª	Comida de Verdade no Campo e na Cidade: Por Direitos e Soberania Alimentar	03 a 06 de novembro de 2015. Brasília - DF

Fonte: CONSEA, elaborado pelo autor (2020).

No quadro 4, estão relacionadas as cinco conferências nacionais de SAN realizadas no Brasil, sendo a primeira no governo de Itamar Franco (1994), duas durante o governo de Lula (2004 e 2007) e duas na gestão de Dilma (2011 e 2015). Na maioria das vezes, uma conferência nacional não é apenas um evento, mas trata-se de um processo amplo de mobilização e debates, que envolve a realização de conferências municipais, territoriais e estaduais. Fazem parte também as conferências realizadas com grupos específicos, como mulheres, jovens, indígenas e quilombolas.

Dentro da temática da SAN, o espaço rural tem singular importância, uma vez que grande parte da produção e do processamento dos alimentos é realizada fora dos núcleos urbanos, o que afeta as relações econômicas e sociais que ocorrem no espaço rural. As disputas por terra, território e água influenciam e são influenciadas pela

conformação dos sistemas agroalimentares. É no espaço rural que está uma parcela expressiva das pessoas em condição de insegurança alimentar aguda, sofrendo com a falta de alimentos e a escassez de água. Neste sentido, destaca-se que a partir de 2003, houve um aumento nos espaços de gestão social de políticas que incidem sobre o espaço rural brasileiro. Além do Consea, foi retomado em 2003, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)⁴⁵, e diversas comissões, como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (MOURA, 2017).

A quantidade de conselhos nacionais que surgiram nos diferentes períodos históricos está relacionada com o referencial global vigente e representa como a participação social foi tratada em cada mandato presidencial ao longo do tempo no Brasil. Um resumo deste contexto está demonstrado nos quadros 5 e 6, a seguir.

Quadro 5 - Conselhos nacionais criados por décadas (1930-2010)

Período / Décadas	Nº de conselhos criados
1930-1939	1
1940-1959	0
1960-1969	2
1970-1979	0
1980-1989	2
1990-1999	10
2000-2009	16
Total	31

Fonte: Adaptado de Lopes e Pires, (2012, p. 573).

⁴⁵ O CONDRAF foi instituído pelo Decreto Presidencial no 4.854, de 8 de outubro de 2003, como órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir de uma reestruturação do antigo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Em 2016, o MDA foi extinto pelo governo federal, no início da gestão de Michel Temer.

Quadro 6 - Conselhos nacionais criados por mandatos presidenciais (1930-2010)

Mandatos presidenciais	Nº de conselhos criados
Até 1989	5
Collor / Itamar - 1990-1994	4
FHC - 1995-1998	4
FHC - 1999-2002	3
Lula - 2003-2006	13
Lula - 2007-2010	2
Total	31

Fonte: Adaptado de Lopes e Pires, (2012, p. 573).

De acordo com os quadros 5 e 6, é possível verificar que a maior parte dos conselhos existentes surgiu após a promulgação da constituição de 1988, sendo que um número expressivo deles foi criado durante o governo Lula, dos quais 13 no primeiro mandato e dois no segundo. Nos dois mandatos de FHC foram sete conselhos.

4.5. A Volta do Referencial Global Neoliberal

A partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, que se iniciou em 2015, houve uma mudança no direcionamento das políticas econômicas e a desestabilização do ambiente político, que acarretou na diminuição da base de sustentação do governo, culminando no processo de impeachment. Muitos autores afirmam que, na prática, não houve um segundo mandato de Dilma Rousseff, em função da desestabilização promovida por diversos setores, inviabilizando a governabilidade. É possível afirmar que um novo referencial global emergiu neste período, em um processo de transição nada suave.

Com a interrupção no mandato de Dilma, o governo que se instalou passou a operar a partir das diretrizes sintetizadas no documento *Uma Ponte para o Futuro*, lançado pelo PMDB⁴⁶ ainda em 2015, onde sobressaem as políticas liberais com redução das despesas públicas, menor intervenção do Estado, reformas nas legislações trabalhistas e previdenciárias com perdas de direitos dos trabalhadores e ainda o congelamento do orçamento federal para saúde e educação (PMDB, 2015). Com a

⁴⁶ PMDB é o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. A partir de dezembro de 2017 passou a se chamar Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

interrupção do mandato de Dilma Rousseff, se instala o terceiro tempo do neoliberalismo, revigorado em suas forças, conforme destacado por Pochmann (2016, p. 1):

As proposições de reformas no Estado brasileiro (gasto público, previdência social, ensino médio) retomam o sentido da contração do setor público, conforme estabelecido no primeiro (1990 – 1992) e no segundo (1995 – 2002) tempos do neoliberalismo. Destes dois períodos de tempo, o governo Temer parece se assemelhar mais à truculência da época do presidente Collor de Melo.

Estava encerrado um ciclo virtuoso de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, assim como foram limitados os espaços de participação social na esfera da administração pública. Os efeitos mais diretos da instalação de um novo referencial global neoliberal estão relacionados com uma mudança substancial no papel do Estado, com a diminuição do tamanho, a supressão de políticas e serviços importantes para a população mais vulnerável, sem um debate público sobre os efeitos destas medidas para a sociedade brasileira e para o país no médio e longo prazo. Em termos dos ajustes setoriais, houve grandes tensionamentos, onde mudanças com profundo alcance social, econômico e político foram estabelecidas de forma rápida, sem espaço para diálogo e expressão do contraditório.

No caso das políticas de SAN, houve a revogação ou redução da maior parte delas. Também houve casos onde ocorreu um redirecionamento que mudou o objetivo e o alcance da política, desvirtuando-a. A extinção do Consea Nacional, no início de 2019, demonstra o quão profundas são as mudanças que se pretende estabelecer neste referencial. Ao escrever esta dissertação, estamos no segundo ano do governo que sucedeu ao de Michel Temer, em um contexto de Pandemia da COVID-19, com a radicalização da ausência do Estado e expansão do autoritarismo, ao mesmo tempo em que se amplia a necessidade de amparo à população. Entretanto, como o escopo de análise das políticas públicas de SAN definido para este estudo se situa no período entre 1999 e 2018, não será discutido o referencial global fortalecido no Brasil a partir de 2019.

5. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

Como visto no capítulo anterior, diversos fatores foram importantes para a construção do conceito e a incorporação na agenda pública brasileira, de um referencial setorial de segurança alimentar e nutricional. Para o tema aportar em Minas Gerais, houve muitos acontecimentos, imbricados com a trajetória nacional. Na busca pela compreensão de um processo social, muitas vezes não se pode buscar uma linearidade na história, como se houvesse sempre um começo, meio e fim bem desenhados. A sequência de fatos que conformam a chegada desta pauta em Minas teve idas e vindas, permeadas por eventos nacionais e internacionais, junto com o proceder dos atores sociais mineiros, dentro e fora do estado.

Todo o arcabouço histórico e conceitual discutido nos capítulos anteriores será mobilizado neste capítulo, para responder a primeira questão de pesquisa que norteia este trabalho, *sobre como a problemática da SAN emergiu na agenda pública em Minas Gerais, e quais foram os atores sociais que pautaram este tema no estado, propiciando a constituição do CONSEA-MG*. O estilo mineiro de fazer política, baseado no diálogo e busca constante pelos consensos foi uma das características deste processo, marcado também pela conexão com os referenciais globais vigentes, em um processo de disputa pela hegemonia na interpretação do referencial global.

Na seção inicial deste capítulo, será discutida a chegada de Itamar Franco ao governo de Minas Gerais após ter sido presidente da república, episódio que teve grande significado na trajetória do Consea-MG. A segunda seção busca explicar como ocorreu o processo de mediação para a inaugurar o referencial setorial de Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais, com atuação central do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. A terceira seção discute o surgimento do Fórum Mineiro de SAN a partir das ações do FBSSAN e o seu posicionamento estratégico como mediador do setorial de SAN no Estado. Ao final do capítulo, a quarta seção traz um panorama da legislação referente ao Consea-MG e à SAN no estado no período entre 1999 e 2018.

5.1. Itamar Franco no Governo de Minas Gerais: um Novo Referencial Global?

Ao vencer as eleições em 1998 e tornar-se governador de Minas Gerais, Itamar Franco entra para a história como um dos raros casos onde um ex-presidente da república se torna chefe do executivo estadual no Brasil⁴⁷. Esse fato inusitado marcou profundamente a trajetória mineira e trouxe consequências da maior importância para a segurança alimentar e nutricional no estado. Um destaque na vitória de Itamar foi o fato de ter derrotado o candidato alinhado com governo federal e estar em franca oposição ao presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (FHC), catapultado anos antes por Itamar Franco como seu ministro da Fazenda, na implantação do Plano Real de estabilização econômica. Conforme discutido no capítulo quatro, o referencial global do neoliberalismo foi intensificado no governo de FHC, após ter sido refreado nos dois anos do mandato de Itamar na presidência da república.

Quando à frente do governo de MG, Itamar fez parte de um bloco de novos governadores e lideranças discordantes da condução econômica do governo FHC, eleitos com um discurso crítico ao referencial global do neoliberalismo, predominante naquele período. A desaprovação ao governo federal se fundamentou no aprofundamento da desigualdade social, no aumento da pobreza e da fome, ao passo que foram reduzidas as políticas públicas e sistemas básicos de atendimento, como saúde, educação, segurança pública, habitação, SAN, dentre outros. O foco de FHC na estabilidade econômica e na redução do Estado durante seu primeiro mandato havia agravado a situação de vulnerabilidade da população pobre. A partir de 1999, já no segundo mandato de FHC, este tensionamento sobre o referencial global neoliberal foi aumentando, na medida que os indicadores econômicos pioravam, com a volta da inflação e o crescimento do desemprego. O pensamento crítico foi ganhando a adesão de mais lideranças influentes e da opinião pública. Estava em curso a transição para um novo referencial global, que veio a se estabelecer a partir de 2003, conforme descrito pelo entrevistado 08: “O governo FHC entrando em crise, inflação voltando, preços aumentando, o desemprego crescendo. O final do governo Fernando Henrique, ali foi

⁴⁷ Antes de Itamar Franco, Rodrigues Alves, foi presidente do Brasil entre 1902 e 1906 e governou o estado de São Paulo em 1912, e Nilo Peçanha, presidente do Brasil entre 1902 e 1906 governou o Rio de Janeiro entre 1914 e 1917 (SOUZA, 2017).

um desastre. Então, essa conjuntura toda, que favoreceu inclusive a eleição do Lula”. O entrevistado 09 destaca o grupo oposicionista conformado a partir da eleição de diversos governadores em 1998: “Então vários governadores foram eleitos com uma crítica a condução da ordem econômica. Acre, Rio de Janeiro, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, São Paulo com o Covas e Minas Gerais com o Itamar”. Entender o contexto brasileiro do final da década de 1990 e os elementos centrais relacionados ao governo de Itamar Franco é fundamental na compreensão de como o Consea e a pauta de SAN emergiu em Minas Gerais.

Na montagem do seu secretariado, Itamar trouxe para o governo mineiro alguns de seus servidores mais próximos dos tempos de governo federal, que o acompanhavam desde muitos anos, no que a imprensa chamou pejorativamente de “República do Pão de Queijo”, ou ainda “Grupo de Juiz de Fora⁴⁸”, tendo alguns dos ex-ministros como secretários de estado, além de outros nomes que ocuparam cargos de direção em empresas estatais (PEIXOTO; PRATES, 1998). Esta opção por nomes da sua confiança poderia ser uma explicação para o fato do presidente do Consea em Minas Gerais ter sido a mesma pessoa que presidiu o Consea nacional em 1993/1994. Entretanto, esta é uma questão mais complexa, que não pode ser explicada por meio de uma análise simplista, como o resultado de um estilo pessoal do governador. Neste processo, a atuação do FBSSAN e outros atores sociais na mediação para criação do Consea-MG e do próprio setorial de SAN em Minas Gerais foi decisiva, conforme será detalhado à frente.

⁴⁸. O “grupo de Juiz de Fora” que Itamar levou para Brasília era composto por Henrique Hargreaves, que foi ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência da República; Ruth Hargreaves (irmã de Henrique Hargreaves), secretária especial da Presidência; Murílio Hingel, ministro da Educação; Mauro Durante, secretário-geral da Presidência; Maurício Correia, ministro da Justiça; José de Castro Ferreira, advogado-geral da União e consultor-geral da República; José Aparecido de Oliveira, embaixador do Brasil em Lisboa; e Alexandre Dupeyrat, que substituiria Maurício Correia no Ministério da Justiça. No executivo mineiro, Itamar Franco nomeou Henrique Hargreaves chefe da Casa Civil e Comunicação Social e presidente da Companhia Mineradora de Minas Gerais – Comig; Murílio Hingel foi Secretário de Estado de Educação; José de Castro Ferreira foi presidente da Comissão Especial de Estudos Avançados, Constitucionais e Legais, encarregada de analisar o processo de privatização do sistema hidrelétrico e sua vinculação aos recursos hídricos. O parecer da comissão deu base jurídica ao governo mineiro para obstar o projeto do governo FHC de privatização de Furnas; José Aparecido de Oliveira foi membro do Conselho da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e depois chefe do escritório de representação de Minas Gerais na Europa, com sede em Paris. Sua filha, Maria Cecília Aparecido de Oliveira e seu filho José Fernando Aparecido de Oliveira também ocuparam cargos no governo de Itamar; Alexandre Dupeyrat foi Secretário de Estado da Fazenda, depois assessor especial do governador (FGV, 2009a).

Em sua trajetória política como prefeito de Juiz de Fora e depois como senador e membro da Assembleia Nacional Constituinte, Itamar Franco demonstrou ser um político de estilo próprio e marcante, com um perfil democrata, nacionalista, moderado e humanista, distante dos extremos de direita e de esquerda no espectro político. Itamar Franco lutou pelas liberdades individuais e contra a ditadura militar e, no processo constituinte, votou a favor dos direitos trabalhistas, da reforma agrária e da unicidade sindical, entre outros temas relevantes. Se posicionou contra a pena de morte e o mandato de cinco anos para o presidente José Sarney (LEMON; CARNEIRO, 2016). Os analistas políticos da época sempre tiveram alguma dificuldade para encaixar a figura política de Itamar Franco dentro das tipologias mais comuns, dado que a sua personalidade usualmente era mais evidente do que suas ideologias. Entretanto, seu histórico na vida pública e as características marcantes descritas anteriormente, permitem o exercício de relacionar o seu perfil com o referencial global do desenvolvimentismo (vigente no período em que ele cresceu e se tornou uma figura pública) e com o referencial do novo desenvolvimentismo (que ele atuou na mediação para a sua emergência, ao tencionar o referencial do neoliberalismo), ainda que na sua trajetória tenha se aproximado do referencial do neoliberalismo⁴⁹.

Itamar Franco foi para muitos, um político temperamental e controverso, que em muitas vezes adotou medidas pouco usuais, como a volta da fabricação do VW Fusca, quando foi presidente da república, ou como a moratória⁵⁰ decretada no início da sua gestão no governo de Minas Gerais. Entretanto, também foi aclamado por muitas pessoas, tendo sido eleito diversas vezes para ocupar cargos públicos nos poderes legislativo e executivo. Longe de querer formular algum juízo de valor em relação à Itamar, esta descrição busca compor uma percepção sobre a personalidade e estilo pessoal deste político. A junção do feito próprio de cada governante e o contexto de

⁴⁹ Itamar Augusto Cautiero Franco nasceu em 28 de junho de 1929 e faleceu em 02 de julho de 2011. Foi eleito duas vezes prefeito de Juiz de Fora e três vezes Senador. Foi vice presidente e Presidente da República, embaixador do Brasil na OEA (1996) e na Itália (2003) e governador de MG (1999 a 2002). Para saber mais, veja o *Memorial da República Presidente Itamar Franco*, em <http://mrpitarfranco.com.br/n/itamar-franco/> (UFJF, 2014), e *“Os presidentes e a República: Deodoro da Fonseca a Dilma Rousseff / Arquivo Nacional”* (BRASIL, 2012).

⁵⁰ A dívida de MG com a União era de 18,6 bilhões de reais. Ao assumir o posto de governador de MG, uma das primeiras ações de Itamar Franco foi decretar por 90 dias, a moratória da dívida que havia sido renegociada pelo governo anterior. A decisão do governador contribuiu para desvalorizar os títulos brasileiros no exterior e irritou FHC, que respondeu com a suspensão dos repasses Constitucionais para MG (FGV, 2009b).

restrições em que operam são insumos para a formulação de modelos de gestão que buscam compreender as tomadas de decisão na gestão pública, dentro da Ciência Política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

As desavenças entre Itamar e Fernando Henrique se iniciaram com a disputa pela “paternidade” do Plano Real e acusações de que FHC teria agido de forma desleal. Ao assumir o governo de Minas, Itamar intensifica a contenda com FHC, ao decretar a moratória da dívida do estado com a União e manifestar publicamente de forma reiterada, suas críticas ao seu antigo ministro, agora presidente da república. O tema recorrente nos discursos do governador Itamar era o endurecimento na negociação das dívidas com os estados e a crítica à condução da política econômica no governo do presidente FHC. Algumas declarações do governador e dos secretários no ano de 1999 ilustram o clima beligerante da época, e o posicionamento do governador mineiro: “Daqui de Minas não tenha dúvida de que nossa trincheira está pronta; nela nós vamos resistir até onde for possível” afirmou o governador, ao saber da possibilidade de o governo federal reter na fonte, os recursos do estado. E também do Secretário de Planejamento, Manoel Costa (que viria a ser um atuante Secretário Geral do Consea-MG): “O projeto neoliberal de Fernando Henrique colocou em desuso o sentimento de pátria, é isso que Itamar traz de volta à política”; e do secretário do Meio Ambiente, Tilden Santiago: “Daqui de Minas emerge o grande movimento de questionamento do modelo neoliberal abraçado por Fernando Henrique Cardoso” (NASSIF, 1999).

Não se pode tomar o conteúdo destas falas como totalmente verdadeiro, sabendo que as mesmas foram lançadas na mídia como parte da estratégia de um dos lados que estava em uma espécie de “guerra fria”, onde as disputas de narrativas têm um papel importante. São insumos relevantes para aguçar a percepção de que se evidenciam distintas concepções acerca do papel do estado e da ação pública, buscando o apoio da sociedade para o estabelecimento de um novo referencial, que como sabemos, não é fruto de um consenso, mas decorre de uma disputa permanente e as ideias hegemônicas são as que prevalecem (GRISA, 2012).

Assim, em 1999, inaugura-se em Minas Gerais um governo com ampla coalizão de partidos em sua base, tendo como referência as propostas e realizações alcançadas durante a passagem de Itamar e sua equipe pelo governo federal. Esta administração estadual se coloca na oposição ao governo federal e às ideias preconizadas no

referencial global neoliberal. Os tensionamentos constantes realizados no referencial global não eram apenas uma retórica vazia de prática, mas vinham carregados de significado, na ação do governo de um estado importante no contexto econômico, social e político dentro da nação. A autonomia política e administrativa conferida pela Constituição Federal ao governador Itamar, permitia a ele confrontar as políticas nacionais e executar em sua circunscrição, programas e projetos não alinhados com o referencial global, como foi o caso da SAN, conforme será detalhado à frente. Esses tensionamentos foram importantes para criar cisões e marcar pontos frágeis no referencial global, que levariam a uma ruptura e uma mudança de referencial em um futuro não muito distante.

Segundo Muller (2005; 2008), os mediadores são os agentes com habilidades e condições para tencionar o referencial global, propondo mudanças e o estabelecimento de uma nova relação entre os referenciais, ou mesmo de um novo referencial. As unidades da federação brasileira não são setores de políticas públicas, apesar de que guardam algumas semelhanças, como os limites estruturais de ação, o fato de serem tocados pela influência do referencial global e também a capacidade de criar tensões sobre o referencial global. Aqui temos uma condição diferenciada do que foi analisado por Muller na construção da abordagem dos referenciais, quando este se baseou no Estado Unitário da França. O poder executivo de uma unidade federativa brasileira, no caso o estado de Minas Gerais, não é como um ator social disputando as ideias e buscando ampliar o seu espaço de influência dentro de um governo, mas se trata de um governo de alcance estadual, executando políticas públicas dentro do seu território, tencionando a esfera superior.

Não é possível afirmar que a mudança do referencial do neoliberalismo para o neodesenvolvimentismo tenha ocorrido por força exclusiva das tensões provocadas por Minas Gerais e outros estados, posto que houve outros fatores atuantes neste caso. Entretanto, não há dúvidas que os governos estaduais contribuíram, em alguma medida, como mediadores para pautar um novo referencial e que esse processo foi importante na mudança do referencial global. As mudanças que ocorreram no referencial setorial de SAN provocadas por esses eventos serão discutidas à frente no capítulo seis, ao tratar da atuação do Consea-MG nas políticas públicas de SAN.

5.2. Os Mediadores em Ação: Minas Gerais Incorpora a SAN como Política Pública

Em 23 de março de 1999, o governo de Minas publicou o decreto 40.324, que instituiu o Consea-MG, com o objetivo de propor políticas, programas e ações que configurem o Direito Humano à alimentação, como parte integrante do direito de cada cidadão. Nas atribuições do conselho, estavam: propor e acompanhar ações do governo na área de segurança alimentar; articular o governo e a sociedade civil nas ações; incentivar parcerias; coordenar campanhas; e formular o plano estadual de segurança alimentar (MINAS GERAIS, 1999). Portanto, com menos de três meses desde a posse do novo governo, foi instituída a temática de SAN com o respectivo colegiado de controle social. Para compreender como foi que uma agenda intersetorial, de grande complexidade e de difícil implementação se materializou naquele momento, é necessário perquirir o conjunto de fatores, eventos e atores sociais que contribuíram para isso.

Como já mencionado, na década de 1990, o problema da fome no Brasil se tornou um assunto muito sensível para a população, que se mobilizou em todo o território nacional, em adesão ao movimento da “Ação da Cidadania Contra a Fome e Pela Vida”. O Plano Real, lançado em 1994 como um pacote de medidas para ajustar a economia e conter a hiperinflação, foi bem-sucedido na redução do aumento de preços, mas não foi capaz de levar o país a um desenvolvimento com mais justiça social. A fome continuou assolando milhões de cidadãos brasileiros e o esvaziamento das políticas sociais deixou o problema sem uma solução. No final de 1998 e no início de 1999, logo após as eleições que deram a FHC um novo mandato presidencial, foram anunciadas pelo governo federal, novas medidas econômicas de ajuste fiscal, com cortes drásticos de recursos, repercutindo em maior arrocho econômico, aprofundando as dificuldades da população. O desemprego atingiu 6,6 milhões de trabalhadores, a inflação voltou e a cesta básica alcançou os maiores valores desde o início do Plano Real (NASSIF, 2015).

A retórica da estabilização econômica como principal política social para redução das desigualdades permeou os dois mandatos do governo FHC. O discurso do ministro

da agricultura do Brasil durante a Cúpula mais Cinco (CMA+5)⁵¹ utilizando trechos de falas do então presidente FHC, ilustra esta argumentação (MORAES, 2006, p. 58-59):

Não há, assim, política social mais eficaz do que a queda da inflação [...] só a estabilidade de preços criará condições para o crescimento sustentado da produção e do emprego e para a distribuição de renda, permitindo preencher o abismo entre o Brasil rico, moderno e eficiente e o Brasil miserável, de tudo desprovido”.

Na preparação para a participação na Conferência Mundial de Alimentação de 1996, o governo brasileiro elaborou um relatório onde a questão da fome foi colocada em segundo plano e os resultados macroeconômicos da estabilização da economia foram apregoados como a principal estratégia para superar as desigualdades e modificar positivamente o quadro social brasileiro. O pronunciamento do ministro cinco anos depois da CMA demonstra que o governo brasileiro ainda citava o controle de preços como a principal ação para mitigação da fome, associando o crescimento da produção e do emprego com a queda da inflação, visando atribuir ao Plano Real uma condição de política social. Desta maneira, o governo justificava a ausência de um plano mais consistente para as demandas sociais. Naquele momento, no ano de 2002, os fatos e os indicadores econômicos apontavam para uma realidade diferente do discurso ministerial. Estava em curso a transição do referencial global do neoliberalismo e os seus interlocutores buscavam uma afirmação retórica, diante das grandes contradições impostas ao país pelo referencial neoliberal

Tendo uma posição bastante crítica ao reducionismo nas políticas sociais vigente no governo de FHC, uma delegação da sociedade civil organizada participou do evento paralelo à Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma no ano de 1996. Ao final da conferência oficial, representantes da cúpula das redes da sociedade civil foram convidados à tribuna, onde realizaram uma leitura de um documento que repercutiu na FAO, contribuindo para a celebração de um pacto com metas para a redução da Fome no Mundo (MALUF, 2006).

⁵¹ Em 2002, a FAO realizou em Roma um evento para avaliar o andamento dos compromissos firmados durante a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 1996. Esta reunião foi chamada de “Cúpula mais 5” e ficou conhecido com CMA+5.

Após a Cúpula, as organizações sociais brasileiras definiram pela construção de uma nova estratégia de ação no Brasil, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)⁵², fundado em 1998. Neste mesmo ano, o Fórum enviou uma carta aos governadores eleitos, onde propunha a criação do Consea nos estados e políticas para reverter o quadro de insegurança alimentar. Em quatro estados, o apelo do Fórum recebeu resposta positiva: Acre, Alagoas, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais (GADELHA, 2009). A proposição do FBSSAN aos governadores foi um episódio decisivo para o Consea-MG, descrita pelo entrevistado 08:

Já tinha terminado as eleições. Se tira uma deliberação no Fórum de que o Fórum iria encaminhar uma carta para todos os governadores eleitos, propondo a criação do Consea estadual. E o Fórum de fato redigiu essa carta, e enviou para os governadores. [...] eles recebem a carta e alguns respondem o Fórum. Um deles foi o Itamar, respondeu porque tinha a experiência do Consea Nacional, com Dom Mauro. [...] E ao receber a carta, então, ele entra em contato com o Dom Mauro e convida o Dom Mauro para vir aqui, para uma conversa.

A criação do FBSSAN teve como objetivo ampliar a capacidade da sociedade civil organizada de incidir em favor de uma agenda de SAN nos governos. Ao dialogar com os governadores, o Fórum se colocou dentro da disputa pelas interpretações do referencial global, como mediador na construção de um novo referencial. No caso de MG, o FBSSAN foi o principal mediador para a definição de um referencial setorial de SAN no estado. Ao agir de forma rápida e abrir o diálogo com os governadores logo após as eleições, o FBSSAN teve uma noção clara de oportunidade. Muitos limites estruturais da ação pública são alterados em um contexto de mudança de governo, pois há maior flexibilidade para os gestores adotarem novas políticas e até mesmo mudanças maiores, como a construção de novos referenciais. A alteração no comando político de um estado geralmente significa uma nova leitura dos problemas públicos, portanto é um momento em que se abre uma janela de oportunidade, com a confluência de diferentes fluxos da política, que pode levar a uma alteração na agenda pública (KINGDON, 2006). Neste caso, a fome não estava na agenda governamental, mas tratava-se de uma “questão”

⁵² A fundação do FBSSAN e os acontecimentos que a precederam foi detalhada no capítulo 4.

importante para uma parte da sociedade. A condição do tema mudou, ao se tornar um “problema” público para o governo (KINGDON; THURBER, 1984).

Ao receber a delegação do FBSSAN em uma reunião onde foram discutidas as propostas do Fórum, Itamar reencontrou Dom Mauro Morelli, agora como um dos membros da coordenação do FBSSAN e signatário da carta ao governador. A reunião teve saldo positivo e o governador anunciou ali mesmo sua decisão de implementar todas as solicitações do Fórum.

A resposta positiva de Minas Gerais ao chamado do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, se for analisada de forma superficial, pode ser atribuída ao justo esforço no socorro das milhares de famílias que naquela ocasião estavam na condição de insegurança alimentar, pois o contexto da fome era uma realidade contundente. Entretanto, um olhar mais apurado indica que do ponto de vista estratégico, houve pelo menos quatro fatores que influenciaram Itamar Franco na decisão de implantar o Consea-MG:

- a) Sensibilidade pessoal relacionada ao tema, demonstrada pela sua trajetória política de atuação na defesa dos direitos dos cidadãos em condições mais vulneráveis⁵³;
 - b) A sua vivência no governo federal em relação ao enfrentamento à fome e a experiência de ter implantado o Consea Nacional com apoio da sociedade civil organizada, tendo à frente Dom Mauro Morelli. Na ocasião, Itamar incorporou nas ações do governo federal alguns dos projetos da Ação da Cidadania, na forma de políticas que tiveram relativo sucesso e alcançaram repercussão positiva;
 - c) A contraposição à FHC, com a possibilidade de ser bem-sucedido na implementação de políticas sociais e colher os frutos de uma repercussão positiva, fato que o deixaria em melhor posicionamento perante à opinião pública, em relação ao seu adversário. Além disso, a disputa não era meramente pessoal, pois estavam em confronto diferentes referenciais de políticas públicas.
- Ao agir no sentido da proteção das populações em condições de insegurança

⁵³ Este fator foi também uma das motivações para a criação do Consea Nacional, conforme elencado por Zimmermann (ZIMMERMANN, 2011) e discutido no capítulo 4.

alimentar, o governador mineiro fortaleceu a implantação do referencial setorial de SAN e também endossou a crítica ao referencial global neoliberal, colocando-se na condição de um mediador;

d) O apoio e a coesão da sociedade civil organizada de Minas Gerais para as demandas do FBSSAN. Este não era um fator intrínseco às decisões do governo, mas se mostrou decisivo. No mesmo período, outros governadores de estados importantes, como São Paulo e Rio Grande do Sul, enfrentaram um contexto de divergências com as organizações da sociedade civil e não alcançaram o objetivo de implantar o Consea estadual.

O entrevistado 08 destaca como os diferentes estágios de congruência da sociedade civil foram decisivos na criação do Consea:

O Rio Grande do Sul foi o seguinte: O [governador] Olívio Dutra recebeu a carta, ele tinha sido eleito lá, recebeu a mesma carta que o Itamar recebeu aqui, o Olívio chamou o pessoal para criar, mas houve briga de sociedade civil, eles ficaram brigando lá, não conseguiram. O [governador] Covas recebeu também, mesma coisa. [...] a coordenação do Fórum foi lá conversar com ele. Teve uns acertos iniciais, ele chamou para a criação, a sociedade civil não teve um consenso, aí não criou.

Em relação aos motivos que levaram Itamar Franco a criar o Consea, o entrevistado 08 corrobora alguns dos fatores apresentados acima:

Ele [Itamar] fez isso, porque tinha a questão dele, esse lado Cristão dele, que ele criou o Consea Nacional e depois o Fernando Henrique rompeu e teve todas as críticas ao Fernando Henrique sobre isso. Ele traz o Consea para Minas, traz o Dom Mauro para Minas, que era a referência Nacional do Conselho Nacional do período dele [...] e aí repercute nacionalmente: olha, o FHC acabou com o Consea Nacional, Itamar que trouxe ele de volta, Minas criou o Consea, coisa que estava extinto no país inteiro, é a mídia que trabalha essas coisas. [...]. Então acho que tem essas duas coisas, a questão política, ganhos políticos de trazer o Dom Mauro e trazer o Consea novamente, frente à oposição que ele fazia ao governo federal.

Diversas organizações mineiras estavam integradas ao FBSSAN, de forma que toda a interlocução do Fórum com o governador teve a participação de representantes

da sociedade civil de Minas Gerais. Segundo os entrevistados, mesmo acompanhando o processo, persistiam nas organizações da sociedade civil, muitas dúvidas sobre o Consea, seu funcionamento e sua capacidade de agir. Uma reunião das organizações da sociedade civil foi convocada, com a presença das lideranças nacionais do FBSSAN, onde foram realizados debates e reflexões sobre a definição das estratégias, retomando os encaminhamentos da primeira conferência nacional de SAN, os debates realizados no contexto da Cúpula da Alimentação e os seus desdobramentos. As organizações sociais chegaram então a um consenso sobre a relevância de implantar o Consea. Perceberam a oportunidade de reivindicar para si a condição de mediadores da política de SAN a partir do Consea e abrir um espaço de diálogo com o governo do estado. A motivação das organizações sociais que priorizaram a atuação no Consea está bem demonstrada no depoimento do entrevistado 11:

[...] a gente já tinha iniciado essa experiência do desenvolvimento local, dessa relação com as prefeituras. Mas era um contexto ainda, que as organizações, que a gente não tinha nenhum diálogo, nem com o governo estadual, nem com o governo federal [...]. A história do Consea surgiu muito nessa perspectiva. Seria uma chance para a gente estabelecer um diálogo com o governo Itamar Franco, para pensar, como é que a gente poderia ter políticas de apoio a agroecologia aqui em Minas. A partir dessa entrada, pelo Consea. E foi a primeira vez, que a gente entrou dentro do Palácio da Liberdade, para reunir. [...] não me lembro de outra vez que a gente tivesse tido a oportunidade de dialogar com o Executivo mineiro.

Um segmento da sociedade civil importante neste processo foi o que reunia ONGs, sindicatos e movimentos sociais a partir da temática da agricultura familiar e da agroecologia, que se organizava coletivamente a partir da Rede PTA⁵⁴, uma articulação anterior à instituição da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e da Articulação Mineira de Agroecologia (AMA)⁵⁵. Na Rede PTA, o tema da criação do Consea passou

⁵⁴ A Rede de Projetos de Tecnologias Alternativas (Rede PTA), se organizou a partir de 1988, com o desmembramento dos projetos do PTA-FASE em ONGs autônomas, agregando organizações sociais de agricultores e ou de assessoria à agricultura familiar para o desenvolvimento da agricultura alternativa e a agroecologia. Tinha uma instância nacional e fóruns regionais, como o Fórum Sudeste da Rede PTA, que agregava as organizações de Minas Gerais. Existiu até 2002, sendo substituída pela Articulação Nacional de Agroecologia (MONTEIRO; LONDRES, 2017).

⁵⁵ A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) foi fundada em 2002, no Rio de Janeiro durante o Primeiro Encontro Nacional de Agroecologia – ENA. Segundo o seu site, agroecologia.org.br, “A ANA é um espaço de articulação e convergência entre movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da

por intensos debates, estabelecendo-se como prioridade ocupar e fortalecer os espaços do Consea-MG. A estratégia definida pela rede foi no sentido de ampliar os espaços para incidir no governo, se colocando como mediadora na construção do referencial setorial de SAN, junto com as demais organizações da sociedade civil. Tendo acumulado experiências na temática do desenvolvimento local e compreendendo as limitações da intervenção ao nível de comunidades e de municípios, as organizações da Rede PTA perceberam no Consea a oportunidade de ampliar o seu escopo de atuação e incidência, alcançando a esfera estadual, conforme relatado pelo entrevistado 11:

[...] eu lembro de a gente debater muito isso no âmbito da Rede PTA [...], me lembro de uma reunião, tratando exatamente dos resultados da conferência [Primeira Conferência Nacional de SAN], das estratégias. [...], com eles [os membros da coordenação do FBSSAN] e a gente debatendo isso, no âmbito da Rede PTA, e identificando essa ação, como uma ação estratégica.

A história que se desenvolveu após este episódio mostrou que a avaliação foi correta, no sentido de que emergiram ali novos mediadores, que passaram a disputar a interpretação do referencial global, na construção do referencial setorial de SAN em Minas Gerais.

5.3. O Fórum Mineiro de SAN: um Novo Mediador para o Novo Referencial Setorial

Após anunciar a sua disposição de criar o Consea, Itamar solicitou ao FBSSAN a elaboração de uma minuta (rascunho) do decreto que seria publicado com a criação do Consea, contendo as finalidades e a composição do conselho, segundo o melhor entendimento do FBSSAN. As organizações mineiras participantes do Fórum assumiram esta responsabilidade, sabendo que a principal dificuldade seria definir quais organizações da sociedade civil estariam representadas do Conselho. Havia um número grande de instituições com atuação no tema de SAN interessadas em fazer parte do Consea, mas não existia até então, uma organização coletiva que pudesse agregar a

produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural” (ANA, 2020). A AMA é uma das redes estaduais de agroecologia vinculadas à ANA. Foi fundada em 2003, em Belo Horizonte, no primeiro Encontro Mineiro de Agroecologia. Para saber mais sobre a ANA veja: <https://agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/>

todas. Em uma reunião convocada para sanar este problema, realizou-se intensa discussão entre os presentes, com inúmeras sugestões e defesas acaloradas sobre quais seriam as organizações indicadas para compor o conselho. Ao final, uma decisão conciliadora: a criação do Fórum Mineiro de Segurança Alimentar, uma instância plural, que abrigaria todas as demais, com participação exclusiva de organizações da sociedade civil que tinham atuação na temática da SAN.

O Fórum Mineiro poderia fazer a articulação da sociedade civil em torno do tema da SAN, de forma a qualificar a participação no Conselho e ao mesmo tempo ser o representante formal da sociedade civil. Pela proposta, todas as vagas da sociedade civil no Consea-MG seriam preenchidas pelos membros do Fórum Mineiro a partir de definição do próprio Fórum. Desta forma, seguindo a tradição mineira de fazer política mediante o diálogo e a busca dos consensos, constituiu-se uma importante instância de articulação e discussão das organizações com atuação no campo da segurança alimentar e nutricional. Ao mesmo tempo, foi possível ter mais tempo para poder chegar a um consenso sobre quais organizações teriam assento no Consea, minimizando-se os conflitos. O episódio foi narrado pelo entrevistado 08:

Aí o pessoal discutindo em reunião, me lembro até hoje, em reunião: ah, essa não! Põe a Cáritas! Põe a CUT! Põe não sei quem, põe não sei o quê! Eu falei, não vamos nessa! Vamos fazer o seguinte, criamos um Fórum aqui, o Fórum indica, ponto. É um artigo só: os representantes da sociedade civil serão indicados pelo Fórum, ponto. E levou, entregou para o Itamar, o Itamar nem olhou, assinou e mandou publicar.

O FBSSAN, como o principal mediador no processo de constituição do referencial setorial de SAN no estado, estava, naquele momento, se expandindo e ampliando suas possibilidades de incidência, com sua institucionalização formal em Minas Gerais, na figura do Fórum Mineiro de Segurança Alimentar (FMSAN). Coube a Dom Mauro Morelli transmitir esta definição da sociedade civil ao governador, que acatou integralmente. O decreto 40.324/99, que instituiu o Consea, definiu a composição do colegiado da seguinte forma (MINAS GERAIS, 1999):

Art. 3º - O CONSEA/MG será constituído por 30 membros⁵⁶, sendo dez representantes do Governo do Estado e vinte representantes da sociedade civil. [...]

§ 2º - Os representantes da sociedade civil serão indicados pelo Fórum Mineiro de Segurança Alimentar.

O Fórum Mineiro de Segurança Alimentar nasceu com reconhecimento público e espaço de incidência garantido, vindo a se conformar como o principal mediador da política estadual de SAN. Entretanto, naquele momento inicial não tinha organizado suas dinâmicas de funcionamento, organização e gestão interna e precisava definir os seus representantes no Consea-MG. Com apoio do governo mineiro (local do evento cedido pelo governo e recursos financeiros para alimentação), foi realizado um seminário, para discutir seus mecanismos de organização e funcionamento, bem como a representação no Consea-MG, de forma a garantir as condições para atuar como mediador do setorial de SAN.

Neste evento, houve um comparecimento massivo de organizações sociais que se relacionavam com a temática. Um dos segmentos presentes foram os membros da Rede PTA de MG, sendo boa parte deles efetivados no Consea. Outro segmento presente foram as pastorais da criança (que na época estavam muito ativas) e a pastoral da terra, sendo ambas contempladas com vagas. Outras cadeiras foram destinadas a representantes de movimentos sociais de maior expressão, como a Fetaemg e o MST⁵⁷, organizações profissionais como o Conselho Regional de Serviço Social e o Conselho Regional de Nutricionistas e ainda universidades, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Dentre os membros desta fase inicial do Consea, haviam algumas conexões entre pessoas e organizações, conformando certos subgrupos, que mais tarde viriam a definir uma maior proximidade na atuação dentro do conselho: um deles formado pelas pessoas com inserção nas pastorais e organizações próximos das igrejas, um outro grupo que se articulava a partir da Rede PTA e organizações afins, um outro com organizações da saúde e nutrição e ainda outros grupos, além de alguns membros

⁵⁶ Curiosamente, apesar de constar no caput deste artigo 3º o número de 30 membros, o Consea-MG ficou com 31, pois no detalhamento deste mesmo artigo, além das 10 secretarias de Estado e dos 20 membros da sociedade civil consta um membro da Assembleia Legislativa, totalizando 31 componentes.

⁵⁷ Fetaemg é a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais, entidade sindical filiada à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); MST é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

com menor inserção nas redes e movimentos, mas que se relacionavam de uma forma ou de outra com estes demais grupos.

No seminário realizado pelo Fórum Mineiro para definir sua representação no Consea-MG, também foi discutido quem deveria presidir o Conselho. Segundo o decreto 40.324/99, cabia ao governador escolher o presidente do Consea-MG e o FMSAN indicou a Itamar Franco o nome de Dom Mauro Morelli para o cargo. Para os membros do Fórum, ter Dom Mauro na presidência significava a presença de uma personalidade nacional de grande envergadura na condução dos trabalhos, conferindo credibilidade, maior capacidade de articulação interinstitucional e grande visibilidade ao Consea-MG, inclusive para além das fronteiras do Estado. O fato de não residir em Minas Gerais não representou um problema, pois o fator decisivo era a experiência de Dom Mauro e a força que seria para o Consea-MG ter um presidente com expressão nacional, conforme descrito pelo entrevistado 08:

[...] na reunião do Fórum, nós pedimos para o Dom Mauro: será que o Sr. pode ficar como presidente? O Fórum Mineiro que pediu. [...]. Aí ele aceitou, falou, eu posso ficar como presidente, eu venho uma vez por mês, vocês tocam aí a vida. Com muita confiança no Fórum, que o Fórum poderia tocar as coisas. E para nós, poxa, nós temos um presidente Dom Mauro! Um cara aliado, com repercussão nacional! Vai dar peso, e tal. E foi deste jeito.

Para alguns entrevistados, não só o Fórum Mineiro, mas também o próprio governador, tinham como primeira opção o nome de Dom Mauro para a presidência. Assim, mesmo sem residir em Minas Gerais e sem ter atuação direta no estado, mediante o consenso entre governo e sociedade civil, Dom Mauro Morelli se tornou o primeiro presidente do Consea-MG, cargo que ocupou até 2016.

5.4. Panorama da legislação do Consea-MG e da SAN no período entre 1999 e 2018

Do ponto de vista legal, o Consea-MG foi criado por decreto⁵⁸ do governador, sem passar por discussão e votação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), na forma de um colegiado composto de 30 membros, sendo dois terços formado por representantes da sociedade civil (MINAS GERAIS, 1999). Em 2003, alcançou um lugar mais sólido no cenário institucional ao ser assentado em lei⁵⁹, com várias modificações na estrutura e funcionamento do Consea-MG. Surgiram as Comissões Regionais de Segurança Alimentar Nutricional (CRSANS), como órgãos colegiados vinculados ao Consea-MG, tendo como base geográfica as circunscrições das Diretorias Regionais de Saúde do Estado. A composição do Consea foi alterada, passando a ter 40 membros, sendo 13 representantes do governo, um da Assembleia Legislativa e 26 da sociedade civil. Uma mudança importante foi na indicação dos representantes da sociedade civil, que ficou a cargo das comissões regionais, sendo mencionada a participação do FMSAN apenas como apoio na articulação destes representantes (MINAS GERAIS, 2003).

Em 2006, houve uma evolução importante, com a instituição da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PESANS), através da lei nº 15.982/2006, que ficou conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar (LOSAN)⁶⁰, onde foi definido o funcionamento de um Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. O Consea-MG manteve sua estrutura anterior, mas o FMSAN desapareceu do texto da lei, não sendo mencionado nenhuma vez. A indicação dos representantes da sociedade civil ficou totalmente a cargo das CRSANS. Uma das inovações foi o surgimento da Coordenadoria Geral da PESANS, na forma de uma comissão governamental intersetorial, com atribuição de coordenar as ações de SAN no governo, vinculada ao Gabinete do Governador (MINAS GERAIS, 2006a). A lei

⁵⁸ Decreto nº 40.324/1999 (MINAS GERAIS, 1999). Veja o texto completo do decreto em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=40324&comp=&ano=1999&aba=js_textoOriginal#texto

⁵⁹ Lei Delegada nº 95/2003 (MINAS GERAIS, 2003). Veja o texto completo da lei em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=95&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto

⁶⁰ Lei 15.982, de 19/01/2006 (MINAS GERAIS, 2006a). Veja o texto completo da lei em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=15982&ano=2006&tipo=LEI&aba=js_textoOriginal. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 44.355/2006 (MINAS GERAIS, 2006b). Veja o decreto em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44355&comp=&ano=2006&aba=js_textoOriginal

15.982/2006 trata de toda a PESANS e do SISAN em Minas Gerais, por isso muitos aspectos relativos ao funcionamento do Consea-MG e demais instâncias foram definidos na sua regulamentação, através do decreto 44.355/2006 (MINAS GERAIS, 2006b).

Em 2011, foram realizadas algumas mudanças na legislação, em sua maioria para adequar o estado de MG ao SISAN e à legislação federal. Foi extinta a Coordenadoria Geral da PESANS, e em seu lugar foi criado o Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CTSANS), através do decreto 45.562/2011, com funções semelhantes à estrutura anterior (MINAS GERAIS, 2011b).

No ano de 2017, a legislação⁶¹ referente à SAN passou por uma reformulação, alterando diversos aspectos da PESANS e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no âmbito do Estado (MINAS GERAIS, 2017). A nova lei recebeu o número 22.806/2017 e foi regulamentada pelo decreto nº 47.502/2018 (MINAS GERAIS, 2018). Com a mudança, o Consea-MG recebeu o status de conselho deliberativo, condição que não estava explícita (se deliberativo ou consultivo) nas legislações anteriores. Foi definido o número de 39 conselheiros, sendo um terço de representantes do governo e dois terços da sociedade civil, com o presidente e o vice-presidente eleitos dentre os membros da sociedade civil. Foram mantidas as comissões regionais de SAN, mas a representação da sociedade civil no plenário passou a ser definida através de edital público para preenchimento das 26 vagas, destinadas aos movimentos sociais, sindicatos, associações, ONGs, fóruns, redes e outros grupos dedicados ao tema da SAN. Nesta nova legislação, o Comitê Temático (CTSANS) foi substituído pela Câmara Governamental Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais (Caisans), órgão governamental colegiado, com a finalidade de articular e integrar os órgãos do governo estadual na implementação da política de SAN (MINAS GERAIS, 2018).

O caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos tem sido um tema de discussão no campo político e no meio acadêmico. O Consea Nacional foi objeto de

⁶¹ Lei nº 22.806/2017. Veja o texto completo da lei:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22806&comp=&ano=2017&aba=js_textoOriginal#texto esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 47.502/2018.

Veja o decreto:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47502&comp=&ano=2018&aba=js_textoOriginal#texto

controvérsia quando da sua reestruturação em 2003, por ter sido definido como de caráter consultivo. Para muitos, o fato de ser consultivo enfraquece a instância de decisão, enquanto outros defendem que o mais importante está na força política e na argumentação consistente, que respaldam as decisões tomadas e não o caráter normativo institucional (LEÃO; MALUF, 2012). Para Menezes (2010), conselhos com caráter deliberativo nem sempre fazem valer suas decisões, em função da fragilidade em termos de respaldo social das suas discussões. Já o Consea Nacional ao longo de sua trajetória, efetivou diversas das suas propostas em políticas públicas, como é o caso do PAA e dos avanços conquistados em relação ao PNAE, dentre outras. A elaboração da LOSAN e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), também foram construídas nas instâncias do Consea Nacional, após a sua aprovação na II Conferência Nacional de SAN (BOCHHI, 2010). Assim como a instância nacional, o Consea-MG alcançou conquistas relevantes sem ser normatizado como deliberativo, fato que veio a ocorrer somente em 2017. O tema das realizações do Consea-MG será discutido com mais profundidade no capítulo seis.

O tema da composição do plenário do Consea, especialmente relativo à forma de indicação dos membros da sociedade civil, alimentou algumas polêmicas ao longo do tempo. Inicialmente os representantes foram indicados pelo Fórum Mineiro de SAN, depois foram escolhidos em cada uma das Comissões Regionais de SAN e na condição atual, participam de um edital de chamamento público para preenchimento das vagas. Estas mudanças tiveram impactos significados não só na participação e no funcionamento do plenário, mas também na interiorização e disseminação da temática de SAN e na capacidade de incidência do colegiado, alterando o perfil do Consea como mediador no referencial setorial de SAN, conforme será discutido no capítulo seis.

6. O CONSEA-MG E OS REFERENCIAIS SETORIAIS DE SAN

Entre 1999 e 2018, podemos analisar e categorizar a trajetória do Consea-MG a partir de quatro períodos distintos, que marcaram diferentes formas de atuação, influenciada pelos referenciais globais vigentes e pelos limites estruturais dos referenciais setoriais de SAN. Conforme será descrito, houve uma relação de influência mútua entre o referencial setorial e o Consea-MG, onde o referencial definiu possibilidades e barreiras, enquanto o Conselho utilizou do espaço disponível e pressionou por mudanças para ampliar sua margem de ação.

As distintas fases do Consea-MG coincidem quase sempre com os mandatos dos governos estaduais, que definiram contornos próprios na interpretação do referencial global, facultando maior ou menor possibilidades para a atuação do Consea-MG. Os períodos são: de 1999 a 2002, no governo de Itamar Franco (PMDB); de 2003 a 2010 com os dois mandatos de Aécio Neves⁶² (PSDB⁶³); de 2011 a 2014, no período do governo de Antônio Anastasia⁶⁴ (PSDB), completado por Alberto Pinto Coelho (PP); de 2015 a 2018 no governo de Fernando Pimentel (PT).

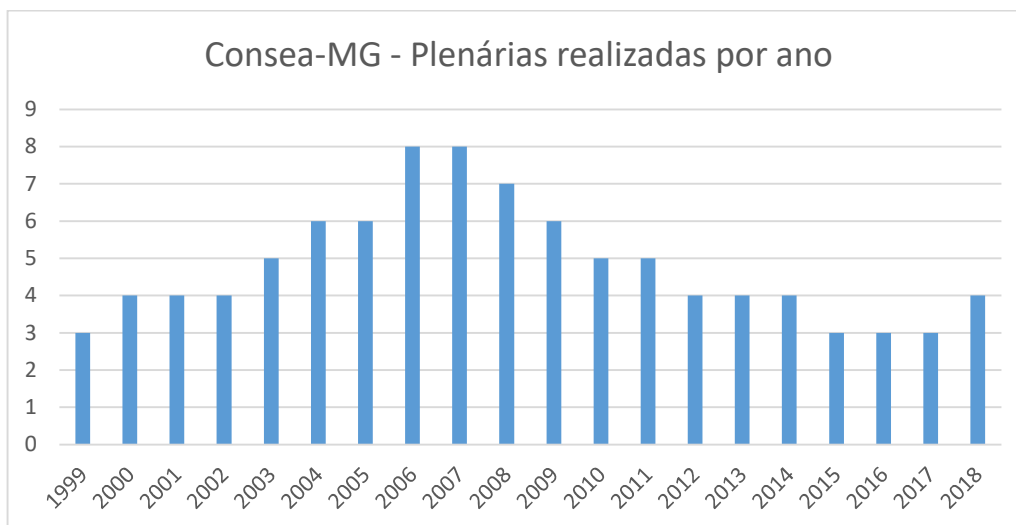
O Consea-MG realizou 96 reuniões plenárias entre 1999 e 2018, sendo que o período de maior atividade foi entre os anos de 2004 e 2009, com seis ou mais reuniões por ano. Os anos de menor atividade foram 2015, 2016 e 2017, com três reuniões anuais cada. No ano da fundação, quando o conselho começou os seus trabalhos no segundo semestre, também houve apenas três reuniões. O número de reuniões por si só não representa uma dinâmica melhor ou pior, mas a frequência de reuniões sinaliza o dinamismo do Conselho. Na figura 2 é possível ver os números anuais.

⁶² Aécio Neves governou até março de 2010, quando deixou o governo para concorrer a uma vaga no Senado Federal. Em seu lugar assumiu o vice-governador, Antônio Anastasia, que concorreu ao governo do estado, sendo eleito para o mandato de 2011 a 2014.

⁶³ Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

⁶⁴ Em abril de 2014 Antônio Anastasia deixou o cargo para concorrer ao Senado Federal. Em seu lugar assumiu o vice-governador, Alberto Pinto Coelho, para um mandato de nove meses.

Figura 2 - Reuniões do Consea-MG realizadas por ano, no período de 1999 a 2018



Fonte: Consea-MG, organizado pelo autor (2020).

A fase inicial teve três reuniões no primeiro ano e quatro por ano entre 2000 e 2002. Com a mudança no referencial global e a implantação do programa Fome Zero, ocorreu um aumento na frequência, chegando a um pico de oito reuniões em 2006 e também em 2007, reduzindo nos anos seguintes. A partir de 2012, há uma estabilização em quatro reuniões anuais, chegando a três reuniões por ano na última fase, a partir de 2015, quando ocorre um período de transição para o referencial global do neoliberalismo, que se dá ao mesmo tempo em que há transição na presidência do Conselho.

Outras atividades de grande importância que mobilizaram esforços do Consea-MG foram as Conferências Estaduais de SAN e a elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PESANS). No quadro 7, são apresentadas as seis edições das conferências estaduais de SAN realizadas desde a fundação do Consea-MG, entre 1999 e 2018, com os respectivos temas, datas e locais.

Quadro 7 - Conferências Estaduais de SAN realizadas entre 1999 e 2018

Edição	Tema / Lema	Data e local
1ª	Minas tem Fome de Ação	02 a 04 de dezembro de 2001 Belo Horizonte - MG
2ª	Realizando o Direito Humano à Alimentação	02 a 04 de dezembro de 2003 Belo Horizonte - MG
3ª	Democracia e Cidadania também à Mesa do Povo Mineiro	02 a 04 de dezembro de 2005 Belo Horizonte - MG
4ª	Por um Desenvolvimento com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional com Sustentabilidade	23 a 25 de março de 2007 Belo Horizonte - MG
5ª	Alimentação Saudável, Adequada e Solidária: Direito Humano Básico	04 a 07 de agosto de 2011 Jaboticatubas - MG
6ª	Comida de Verdade no Campo e na Cidade: Por Direitos e Soberania Alimentar	21 a 23 de agosto de 2015 Jaboticatubas - MG

Fonte: Consea-MG, elaborado pelo autor (2020).

As conferências estaduais fazem parte, na maioria das vezes, de processos mais amplos, que envolvem etapas municipais e estaduais, antes da realização de uma conferência nacional. No caso do Consea-MG, a primeira edição da Conferência Estadual de SAN ocorreu sem vinculação com um processo nacional, pouco mais de um ano após o início dos trabalhos do Consea-MG e posterior ao lançamento do primeiro Plano Estadual. A conferência de 2001 teve um caráter de mobilização social e ampliação da visibilidade sobre o tema, conforme descrito pelo entrevistado 08:

E a primeira conferência deu um ânimo. O pessoal compreendeu, foi a primeira vez que trouxe, acho que umas 600 pessoas, de todo o estado [...]. Então o próprio pessoal da sociedade civil viu, o trabalho é interessante, está vindo agora o pessoal de todas as regiões do estado, os movimentos sociais, as ONGs, as pastorais, está vindo todo mundo novamente.

A partir da reorganização do Consea Nacional em 2003, foram realizadas conferências nacionais com etapas estaduais em Minas Gerais (em 2003, houve uma estadual preparatória para a nacional de 2004 e, em 2007, 2011 e 2015, houve a etapa estadual e nacional no mesmo ano). Em 2005, houve uma conferência estadual sem vinculação com a nacional, em um momento em que o Consea-MG estava investindo na sua interiorização e na mobilização social, fortalecendo as comissões regionais de SAN.

Foram elaborados quatro Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, sendo cada um deles vigente para um determinado período. Não houve um encadeamento exato entre o final da vigência de um plano e o início do próximo, resultando na ausência de plano em alguns anos. A descontinuidade dos planos está relacionada com mudanças nos mandatos e na conjuntura estadual, elementos que serão discutidos nas seções à frente. No quadro 8, são apresentadas as quatro edições dos PESANS elaborados, sendo o primeiro em 2001 e o último em 2018:

Quadro 8 - Planos Estaduais de SAN de Minas Gerais

Edição:	Tema / Nome	Período de vigência
1ª	Dignidade e Vida: Plano Integrado e Prioritário de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável	2001 - 2002
2ª	Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais	2008 - 2011
3ª	Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais: Participação Cidadã	2012 - 2015
4ª	IV Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais – IV PESANS (2018 / 2019).	2018 - 2019

Fonte: Consea-MG, elaborado pelo autor (2020).

Processos participativos, como as conferências e os conselhos, têm relações entre si e se articulam com a elaboração e implementação dos planos (BRASIL, 2007). Entretanto, as conferências guardam uma proximidade maior com os conselhos, que demandam a sua realização e atuam na sua preparação temática, metodológica e na mobilização. Já os planos têm uma vinculação maior com os governos, que são os responsáveis pela sua elaboração e principalmente com a sua implementação. Cabe aos conselhos o debate e aprovação dos planos, bem como o controle social da sua execução. Conforme será detalhado na seção 6.2, o período do governo de Aécio Neves foi marcado pela adesão ao Projeto Fome Zero, com poucas iniciativas estaduais de ações no tema da SAN. O intervalo entre o término da vigência do primeiro plano estadual de SAN e o início do segundo, nos anos de 2003 a 2007, foi exatamente neste período. O segundo intervalo sem cobertura de um plano estadual foi nos anos de 2016 e 2017, quando houve um conjunto de dificuldades no governo de Minas Gerais e no próprio Consea-MG, marcando uma fase de transição das políticas de SAN, que será detalhada na seção 6.4.

Nas próximas seções deste capítulo, serão descritas e discutidas as diferentes fases e ações do Consea-MG. As relações com os referenciais globais e os referenciais de SAN, bem como as decisões tomadas e as estratégias utilizadas serão evidenciadas no sentido de responder as questões de pesquisa e alcançar os objetivos deste trabalho. Os diferentes períodos de atuação do conselho foram categorizados com base na interpretação do autor e dos dados disponíveis, com a intencionalidade de agrupar momentos históricos que caracterizam a trajetória do conselho à luz dos referenciais globais e setoriais. Optou-se pela definição de nomes específicos para cada um dos quatro períodos ou fases: *Consea Criativo*, *Consea Garantidor*, *Consea Maturidade* e *Consea Transição*, conforme será tratado na sequência.

Os referenciais setoriais de SAN foram identificados e categorizados em cada um dos períodos analisados, tendo como base a definição de Muller (2015) sobre os referenciais setoriais. Utilizando-se desta lente teórica, tomou como base os dados obtidos na pesquisa documental, nas entrevistas e a vivência do autor nos movimentos sociais de Minas Gerais, para chegar em uma definição dos diferentes referenciais atuantes.

A delimitação categórica de cada um dos referenciais é uma tipificação, que pode ser fundamentada pelo conceito de tipo ideal weberiano. Eles consistem numa categorização analítica ideal, elaborados por meio de um processo de racionalização que acentuou traços característicos dos referenciais ao longo de determinado período histórico, para dar uma significação objetiva e tornar inteligível ao leitor os discursos, temas e orientações que permearam a história do Consea-MG. Portanto, assim como assinalou Weber (2016), os tipos ideais não servem como fins em si mesmo, mas como meios para elucidar aspectos da realidade.

Segundo Muller, os referenciais globais são uma espécie de projeção utilizada pela sociedade para expressar e dar sentido à forma como o mundo está organizado em um determinado momento. Os referenciais setoriais estão relacionados a um setor, onde uma estrutura verticalizada de papéis sociais delimita um conjunto de regras de funcionamento, com valores e normas definindo suas fronteiras (GRISA, 2012). O referencial setorial diz respeito a uma espécie de corte da realidade, agrupando certos tipos de problemas que atuam em determinada população. Em um determinado setor,

é necessária a mobilização de conhecimentos especializados para propor soluções específicas a partir do diagnóstico dos problemas (MULLER, 2005).

Para Muller, os mediadores atuam na disputa da interpretação do referencial global que, por sua vez, influencia na definição dos referenciais setoriais. Desta forma, há um processo de construção de hegemonia e legitimação na definição dos referenciais. Os diferentes referenciais setoriais emergem a partir da força e habilidade dos mediadores, do contexto em que estão inseridos e do referencial global.

Diferente dos referenciais globais, que se estabelecem de forma hegemônica sem permitir a coexistência de outro referencial no mesmo período, entende-se que no caso em estudo, os referenciais setoriais de SAN não foram absolutamente dominantes, sobrepujando qualquer outra manifestação. Muitas vezes, o processo de definição não se traduziu em apenas uma alternativa e diferentes referenciais setoriais surgiram e se estabeleceram. Por outro lado, esta simultaneidade dos referenciais setoriais não significa ausência de dominação, sendo que um deles ocupou de maneira mais expressiva os espaços de poder. Na maioria das vezes, um dos referenciais se tornou mais institucionalizado, por ser adotado pelo Estado e por ter maior poder de intervenção na orientação das políticas públicas.

Ressalta-se que no caso em estudo, não houve uma implementação de um referencial com qualquer tipo de mecanismo que pudesse levar a uma incorporação automática, de tal forma que as definições ocorreram a partir das lutas de diferentes forças. Nas próximas seções, serão descritos os tipos ideais de referenciais setoriais que foram definidos em cada fase a partir do processo de disputa.

6.1. O Consea Criativo - 1999 a 2002

Diversos elementos do contexto que caracterizam o período de 1999 a 2002 foram apresentados e discutidos no capítulo cinco, como a chegada de Itamar Franco ao governo de Minas Gerais, a instalação do Consea-MG e a criação do Fórum Mineiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FMSAN), eventos da maior importância para a definição de um referencial setorial de SAN em Minas Gerais. Também foi tratado no capítulo anterior o relevante contexto de tensão entre o referencial global e o bloco de governadores eleitos em 1998. A visão crítica à política econômica conduzida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a repercussão desta conjuntura no posicionamento e na atuação de Itamar Franco durante os instantes iniciais do seu governo em Minas Gerais foram características marcantes descritas no capítulo cinco.

Esse período ocorreu durante os últimos quatro anos da vigência do referencial global do neoliberalismo, quando o modelo de Estado mínimo se mostrou incapaz de garantir as condições básicas de vida a boa parte da sociedade, como alimentação, trabalho e acesso aos serviços de saúde. A animosidade na relação entre o Governador Itamar e o Presidente FHC permaneceu viva ao longo da maior parte do mandato, com alternâncias de maiores e menores demonstrações de força de ambos os lados. Entretanto, a disposição para manter a governabilidade e o pacto federativo foram maiores do que as divergências pessoais, não havendo em nenhum momento atitudes extremadas que pudessem representar uma ameaça real de ruptura institucional, por parte de qualquer dos lados dessa contenda.

Foi neste contexto de tensionamento do referencial global que agiu o governo mineiro, contestando a política econômica que inibia o surgimento e a expansão de novos negócios enquanto encolhia o Estado e deixava a população sem os serviços públicos básicos. Sob a mediação do FBSSAN, as interpretações que as organizações sociais e o governo de Minas Gerais fizeram sobre o referencial global têm como ponto de convergência a constituição de um referencial setorial de SAN. A materialização deste consenso entre governo e sociedade civil organizada quanto à interpretação do referencial global ocorreu com a implantação do Consea-MG e a determinação da elaboração de um plano estadual de SAN, conforme estabelecido no instrumento legal de criação do conselho, o decreto nº 40.324 de 23/03/1999, em seu artigo 6º: “O

CONSEA/MG apresentará ao Governador do Estado e à Sociedade de Minas Gerais, até 31 de maio de 1999, o Plano Estadual de Segurança Alimentar” (MINAS GERAIS, 1999).

Destaca-se o ineditismo das políticas de SAN em 1999, que permitiu ao Consea-MG abrir um conjunto grande de possibilidades e institucionalizar essa agenda pública em Minas Gerais. Pode-se afirmar que do ponto de vista dos limites estruturais inerentes à definição de um setor (MULLER, 2005), em toda a trajetória do Consea-MG, este foi o período de maior liberdade, em que foi possível estabelecer as bases (conceituais e políticas), para definir o conjunto de ações a ser adotado. Os maiores limites existentes neste período estavam no campo das dotações orçamentárias e do planejamento financeiro, uma vez que se tratava de área nova dentro da estrutura governamental, sem previsão de despesas ao nível do orçamento. Apesar disso, a marca do Consea-MG neste período foi a **criatividade**, uma vez que havia o interesse público governamental e não governamental pelas políticas de SAN, mas não havia ainda políticas públicas experimentadas ou consolidadas no estado. Para este período, será designado ao Consea-MG nesta dissertação, o adjetivo “Criativo”.

Não havia, até 1999, um referencial setorial de SAN em Minas Gerais. A criação do Consea-MG e o conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado mediadas e até mesmo coordenadas pelo Consea-MG marcaram a institucionalização do setorial de SAN no território mineiro. Conforme será detalhado nesta seção, a mobilização social para a institucionalização da agenda pública de SAN foi a principal característica deste referencial. Dentre as temáticas trabalhadas, destacam-se: i) o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) e a Superação da Fome, com a ampliação dos trabalhos da Pastoral da Criança e a criação do Prosan⁶⁵; ii) a garantia dos direitos dos trabalhadores rurais sem-terra, com a criação do Instituto de Terras de Minas Gerais (ITER) e do programa de SAN em acampamentos e assentamentos.

Conforme será detalhado no decorrer desta seção, este período teve como característica marcante a instalação de um ambiente de permanente mobilização social e interlocução com o poder público, com o estabelecimento de uma agenda pública de segurança alimentar e nutricional. Desta forma, o referencial setorial de SAN deste período será chamado de **Mobilização para a Agenda Pública de SAN**. A própria criação

⁶⁵ O PROSAN é o Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais. Suas principais características serão detalhadas nesta seção, à frente.

do Consea-MG foi a culminância de um processo social e ao mesmo tempo o início de uma nova fase, ou seja, um evento que corrobora o estabelecimento de um referencial setorial da mobilização social para agenda pública de SAN.

Ao Consea Criativo foi dada a missão de elaborar o 1º Plano Estadual de Segurança Alimentar, em um prazo de pouco mais de 60 dias, portanto, sem tempo hábil para realizar algum tipo de diagnóstico amplo ou convocar uma conferência. Entretanto, a instalação do conselho só ocorreu no segundo semestre, com a primeira reunião plenária em 9 de agosto de 1999⁶⁶ e o lançamento do plano⁶⁷ em 2001, diferente do que estava previsto no decreto de criação. Para Flavia Brasil (2007), as conferências têm o propósito de alimentar a agenda pública e estabelecer as diretrizes que vão nortear a elaboração de programas e projetos. Portanto, as ações realizadas nos primeiros anos, entre 1999 e 2001, ocorreram antes que houvesse um plano ou uma conferência, de forma que os problemas e as prioridades definidas para orientar as ações do conselho foram escolhidos a partir da inserção e da experiência dos membros do Consea-MG e de suas organizações, o que de certa forma conferiu mais liberdade de criação.

A SAN é um tema intersetorial e o Consea-MG nunca teve vinculação direta com uma área específica dentro do governo, estando presente no conselho diversas secretarias que aportavam as temáticas referentes às políticas do interesse da SAN. Assim, o Consea-MG sempre se diferenciou de outros conselhos de política pública, ocupados com a gestão e a avaliação de políticas, como o Conselho de Alimentação Escolar ou o Conselho da Saúde, por exemplo. O Consea-MG, portanto, não foi organizado em torno de uma área finalística existente na estrutura do governo e suas políticas públicas. Dessa forma, todas as ações demandadas pelo conselho precisavam necessariamente ser discutidas e acordadas com as respectivas áreas afins. O fato de não tratar de uma área finalística é provavelmente, um dos motivos que definiu o caráter consultivo do Conselho desde a sua criação, uma vez que ser ou não finalístico e ser deliberativo ou consultivo são questões imbricadas. Entretanto, ressalta-se que apesar de existir vasta e consistente argumentação que indica o caráter consultivo como

⁶⁶ Em 1999 o Consea-MG fez três reuniões plenárias, nas datas: 09 de agosto, 30 e 31 de agosto e 11 de novembro.

⁶⁷ O primeiro Plano Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável recebeu o nome de “Dignidade e Vida” e foi lançado em 2001. A primeira conferência Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável ocorreu em dezembro de 2001.

melhor opção para colegiados semelhantes ao Consea-MG, não há um consenso sobre este tema. Uma demonstração inequívoca disso ocorreu na reformulação da PESANS realizada em 2017, quando o Consea-MG passou a ser um conselho deliberativo.

Uma das primeiras ações do Consea-MG, após sua instalação, foi a identificação das principais áreas sensíveis ao tema da SAN com maior carência de ações do Estado, em que deveria ser priorizada a sua incidência. Neste sentido, três temas receberam destaque: a desnutrição infantil, a reforma agrária com os acampamentos e ocupações de trabalhadores rurais sem terra e a agricultura familiar.

O tema da reforma agrária era muito sensível para as organizações do Fórum Mineiro de SAN e encontrava interlocutores também no governo. Havia uma discussão sobre a criação de uma estrutura dentro do governo para tratar desse tema e diversos movimentos sociais reivindicavam a intervenção do governo mineiro. A RURALMINAS⁶⁸ tinha as atribuições legais para fazer a regularização fundiária, mas desde a sua criação em 1966, concentrava sua atuação em projetos de modernização agrícola, sem adentrar no contexto da reforma agrária ou dos conflitos agrários. Desde o início da gestão de Itamar Franco, se intensificaram as negociações entre os movimentos sociais e representantes do governo no sentido da criação de um órgão para atuar na questão agrária.

Este tema chegou no Consea-MG, que mediou a constituição do Instituto de Terras de Minas Gerais, efetivado em janeiro de 2000, e a constituição de programas de segurança alimentar específicos para assentados e acampados. O assunto foi tema de discussão na segunda reunião plenária, em 30 e 31 de agosto de 1999, conforme registrado em ata (CONSEA-MG, 1999a, p. 1):

No tocante à questão da Reforma Agrária, o plenário optou pela criação de um Instituto da Terra, com força política para tocar seus projetos, em lugar da estrutura de uma Secretaria [...]. O Instituto, após aprovado, deverá elaborar uma política de reforma agrária e a apresentar ao CONSEA-MG, antes de a submeter ao Governador Itamar Franco. Ressalva-se que o CONSEA não acha possível, no momento, a instituição da Secretaria, só do Instituto.

⁶⁸ RURALMINAS era a Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário (extinta em 2016 pela Lei 22.293/2016).

O ITER foi criado através da lei 13.468, de 17 de janeiro de 2000, com a finalidade específica de atuação nas questões agrárias, tendo como principais atribuições a coordenação e execução da política fundiária do Estado, a mediação e prevenção dos conflitos agrários, a sustentabilidade e a consolidação dos assentamentos da reforma agrária e a regularização de terras devolutas rurais e urbanas do Estado (MINAS GERAIS, 2000). A criação do ITER é citada em diversas publicações e também pelos entrevistados nesta pesquisa como um dos feitos mais importantes da história do Consea-MG. Havia no governo uma abertura para o diálogo sobre o tema da reforma agrária, bem como a intenção de intervir nesta temática, mas sem uma definição clara de quais medidas deveriam ser adotadas. Com a intermediação do Consea-MG, foi possível a criação de uma estrutura específica, dedicada não apenas a arrecadação e distribuição de terras, mas na garantia dos direitos humanos dos trabalhadores rurais, conforme destacado no inciso II do art. 3º (MINAS GERAIS, 2000, p. 1, grifo nosso):

Art. 3º - Compete ao Instituto de Terras:

[...]

II - Mediar e prevenir conflitos relativos à posse e ao uso da terra, contribuindo para a efetiva **promoção e defesa dos direitos humanos e civis dos trabalhadores rurais sem terra.**

O surgimento do ITER deu força a diversas políticas que não eram tratadas pela RURALMINAS, no campo da regularização fundiária, arrecadação de terras pelo Estado, mediação de conflitos agrários, apoio aos acampados e assentados dentre outras ações (CRUZ, 2015). Uma delas foi a criação do Programa de Segurança Alimentar em Acampamentos e Pré-assentamentos de Reforma Agrária do Estado de Minas Gerais (PSA-MG), pois a situação nestes locais era de grande vulnerabilidade alimentar.

Outro tema de grande interesse do Consea-MG era a desnutrição infantil no Estado. Para tratar do enfrentamento deste problema houve estreita conexão com a secretaria de Estado da Saúde, que participava ativamente do Consea-MG. O foco principal estava na implantação e no funcionamento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), ligado ao ministério da Saúde, cujo foco era a situação materno e infantil. A forma encontrada para atuar neste tema foi o estabelecimento de uma parceria com a Pastoral da Criança para apoiar e ampliar as equipes da pastoral, que faziam um trabalho de acompanhamento com monitoramento e orientações para

gestantes e crianças. Na época, a previsão da Pastoral era ampliar o trabalho, conforme relatado por sua representante na plenária de 11 de novembro de 1999, quando o convênio foi aprovado: “A Pastoral já acompanha 120 mil crianças. Com o convênio ampliaremos para 200 mil crianças acompanhadas, principalmente no Vale do Mucuri e do Jequitinhonha” (CONSEA-MG, 1999b).

Desta forma, o Consea-MG utilizava uma estratégia com duas frentes: o Estado e a comunidade, mediante a integração de uma política pública governamental, no caso o SISVAN, ao mesmo tempo que dava força à mobilização comunitária da Pastoral da Criança, que tinha no envolvimento voluntário um dos seus princípios de ação. A parceria com a Pastoral da Criança era também uma estratégia de capilarização e interiorização do debate de SAN para as regiões, não ficando restrito ao Consea-MG, conforme relatou o entrevistado 08:

[...] a Pastoral da Criança tinha uma abrangência nacional, com repercussão nacional e os programas de combate à desnutrição infantil, [...] as paróquias tinham a pastoral da criança, municípios, regional, era uma estrutura muito grande. Milhares de voluntárias, fazendo aquele trabalho de acompanhamento, pesando e medindo os meninos, a Multimistura. [...]. A Pastoral da Criança aqui em Minas foi a parceria que permitiu essa descida do Consea para as regiões, para discutir segurança alimentar.

Os esforços institucionais do Consea-MG para descentralizar o debate da SAN e levar seus conceitos e práticas para todo o estado, de forma que o Conselho não ficasse restrito aos representantes domiciliados na capital do estado resultaram na criação das Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável⁶⁹ (CRSANS), conforme relatado pelo entrevistado 08:

Mas, logo no primeiro momento, a gente, se percebeu que o Consea estava muito centralizado aqui em Belo Horizonte. Porque a ideia do Conselho, da Segurança Alimentar, não chegava nas regiões, nos municípios, então havia uma necessidade de a gente sair de Belo Horizonte e ir para as regiões discutir segurança alimentar.

⁶⁹ Quando as Comissões regionais foram criadas, o Decreto 41.780/2001 trouxe a denominação “Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional”. A LOSAN – Lei 15.982/2006, em seu artigo 16º acrescentou a palavra “Sustentável” ao nome e utilizou a sigla “CRSANS”. Nesta dissertação, será utilizado o nome “Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável” e a respectiva sigla CRSANS.

As CRSANS foram as inovações mais significativas que surgiram neste período, com ampla repercussão no âmbito interno e externo ao Consea-MG, ao longo de muitos anos. A implantação das comissões interiorizou o conselho e expandiu muito sua abrangência, chegando em regiões e grupos sociais que a maioria dos conselhos de políticas públicas não alcançava. Mas houve também uma mudança em relação com os atores sociais presentes no conselho e a forma do Consea-MG atuar como mediador no setorial de SAN. Isso ocorreu porque representantes das comissões passaram a integrar o Consea-MG, substituindo os membros do Fórum Mineiro de SAN.

Para atingir o objetivo de descentralizar o conselho, foi planejada uma estrutura de governança capaz de alcançar todas as regiões do Estado, mobilizando grupos formais e informais para o tema da segurança alimentar. Para isso, foi utilizado como referência a regionalização da Secretaria de Estado da Saúde (SES), que possuía 24 regionais⁷⁰. As primeiras comissões foram criadas em 2001 e, para cada uma delas, foram definidas uma coordenação regional e uma pessoa para representar a região no Consea-MG. A partir daí, gradativamente o Fórum Mineiro de SAN passou a deixar de fazer a representação da sociedade civil no Consea-MG. Não foi um processo abrupto, pois a criação de cada comissão demandava um esforço grande da equipe do Consea-MG. Era preciso mobilizar de forma ampla o conjunto de municípios, considerando o poder público e a sociedade civil de cada um deles, para depois realizar uma plenária regional, onde era apresentado o Consea-MG. Havia uma discussão sobre Segurança alimentar e nutricional, para então proceder a definição de uma equipe de coordenação e animação regional e a representação no Consea-MG. Regionalizar todo o Estado foi um processo longo e complexo, que durou mais de um ano.

O tema da regionalização do Consea-MG é bastante amplo e controverso, com muitas vantagens e desvantagens, além de diferentes significados ao longo do tempo. Por isso, as repercussões do funcionamento das comissões regionais serão tratadas nesta e nas próximas seções. No período inicial do Consea Criativo, as comissões foram

⁷⁰ Cada regional da SES possui número distinto de municípios e a maior parte delas tem em torno de 35, podendo variar entre 12 a mais de 50 municípios cada. Atualmente existem gerências e superintendências de saúde, em um total de 28 estruturas regionais. Para saber mais veja: <https://www.saude.mg.gov.br/sobre/institucional/superintendencias-regionais-de-ensino>

de grande importância para tornar o Conselho e o tema da SAN conhecidos em todo o estado, conforme descrito pelo entrevistado 02:

Eu acho que no início, as comissões regionais foram muito importantes para fortalecer o Consea, para regionalizar o Consea e em consequência disso, para interiorizar a discussão sobre SAN. Quer dizer, trazer as regiões para o debate, em um tema complexo, como este.

Milhares de cidadãos participaram de eventos promovidos pelas comissões regionais e se aproximaram da temática da SAN, assim como houve grande participação nas Conferências Estaduais de SAN e o Consea-MG se tornou um conselho muito ativo e muito reconhecido no estado. Não há dúvida que esta expressiva participação nos espaços do Consea-MG conferiu-lhe legitimidade e possibilitou ao conselho pleitear um lugar como mediador das políticas de SAN. Diferente de outros colegiados gestores de políticas, sua composição não se resumia ao grupo de membros que compunham formalmente o plenário, mas incluía centenas de cidadãos que discutiam o tema da SAN e se mobilizavam nas regiões a partir das questões de interesse do Conselho.

A principal crítica à regionalização não foi em relação à criação das comissões em si, mas ao fato dos membros da sociedade civil no plenário do Consea-MG serem as pessoas escolhidas nas comissões. Isto deixou de fora todas as organizações com atuação no estado, mas que não atuavam nas comissões regionais. Ao mesmo tempo, trouxe para o plenário muitas pessoas com atuação local, com demandas e questões muito localizadas, que não conseguiam realizar suas análises com uma perspectiva mais estadual. Alguns movimentos sociais importantes que não redefiniram suas estratégias de ação para incidir também nas esferas regionais do Consea-MG, ficaram de fora.

Na fase do Consea Criativo, no período inicial de implantação das comissões regionais de SANS, membros do FMSAN e das comissões regionais participaram simultaneamente do conselho como representantes da sociedade civil por certo tempo. Neste período o conselho teve ao mesmo tempo, a capacidade de compreensão e debate dos temas locais, bem como os assuntos de maior amplitude e complexidade. Em uma fase seguinte, quando todos os membros do Fórum foram substituídos, houve uma carência na representação mais abrangente, descrita pelo entrevistado 01:

Ao mesmo tempo em que foi muito importante e falaram olha, nós temos um Consea que está espalhado pelo Estado, que representa o Estado, no momento em que você extingue [...] as representações de caráter estadual, a gente empobreceu. Não sei se empobreceu, mas fragilizou pelo menos, o debate da política estadual. Porque a tendência, quando você está na região, no local, é você levar para discussão no Consea Estadual, os temas do município. E às vezes misturava, um debate que era para fazer no CAE [Conselho de Alimentação Escolar] municipal, que era para fazer no Conselho Municipal de Saúde, então aí houve uma certa lacuna, um certo vazio.

Este contexto da regionalização, com suas vantagens e desvantagens, será abordado novamente, na discussão sobre a capacidade do Consea-MG mediar o setorial de SAN em cada período de funcionamento do Consea-MG. Se a participação das organizações que constituíram o FMSAN foi diferenciada ao longo do tempo, isso se deve não só à estrutura do Consea-MG, que mudou em função da regionalização, mas também às motivações que levaram estas organizações a participar com maior ou menor intensidade deste conselho. No período do Consea Criativo, as organizações da sociedade civil não tinham um canal de diálogo com o governo federal, que estava praticamente fechado desde a chegada de FHC à presidência da república. O Consea foi o espaço priorizado para acessar o governo, conforme descrito pelo entrevistado 02:

Neste período entre 1999 a 2003, eu me arriscaria a dizer que uma das principais articulações que as organizações da agroecologia tiveram, foi em torno do FMSAN e da conquista de um espaço de mediação. O Consea já era visto assim, como um espaço que as organizações iriam conquistar, desejavam e era estratégico conquistar, para incidir nas políticas públicas. [...] O pessoal das organizações apostava no Consea como um espaço estratégico, porque a gente estava no governo federal com FHC, nas quais as políticas para a Agricultura Familiar tinham pouca força. [...]. A nível federal tinha acabado, estava em retrocesso e eu vou usar esta figura de linguagem, que a “trincheira” de resistência foi o Consea de MG. [...] na época para a Rede PTA, este movimento do Consea era muito importante.

O contexto relacionado à interação com o poder público de Minas Gerais não era diferente. Até a década de 1990, não havia espaço de diálogo entre as organizações da sociedade civil e os gestores públicos estaduais. O Consea-MG foi a primeira oportunidade para muitas organizações se aproximarem do governo, assim como

aproximou atores sociais com perspectivas semelhantes que não se conheciam, conforme descrito pelo entrevistado 11:

[...] alargou a possibilidade de contato nosso no estado. Não só com outros segmentos da sociedade civil, que a gente passou a debater a partir desse tema, dessa possibilidade de dialogar, mas com o próprio Estado. [...]. Então você tinha possibilidade de estabelecer um diálogo, que a gente não tinha antes do Consea. Não tinha esta entrada. Chegar lá com um Secretário desses para conversar? Não tinha por onde. O que eu me recorde, é esse ambiente de diálogo, de articulação, entre as organizações, ao mesmo tempo de abertura para debater com poder público, a nível estadual. [...]. Foi uma experiência que contribuiu para a gente ir amadurecendo essa necessidade de estabelecer, de pensar políticas públicas mais abrangentes. Sair daquela coisa do Desenvolvimento Local, para pensar políticas mais amplas.

Portanto, o Consea-MG foi percebido como um espaço de aproximação com o governo estadual, onde várias organizações reivindicavam para si a condição de mediadoras, buscando ampliar seu espectro de atuação, saindo da esfera local dos municípios, para o âmbito estadual. A maioria das organizações da Rede PTA, fundadas na década de 1980, conduziram experiências de desenvolvimento local e perceberam as restrições de atuar nesta escala, encontrando no Consea-MG a oportunidade de elevarem sua capacidade de intervenção.

Dentre as políticas públicas estaduais criadas neste período, a ação mais marcante liderada pelo Consea-MG foi o Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais (Prosan). Os entrevistados citaram o Prosan como a ação do Consea-MG com maior efetividade e impacto positivo sobre as comunidades rurais. O programa apoiava pequenos projetos de geração de renda e segurança alimentar como estratégia central de promoção e divulgação da SAN, onde eram admitidos projetos individuais e coletivos, os valores tinham um teto de R\$ 5.000,00 para projetos individuais e R\$ 15.000,00 para projetos coletivos (de grupos formais, como associações e cooperativas e também grupos não formalizados). Os projetos deveriam se encaixar em pelo menos um dos eixos temáticos e diretrizes da 1ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável de Minas Gerais: i) Produção e beneficiamento de alimentos; ii) Condições de acesso à alimentação; iii) Nutrição e

qualidade dos alimentos; iv) Controle social das políticas públicas de segurança alimentar (CARITAS-MG, 2006).

Pequenos investimentos para melhorias em hortas comunitárias, criação de galinhas caipiras, padarias comunitárias, pequenas barragens, sistemas de irrigação, kits para apicultura, máquinas agrícolas de pequeno porte, pequenos equipamentos para processamento de alimentos, dentre outros, eram investimentos típicos apoiados pelo Prosan. Os projetos eram submetidos à sua respectiva comissão regional de SAN e sendo recomendados pela equipe regional, eram encaminhados ao Consea-MG para aprovação e contratação.

No ano de 2002, o plenário do Consea-MG aprovou as regras do projeto e definiu a Cáritas Regional MG como gestora. Os recursos foram negociados pelo Consea-MG junto ao governo de Minas, que destinou R\$ 1,0 milhão da Loteria Mineira para o Prosan em sua fase inicial. A referência ao Prosan como uma ação de grande sucesso foi destacada pelo entrevistado 03:

Até hoje, em alguns lugares, se você for, as pessoas vão falar do Prosan. Vão se referir ao Prosan positivamente. Para o Consea de Minas, foi o programa que deu rosto, deu cara, deu robustez. Tão importante, que as pessoas que são dessa época, até hoje vão falar do Prosan. [...]. E possibilitou que se garantisse a questão da alimentação adequada para muitas comunidades que às vezes tinham dificuldades. E o Prosan tinha possibilidade de você fazer projeto para horta, para criação de pequenos animais, de frutas [...]. Então o Prosan também possibilitou ao Consea, que ele atingisse na prática, um dos objetivos, dos papéis, que é garantir uma alimentação de qualidade, alimentação saudável.

Com o referencial global do neoliberalismo em vigência, a dinâmica estabelecida no plano nacional era de esvaziamento das políticas setoriais de SAN. A mediação do Consea-MG no caso do Prosan, foi no sentido contestar o referencial global, em uma interpretação que levou o Estado Mineiro a implementar uma política que agregava várias princípios e práticas importantes dentro das dimensões da SAN. Assim, o Prosan foi direcionado para fomentar o acesso aos alimentos de qualidade, a educação alimentar, a valorização dos circuitos curtos de comercialização, a economia solidária, a agroecologia, dentre outros aspectos relevantes.

Em diversas situações, o Consea-MG intercedeu pela mudança em algum órgão ou setor governamental para implementar uma política de SAN, mas, neste caso, todo o processo de criação do programa, bem como sua gestão e controle social passou pelo Consea-MG. A inspiração para a realização do Prosan foram os fundos rotativos já realizados por entidades e agências ligadas à Igreja Católica, conforme descrito pelo entrevistado 08:

Esta experiência veio muito do trabalho de igreja, a igreja fazia isso mesmo, a Cáritas, aqueles fundos de apoio solidário, Cese, Ceres, tinha outros [...]. Foi inspirado naquilo que já existia, aqueles fundos de apoio a pequenos projetos.

No Consea-MG, a participação da sociedade civil sempre foi um dos pontos fortes, que inclusive levou o colegiado a definir estratégias para apoiar a representação não governamental. Na elaboração do Prosan, foram garantidos os recursos para o Fórum Mineiro de SAN e para as comissões regionais, conforme foi descrito pelo entrevistado 10:

Uma das rubricas que tinha lá [no Prosan] era para fortalecimento da organização social em torno do Consea e da SAN. Então tinha recursos para cada comissão Regional de SAN e tinha um recurso para o Fórum funcionar, fazer reuniões, mobilizar [...] [o Fórum] tinha uma assessoria de segurança alimentar e nutricional, para fazer essa articulação enquanto Fórum [...]. Nós fizemos várias reuniões com os conselheiros da sociedade civil e com as entidades. Esse recurso ajudou a fazer encontros, seminários, da sociedade civil, do Fórum.

O Prosan contava muito com a contribuição das comissões regionais, que faziam a divulgação do projeto, mobilização das comunidades e grupos produtivos, discutiam critérios regionais, recebiam os projetos produtivos e faziam uma avaliação, emitindo um parecer antes de enviar ao Consea-MG. Em função dessas demandas e também para ampliar o debate da SAN com participação da sociedade civil, no Prosan havia uma previsão de orçamento para cada uma das comissões regionais. Isso favoreceu a consecução da estratégia deste projeto e da regionalização do debate de SAN, conforme destacou o entrevistado 03:

A comissão regional também fazia um projeto para manter as reuniões. Então era possível você contratar um secretário, bancar,

com telefone e tudo. A coordenação conseguia ir nos municípios, visitar, conhecer a realidade. Então foi um momento assim de muito avanço.

Posteriormente, na negociação do projeto Minas Sem Fome, também houve a destinação de recursos para manter o funcionamento das comissões regionais e para apoiar o funcionamento do Fórum. Entretanto, com o fim do projeto, as comissões perderam sua principal fonte de recursos. Algumas delas conseguiram manter o apoio através de parcerias locais com prefeituras, ONG e outros órgãos, mas a maioria precisou se adaptar ao funcionamento sem muito suporte.

O Prosan reuniu, assim, em um só programa as duas principais linhas de atuação que inspiravam o Consea-MG: a mobilização social e a política de SAN. A mobilização era garantida pelas comissões regionais que divulgavam e avaliavam os projetos, definiam o fluxo de apresentação inserindo critérios regionais. Na maioria das vezes, os seus componentes atuavam de forma voluntária, pois eram compostas por pessoas da região, sendo dois terços da sociedade civil e um terço governamental. O Prosan era uma política pública mantida com recursos do governo estadual, mediante uma parceria com a Loteria Mineira, que financiou os projetos e apoiou as comissões regionais⁷¹, enquanto o Consea-MG era mantido com dotações orçamentárias do próprio governo estadual. O quadro 09 abaixo, contém uma síntese do Prosan.

⁷¹ Parte dos recursos do Prosan oriundos da Loteria Mineira eram destinados ao funcionamento das comissões regionais e podia ser utilizado nas despesas básicas de custeio, como telefone, material de secretaria, deslocamentos e ajuda de custo para contratação de um profissional para secretariar a comissão.

Quadro 9 - Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em MG (PROSAN)

Nome	Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais (Prosan).
Objetivo	“Apoiar associações de base comunitária e instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, mediante repasse de recursos financeiros para implementação de ações e mini-projetos de combate à fome e à desnutrição” (CARITAS-MG, 2006).
Finalidade	O apoio aos pequenos projetos de geração de renda e SAN faziam parte de uma estratégia maior de promoção e divulgação da SAN em todo o estado, tendo por base a mobilização social, de forma a interiorizar a temática e fortalecer a sociedade civil, especialmente as organizações comunitárias.
Principais características	Os projetos deveriam se encaixar em, pelo menos, um dos eixos temáticos e diretrizes da 1ª Conferência Estadual de SANS de MG: i) Produção e beneficiamento de alimentos; ii) Condições de acesso à alimentação; iii) Nutrição e qualidade dos alimentos; iv) Controle social das políticas públicas de segurança alimentar. Além dos projetos comunitários de SAN, eram apoiadas as CRSANS com recursos para o funcionamento de uma secretaria executiva, mobilização social e realização de reuniões e plenárias. Também foram destinados recursos para o Fórum Mineiro de SAN.
Vigência	Teve seu início em 2002. Entre 2004 e 2005 foi alterado significativamente, quando a EMATER-MG assumiu a sua gestão e passou a contar com recursos do MDS. A partir desta etapa, teve início o Programa Minas Sem Fome (MSF), com três eixos de ação, sendo um deles denominado de “PROSAN II”.
Gestão e execução	A coordenação do PROSAN ficou a cargo do Consea-MG. A Cáritas foi a executora durante a primeira fase, quando contava com os recursos da Loteria Mineira. Ao se tornar “Minas Sem Fome”, passando a operar recursos do MDS/ Fome Zero, a gestão ficou a cargo da SEGOV, tendo o Consea-MG como interveniente do convênio. A Emater-MG foi a Executora do MSF, cabendo à Cáritas a coordenação do componente referente à SAN nos Assentamentos e acampamentos da reforma agrária. Por um curto período, a Cáritas foi a coordenadora do PROSAN II, logo sendo sucedida pela Emater-MG.
Origem dos Recursos	A primeira fase teve recursos do Governo de MG, através de repasses da Loteria Mineira e a segunda fase operou recursos do MDS/ Programa Fome Zero.
Tipo de projetos apoiados	Projetos individuais e coletivos com valores máximos de R\$ 5.000,00 para projetos individuais e R\$ 15.000,00 para projetos coletivos. Os grupos poderiam ser formais, como associações e cooperativas ou coletivos não formalizados. As comissões regionais (CRSANS) recebiam projetos para apoiar o seu funcionamento no valor de R\$ 15.000,00 / ano.
Uso dos recursos	Em sua maioria, foram apoiados pequenos projetos produtivos: hortas comunitárias, criação de galinhas caipiras, padarias comunitárias, pequenas barragens, sistemas de irrigação, kits para apicultura, máquinas agrícolas de pequeno porte, equipamentos de cozinha e de beneficiamento de alimentos, geladeiras e freezers, dentre outros.
Mecanismos de recebimento e análise dos projetos	Os projetos eram analisados em fluxo contínuo. As CRSANS faziam a divulgação, mobilização das comunidades e dos grupos produtivos e elaboravam critérios regionais. Cada projeto era submetido à CRSANS onde estava localizado. Poderiam ser recusados e devolvidos ao proponente ou ter sua aprovação recomendadas pela equipe regional. Neste caso, eram encaminhados ao Consea-MG para análise, aprovação e contratação.

Fonte: Pesquisa documental e entrevistas. Elaborado pelo autor (2020).

Porém, além de ser um aspecto marcante na trajetória do Consea-MG, o estímulo à mobilização social e à mediação de Políticas Públicas representaram, ao mesmo tempo, uma tensão permanente, que se manifestou desde os anos iniciais e seguiu presente na atuação do conselho durante vários governos, conforme relatou o entrevistado 08:

[...] sempre teve uma tensão, o tempo todo, teve esta tensão entre a Ação da Cidadania e política pública. O [presidente do Consea] dizia: não, esse negócio da fome, da segurança alimentar, isso tem que ser Ação da Cidadania, o cidadão, as pessoas têm que fazer a sua ação, e tal, ser voluntário nessa ação [...]. E nós da sociedade civil muito na tecla “Política Pública”, falando: isso é papel do estado! É dever do estado! Garantir o direito humano, ter programas, ter políticas, ter ações, ter orçamento. Então isso sempre foi uma tensão permanente.

Havia um debate interno no conselho sobre a prioridade entre a mobilização da sociedade para o enfrentamento das questões sociais e a ação do Estado na forma das políticas públicas. Os relatos dos entrevistados demonstram que não houve uma proposta vencedora entre estas duas vertentes, pois sempre foram trabalhadas questões nos dois sentidos e o Consea-MG foi muito atuante nas duas frentes, conseguindo alcançar resultados de uma maneira e de outra. Destaca-se que foram os representantes da sociedade civil organizada que defenderam a perspectiva das políticas públicas, reivindicando um papel de mediador para o Consea-MG, dentro do referencial setorial de SAN. Esta é uma característica marcante nesta fase, onde uma agenda pública emergiu das reivindicações da sociedade civil organizada, que se manteve em mobilização permanente para a consecução dos seus objetivos. Conforme mencionado anteriormente, em função disso, o referencial setorial de SAN em Minas Gerais neste período foi denominado nesta dissertação como o Referencial da ***Mobilização para a Agenda Pública***.

A seguir, no quadro 10, apresenta-se um resumo deste período do ***Consea Criativo***, onde estão destacadas as principais realizações do Consea-MG, um breve perfil do governo estadual vigente, a relação entre o referencial global e o referencial setorial de SAN, os principais mediadores que atuaram na conformação do setorial de SAN, bem como os elementos marcantes deste referencial setorial.

Quadro 10 - Resumo do período Consea Criativo

Referencial Setorial de SAN	Relação entre Ref. Global e Ref. Setorial de SAN	Principais Mediadores	O Governo do Estado	As Realizações do Consea-MG
Mobilização para a Agenda Pública Criação do Consea-MG; A Mobilização social para trazer para o debate público e para a agenda do governo, o Direito Humano a Alimentação Adequada DHAA, a Superação da Fome e a garantia dos direitos; Prioridades: atendimento Materno infantil, trabalhadores rurais sem-terra e agricultores familiares.	Tensionamento com o referencial global do neoliberalismo; Constituição de políticas públicas estaduais de SAN como forma de tensionar o referencial global que negava a importância deste setorial. Atuação de novos mediadores para configurar um referencial setorial que não existia. A mobilização social como estratégia para superação das iniquidades e o fortalecimento do Estado.	FBSSAN; FMSSAN; CONSEA-MG EMATER-MG	Gestão de Itamar Franco, em oposição ao governo federal, disputando a interpretação do referencial global; Governo apoia a instalação do Consea-MG e as propostas preconizadas pelo conselho.	Criação do Instituto de Terras (ITER); Parceria entre a Pastoral da Criança e o governo de MG; Implantação das Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentáveis (CRSANS); Criação do Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais (Prosan).

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Neste período, os principais mediadores foram o FBSSAN que atuou na criação do Consea-MG sendo sucedido pelo FMSAN. Teve início o processo de mediação empreendido pelo Consea-MG e a participação da EMATER-MG⁷² como mediadora a partir do início do programa “Minas Sem Fome”. Esta fase foi marcada também pela contraposição ao referencial global do Neoliberalismo. No próximo período, que será tratado na seção a seguir, a mudança de referencial global alterou o setorial de SAN ao nível nacional, com repercussões importantes para Minas Gerais. Com um conselho ativo e a sociedade civil mobilizada para o tema da SAN, o estado teve um lugar destacado no processo nacional, conforme será discutido à frente.

⁷² A Emater-MG é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.

6.2. O Consea Garantidor - 2003 a 2010

As eleições de 2002 tiveram grande impacto sobre o referencial global no Brasil e a eleição de Lula como presidente da república consolidou a transição em curso. A partir de janeiro de 2003, o Referencial Global do neoliberalismo deu lugar ao novo desenvolvimentismo, retomando-se o Estado fortalecido e presente nos diferentes setores, como indutor do crescimento econômico e provedor de políticas de superação da pobreza e de promoção da inclusão social.

O mercado e o consumo também foram fortalecidos neste referencial, como parte da estratégia de desenvolvimento. Conforme discutido no capítulo quatro, houve uma retomada da agenda de SAN tendo o Programa Fome Zero como principal organizador de um conjunto de ações, sendo algumas delas de natureza estruturante (como o aumento da renda e queda do desemprego), outras de apoio imediato às questões emergenciais (programas de alimentação, acesso a água, entre outras).

O novo referencial global se manifestou de forma rápida e com muita força a partir de 2003, possivelmente por estar em um processo de “gestação” nos anos anteriores, quando o referencial global neoliberal foi sendo enfraquecido, na medida em que uma nova interpretação deste referencial emergia. A “Carta ao Povo Brasileiro⁷³” foi um dos instrumentos utilizados na disputa dos referenciais, assim como a formação da chapa vencedora das eleições, constituída por um ex-operário e um empresário, sinalizando o fortalecimento da área industrial e o apoio à geração de empregos, assim como o fortalecimento das políticas sociais de amparo à população mais vulnerável. Ao ter início o governo de Lula, havia um ambiente de mobilização social, com interesse da sociedade civil organizada em atuar e participar da mediação do novo referencial global.

Aécio Neves era deputado federal pelo PSDB e presidente da Câmara dos Deputados em 2002, quando foi eleito governador do Estado de Minas Gerais, vencendo no primeiro turno com 58% dos votos. Sua candidatura recebeu o apoio do governador Itamar Franco e de lideranças de quase todos os partidos, vindo a constituir

⁷³ A carta ao povo brasileiro foi um manifesto assinado por Lula e divulgado em junho de 2002, na condição de candidato à Presidência da República, onde denunciava o esgotamento do sistema econômico vigente e anunciava a retomada do crescimento econômico do país, mediante a inclusão social e o desenvolvimento do mercado interno, caso chegasse à presidência do Brasil (SILVA, 2002).

posteriormente uma base sólida de apoio dos deputados na Assembleia Legislativa (ALMG), garantido boas condições de governabilidade. Minas Gerais contribuiu para a eleição de Lula, que contou com o apoio do governador Itamar Franco e obteve nas urnas mineiras 66,5% dos votos no segundo turno, contra 33,5% de José Serra do PDSB. Assim, Lula e Aécio iniciaram juntos os seus mandatos, com muita aprovação nas classes C, D e E⁷⁴, que se identificaram com o carisma e o discurso de ambos.

O resultado das urnas de 2002 viria a se repetir na eleição seguinte, quando o ambiente de relativa estabilidade e crescimento econômico levou a população à tendência de manter os mandatos dos governantes com boa popularidade e aceitação. Em Minas Gerais, durante a campanha eleitoral de 2006, com a intenção de garantir a continuidade e até mesmo prevendo as vitórias de Lula e de Aécio, lideranças estaduais e municipais, deputados e dirigentes partidários construíram um movimento chamado de “Lulécio”, carreando apoios e votos para os dois candidatos. Aécio foi reeleito no primeiro turno com votação expressiva, obtendo 77% dos votos, e Lula venceu seu oponente no segundo turno, com 61% dos votos, sendo que nas urnas de Minas Gerais a votação de Lula foi de 65%.

O presidente e o governador eram de partidos rivais, que tiveram disputas diretas nas eleições no plano estadual e federal, entretanto, após iniciar os mandatos em janeiro de 2003, o clima eleitoral ficou em segundo plano. Aécio Neves governou mantendo-se na oposição ao governo federal, se contrapondo em muitas situações. Mas percebendo o vigor e a popularidade das propostas e ações que vinham do plano federal, adotou em grande parte do tempo, uma estratégia de adesão às propostas e ao discurso do Presidente da República. Diante do novo referencial global, que recuperou a ação do Estado e fez surgir diversas políticas públicas que eram ofertadas pela esfera federal aos estados, o governador rapidamente percebeu que, para o sucesso do seu governo, a melhor opção seria se apoiar no fortalecimento do pacto federativo e aderir aos programas e projetos do governo Lula.

A adesão do governo de Minas Gerais aos programas federais ocorreu mediante uma estratégia de “repaginar” os programas. Ao passar pelo crivo da administração

⁷⁴ Segundo o IBGE, a classe “C” compreende famílias com faixa salarial de 3 a 5 salários mínimos, a classe “D” de 1 a 3 salários mínimos e a classe “E” até 1 salário mínimo.

estadual e ser acrescido com a devida contrapartida⁷⁵, boa parte dos programas foi renomeada e implementada como sendo uma ação concebida, planejada e executada exclusivamente pelo governo estadual. Alguns dos exemplos marcantes de programas que foram implementados mediante essa dinâmica foram: o programa “Minas Sem Fome”, que era uma versão mineira do Programa Fome Zero do governo federal; o PAA Leite coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi implementado no estado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) e rebatizado como “Um leite pela vida”; o programa federal que visava expandir o acesso à energia elétrica, chamado pelo Ministério de Minas e Energia de “Luz Para Todos” foi nominado pela CEMIG⁷⁶ de “Eletrificação Rural Luz para Todos”.

Ao passar pela estrutura administrativa mineira, alguns programas foram modificados e assumiram configurações distintas da concepção original e, por isso, deixavam de atender todos os objetivos ao que se propunham. Alguns tiveram a sua destinação final alterada (seja em termos de área geográfica ou de público prioritário), para atender a interesses de lideranças partidárias, prefeitos, deputados e outros agentes políticos. Por isso, o controle social se tornou ainda mais relevante neste período, como forma de garantir a aplicação correta dos recursos, em benefício do público para quem o programa realmente se destinava.

Nesse contexto o Consea-MG assumiu um papel relevante. Ele foi um dos colegiados de controle social de política pública que mais atuou neste período, especialmente para garantir que o conjunto de programas abarcados pelo Fome Zero fosse executado dentro dos seus princípios originais, alcançando de fato seus objetivos. As atas das reuniões do plenário do Consea-MG registram que os programas e projetos mais foram debatidos neste período estavam relacionados com a implementação do Programa Fome Zero no estado: Minas Sem Fome, Prosan, PNAE, PAA (MDS/CONAB), PAA Leite (Um leite Pela Vida), Bolsa Família, dentre outros. Também houve muitos debates sobre o funcionamento do Consea-MG e das Comissões Regionais de SANS e sobre a elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar Nutricional

⁷⁵ Não havia um percentual fixo para a contrapartida dos estados aos recursos repassados pela União nos projetos do Fome Zero. Cada projeto tinha uma definição própria de contrapartida, podendo ser na forma de infraestrutura e serviços disponibilizados ao projeto, ou desembolso financeiro, definido como um percentual dos valores repassados pelo governo federal.

⁷⁶ A CEMIG é a Companhia Energética de Minas Gerais S.A.

(LOSAN). Em número de reuniões, este também foi o período mais intenso, com 51 plenárias e 6,3 reuniões por ano em média, sendo 53% do total de plenárias realizadas.

Desta forma, a atuação do Consea neste período se caracterizou pela definição de estratégias e ações para garantir que os processos em curso relacionados com a segurança alimentar e nutricional deflagrados pelo governo federal, fossem realizados segundo a concepção original. Por isso, nesta dissertação será utilizado o adjetivo “GARANTIDOR”, para qualificar a forma de agir do Consea-MG, bem como será utilizada a expressão “*Consea Garantidor*” para identificar este período. Uma das principais tarefas desempenhadas pelo Consea Garantidor foi discutir as condições para a execução do programa Minas Sem Fome, criado pelo governo estadual a partir da obtenção de recursos do Programa Fome Zero.

O Consea-MG disputou a condição de mediador da política de SAN, na definição do referencial setorial de SAN. Foi um período em que se sobressaiu a institucionalização da participação e das políticas, na consolidação em Minas Gerais da agenda pública aportada pelo Programa Fome Zero. A postura do governo do Estado foi de adesão às políticas de uma forma pouco republicana, pois utilizava de mecanismos para tentar mascarar a origem federal dos programas e dos recursos. Buscava-se assim, passar ao povo mineiro uma imagem de protagonismo e expertise do governo de Minas Gerais na concepção e implementação de programas e projetos de grande alcance e repercussão positiva junto à população. Por estes motivos, nesta dissertação será adotada uma definição do referencial setorial como sendo o *Mimetismo da Agenda Federal* com a Institucionalização da participação e das políticas públicas. Neste período manteve-se presente a temática da garantia do direito humano a alimentação adequada, mas diferente da fase anterior onde a estratégia da mobilização voluntária foi mais forte, nesta fase isso ocorreu mediante a implantação de políticas públicas aportadas pelo Programa Fome Zero.

Consideramos o mimetismo aqui como um processo institucional de apropriação de programas públicos, como estratégia de alcance de legitimidade. Portanto, não se trata de uma relação operacional de implementação de políticas públicas federais, mas uma forma de imitação de agendas federais para o contexto estadual, modelando isomorficamente os programas em MG.

No início de 2003, houve o lançamento do Programa Fome Zero, mas as novas políticas públicas e não foram iniciados de imediato nos estados e foi preciso esperar até que os desdobramentos do Fome Zero se fizessem presentes. Nesta fase, a pauta do Consea-MG foi preenchida especialmente pelo Prosan. Lançado em 2002, o programa se tornou mais conhecido a partir de 2003, quando despertou interesse dos grupos produtivos em acessar os recursos e passou a requerer maior atenção.

A estratégia definida pela coordenação do Consea era envolver um grande número de pessoas com a temática da SAN e ao mesmo tempo, garantir a participação social e a transparência na execução das políticas de SAN. Neste sentido, foi definido que os projetos produtivos do Prosan seriam submetidos à avaliação das comissões regionais, que estavam em fase de implantação em todo o estado. O interesse pela constituição das CRSANS aumentou, direcionando a atenção da equipe e da coordenação do Consea para apoiar esses processos. Desta forma, o Prosan cumpria as suas finalidades, como atender as necessidades de SAN da população vulnerável, mas especialmente para fazer o tema da SAN se tornar conhecido e incorporado nas dinâmicas locais e regionais, conforme descrito pelo entrevistado 08:

A ideia era fortalecer as comissões regionais, [...] não era só os R\$ 15.000,00 que passava para a comunidade [...], mas veio naquele contexto mesmo de fortalecer essas comissões, levar o debate de segurança alimentar [...], e colocava aquele recurso ali para mobilizar.

A execução de um projeto que envolvia a destinação de recursos para as comunidades, mediante a análise em uma instância colegiada regional formada em sua maioria por voluntários foi uma estratégia acertada para ampliar o debate sobre a SAN e disputar a interpretação do referencial global. Tendo o Prosan iniciado ainda sob a égide do referencial neoliberal, que preconizava o Estado mínimo, a presença de um projeto efetivo em locais de pouca ação do Estado teve um poder de mobilização e convencimento forte, para a defesa da presença estatal na forma de políticas sociais.

Desta forma, o Consea logrou uma mediação importante dentro da disputa dos referenciais, enfraquecendo a perspectiva do Estado mínimo. Quando ocorreu o início do programa Fome Zero, em função destas ações do Consea, Minas Gerais se encontrava em uma condição diferenciada da maioria dos estados, com milhares de pessoas

envolvidas nas comissões regionais discutindo SAN, sendo uma referência para o processo ao nível nacional, conforme descrito pelo entrevistado 08:

[...] em 2003, entra o governo Lula, com o Fome Zero! Aí explode! Primeiro de janeiro, Lula toma posse, põe a faixa e fala: a prioridade é Fome Zero! Pronto! Aí a coisa arrebentou no país inteiro. E o Consea-MG já vinha com aquela coisa, aquela experiência, de ter o Consea com decreto, de ter já as comissões, já ter um trabalho. Virou uma referência nacional. O [José] Graziano assume o MESA [Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar] e fala: olha, é para todos os estados criarem Consea, aos moldes de Minas Gerais. Começou a chover demanda aqui para a gente. Envia o modelo do estatuto, envia o modelo do Decreto. Será que vocês podem vir aqui ajudar?

Foi nesta fase que o Consea passou a ter uma equipe técnica permanente, com vários profissionais, que se dividiam em diversas tarefas, como apoiar as CRSANS na sua criação e estruturação, organizar a logística e os documentos para a realização das plenárias do Conselho, assessorar o presidente, elaboração de notas técnicas, realizar trabalhos internos, entre outras atividades. Anteriormente, para dar suporte aos trabalhos do conselho, havia apenas a secretaria executiva, com o secretário executivo, uma pessoa de apoio administrativo operacional e eventualmente alguns servidores cedidos por secretarias de Estado membros do Consea, que atuavam como colaboradores. A nova institucionalidade do Consea, alcançada com a aprovação da Lei Delegada 095/2003, garantiu a criação de uma Comissão Técnica Institucional, com o número de servidores da comissão definidos no Art. 9º do texto da lei (MINAS GERAIS, 2003):

Art. 9º – O CONSEA-MG terá uma Comissão Técnica Institucional composta de 12 (doze) servidores, a ser estabelecida por decisão do Plenário, com o objetivo de lhe dar suporte técnico e coordenar os trabalhos que necessitarem da participação dos órgãos e entidades do Estado.

A demanda de apoio do Consea-MG para outros estados, também cresceu muito a partir de 2003, conforme foi descrito pelo entrevistado 04:

E o Consea de Minas sempre foi referência na área de segurança alimentar. Eu lembro uma fase, que começaram a criar os Consea estaduais, que eu fiquei tipo um atendente de telefone. Aqui é de

Maceió, aqui é de Curitiba, aqui é não sei de quê, como é que funciona o Consea de Minas? Como é a legislação de vocês? Vocês têm orçamento próprio? Tudo isso. Então eu passei a encaminhar a lei, orientações, como era o funcionamento nosso. A gente sempre teve uma dotação orçamentária. Como é que funcionava, a questão das comissões regionais, tudo isso. E assim, isso foi muito bom. Você vê o Consea de Minas sendo referência no Brasil inteiro! Foi muito bom!

O desafio da superação da fome era muito grande e havia a compreensão de que o Estado não poderia alcançar este objetivo de forma isolada. O Fome Zero estabeleceu a mobilização social e a participação popular como eixos estratégicos para o programa em todo o País e Minas Gerais tinha sido uma espécie de laboratório, com a constituição do Consea, do Prosan e das comissões regionais de SANS. O que começou como uma interpretação contra hegemônica do referencial global neoliberal, circunscrita ao território mineiro, tornou-se um guia para a definição do referencial setorial de SAN em todo o País. O MESA estimulou outros estados a adotarem dinâmicas de participação e envolvimento social, de forma que as pessoas não fossem agentes passivos no programa. A experiência mineira com o Consea e as comissões regionais de SANS foi indicada como um exemplo onde houve apropriação do tema da SAN pelo envolvidos.

O Programa Fome Zero fez surgir diversas possibilidades para estados e municípios apresentarem propostas e projetos à União, para implementar ações relacionadas com o tema. No caso de Minas Gerais, o prestígio alcançado pelo Consea-MG era também um elemento que pesava a favor dos mineiros. Aproveitando dessas oportunidades, o governador Aécio Neves articulou com os deputados federais mineiros a destinação de uma emenda parlamentar de bancada. Reunindo recursos disponibilizados para todos os parlamentares mineiros, foi apresentado um projeto em bloco, no valor de R\$ 22 milhões, focado no combate à fome.

Assim nasceu o programa “Minas Sem Fome” e, junto com ele, algumas polêmicas que consumiram muito tempo do Consea, dos seus conselheiros e de diversas organizações da sociedade civil e do governo. A origem do problema estava nas diferentes interpretações e disputas do referencial global, pois na lógica utilizada pelo governo mineiro, o controle social e a mobilização da sociedade civil não eram pontos relevantes na implementação de políticas públicas. Isto entrou em choque com o referencial setorial de SAN vigente no programa Fome Zero e também no Consea-MG.

Na proposta desenhada pelo governo de Minas Gerais para o Programa Minas Sem Fome (PMSF), o recurso seria destinado integralmente para a Emater-MG e não passaria pelo Consea-MG. Ficaria fora da responsabilidade e do alcance do conselho, a definição de parâmetros e critérios de execução (como público beneficiário, municípios participantes, tecnologias sociais utilizadas, entre outros) e a avaliação da execução do programa, para eventuais ajustes e reorganização das ações. O Consea-MG se manifestou contrário aos termos definidos pelo governo estadual para o Minas Sem Fome, conforme descrito pelo entrevistado 08:

O Aécio assume aqui em Minas, vai com a bancada lá, traz 22 milhões para o Minas Sem Fome. É um negócio vultoso. [...]. Esse recurso, em termos de execução orçamentária era um recurso que veio do governo federal, do MESA para cá, para a Emater, 22 milhões. A Emater cria o Minas Sem Fome aqui. E faz isso à revelia de todo aquele processo que já vinha sendo construído pelo Consea, então há uma disputa. O Consea foi muito marcante, falando: esse recurso tem que ser controlado pelo Consea, a Emater não vai executar do jeito que ela quer.

Seguiu-se uma série de discussões com a Emater e outras instâncias do governo de Minas Gerais para que o projeto fosse implantado de forma integrada com a dinâmica social vigente, envolvendo as comissões regionais de SAN, o FMSANS e submetido ao controle social do Consea-MG. Foi um processo refinado de construção de estratégias de intervenção, que envolveu diálogos com governo federal, pois os recursos vinham do MDS⁷⁷, diálogos com a Emater, onde houve várias reuniões do Consea-MG com a presença do presidente da empresa (e debates acalorados), pressão sobre deputados e secretários de Estado. A intervenção do Consea provocou mudanças importantes no Minas Sem Fome, sendo assegurada a sua integração como órgão de controle social do Projeto. Neste episódio, mediadores que atuavam com perspectivas diferentes (Emater e Consea), disputaram a definição do referencial setorial de SAN, tendo prevalecido a concepção do Consea-MG. A institucionalização da política de SAN em Minas Gerais deveria ocorrer com a mobilização da sociedade e a participação social.

⁷⁷ Inicialmente, a negociação do projeto ocorreu entre o governo de Minas Gerais e o MESA. Quando chegou na fase de contratação e repasse dos recursos, o MESA havia sido extinto e os trâmites foram realizados com o MDS.

O outro destaque positivo foi a inclusão de um componente de Segurança Alimentar em Assentamentos. O Minas Sem Fome ficou com três eixos de ação: i) SAN e a reforma agrária, com ações nos acampamentos, ocupações e assentamentos. Esta ação foi coordenada pela Cáritas; ii) o PROSAN II que, como uma nova fase do Prosan,⁷⁸ continuou sendo executado por um tempo pela Caritas. Foi formalizado um convênio entre a executora e a Emater, que mudou a forma de execução original do Prosan⁷⁸; iii) Ações da Emater para a SAN, com distribuição de sementes, mudas e pintainhos. Posteriormente, incorporou também a instalação de pequenas unidades de processamento de alimentos.

Nesta discussão sobre o Minas Sem Fome houve um choque de concepções sobre como deve atuar o Estado e como devem funcionar as políticas públicas, envolvendo de um lado os representantes do governo de Minas e de outro os movimentos sociais e pessoas que participavam do Consea-MG desde o seu início. Cada segmento buscava construir um referencial setorial de SAN segundo a interpretação que fazia do referencial global. Do governo de Minas Gerais, vinha a tentativa de manter os conceitos presentes no referencial anterior (neoliberalismo). Dos movimentos sociais e do Consea-MG, vinha o estabelecimento do referencial global do novo desenvolvimentismo.

A atuação no formato de “Consea Garantidor”, como defensor dos princípios e conceitos estabelecidos pelo programa Fome Zero foi marcante neste episódio. Contribuíram neste sentido a experiência acumulada desde a fundação do Consea-MG e a inserção dos atores sociais em outras redes e dinâmicas de construção das bases sociais e políticas do referencial global do novo desenvolvimentismo.

Foi de grande importância a participação dos representantes do Fórum Mineiro de SAN nestes debates, pois em sua maioria eram pessoas e organizações sociais que enfrentavam embates deste tipo em outras instâncias, acumulando experiências na

⁷⁸ O Prosan II se diferenciou do projeto original em diversos aspectos. O formato definido para a gestão do projeto foi um ponto de tensão permanente entre gestores públicos, executores do programa, movimentos sociais e membros do Consea-MG. Os recursos saíram do MDS para o Governo de Minas, e daí para a Emater, que fez um convênio com a Cáritas. Mediante os projetos comunitários, a Cáritas repassava os recursos para os grupos produtivos. Em cada um destes repasses havia um sistema de gestão e prestação de contas diferenciadas, que não utilizavam dos mesmos parâmetros e possuíam sistemáticas distintas. A execução tornou-se mais complexa e morosa, além de introduzir limitações na autonomia dos beneficiários quanto aos tipos de investimentos possíveis. Tudo isso gerou descontentamentos por parte dos beneficiários, segundo os entrevistados.

disputa pela interpretação dos referenciais. Uma estratégia utilizada pelo Fórum para qualificar sua participação foi a realização de reuniões preparatórias às plenárias do Consea-MG, conforme descrito pelo entrevistado 01:

[...] no período em que o Fórum tinha os acentos [no Consea], por ter estes acentos tinha uma certa obrigatoriedade também de preparar, não deixar as pessoas que estavam lá avulsas, falar por si só. Sempre havia reuniões. Toda reunião plenária do Consea era precedida de uma reunião do Fórum. Discutia a pauta do dia seguinte. Isso era muito, muito importante. [...]. O Fórum Mineiro de Segurança Alimentar debatia e a sociedade civil ia com uma proposta.

A atitude do Fórum de realizar discussões prévias às reuniões, construir propostas condizentes com seus interesses e preparar os representantes para defendê-las demonstra a postura de mediador. Estavam em disputa as concepções para a definição do referencial setorial de SAN em MG (e as interpretações do referencial global), confrontando o Fórum Mineiro com os representantes do governo de Minas Gerais, liderado naquele período por Aécio Neves. O Consea-MG era uma organização coletiva que atuava como mediador e para definir seu posicionamento no cenário da política pública, tinha no seu interior, um processo de debates e disputas pela hegemonia. Os atores sociais valorizavam a condição do Consea-MG de mediador, por isso preparavam a sua intervenção para atuar de forma mais qualificada no espaço de debate e construção das manifestações e deliberações do Consea-MG. Assim, o Fórum Mineiro (que também era um ator coletivo), disputava a condição de se tornar hegemônico dentro de um mediador coletivo (Consea-MG). O entrevistado 10 destaca o Fórum como espaço de articulação de atores sociais para incidir no Consea-MG, não se restringindo aos conselheiros com representação formal:

O Fórum Mineiro reunia os atores da sociedade civil, incluindo os conselheiros da sociedade civil no Consea, desde que o conselho foi criado em 1999 [...] e passou nos anos seguintes, a ser um espaço que reunia os conselheiros da sociedade civil e outros atores, para discutir as pautas, ajudar a propor as discussões para dentro do Consea.

Em sua maioria, os movimentos sociais que estavam no Consea-MG traziam certos valores em comum e participaram juntos de lutas sociais como as mobilizações pelo SUS nas conferências de Saúde e no processo constituinte (década de 1980), na

ação da cidadania e eventos como a Cúpula da Alimentação em Roma (década de 1990). Havia, portanto, afinidades em termos de princípios e objetivos, somados a um bom nível de coesão entre os membros. Tudo isso conferiu ao Consea, desde sua fundação, boas condições para atuar na inauguração e consolidação do referencial setorial de SAN em Minas Gerais. Naquele momento, o foco adotado para definir o setorial de SAN no território mineiro foi a institucionalização da participação social e das políticas de SAN, consolidando a agenda pública aportada pelo Fome Zero.

A participação do FMSAN no Consea-MG foi vigorosa na sua criação em 1999, havendo depois períodos com maior e menor intensidade da contribuição do Fórum ao colegiado até 2005. A partir daí o processo de implantação das CRSANS alcançou todo o território de Minas Gerais e o Fórum perdeu as suas cadeiras no conselho. Legalmente, a representação da sociedade civil no Consea-MG foi mudando gradualmente, sendo composta totalmente pela indicação do Fórum em 1999 no decreto de criação (MINAS GERAIS, 1999). A Lei Delegada de 2003 estabeleceu que a indicação seria das CRSANS com apoio do FMSAN (MINAS GERAIS, 2003) e na reformulação da lei em 2006, o Fórum Mineiro desapareceu completamente (MINAS GERAIS, 2006a).

A substituição das vagas do Fórum pelas CRSANS foi iniciada em um dos momentos em que havia uma baixa participação das organizações do Fórum Mineiro e não houve a intenção explícita de alijar totalmente a participação do Fórum no Consea. Entretanto, o formato definido com a regionalização seguindo o desenho da Secretaria de Saúde do Estado, levou a uma ocupação total das vagas e o impedimento da permanência do Fórum. O entrevistado 08 descreveu o esvaziamento do Consea e a opção pelas comissões regionais:

Em 1999 e 2000, o Fórum teve uma atuação maior, mas a ação do Consea estava muito centrada em Belo Horizonte e as coisas [do Consea] não avançavam e houve um certo esvaziamento, o pessoal não estava vendo muito retorno em participar do Consea. Chegou a ter reuniões do Consea, que só tinha o presidente, o secretário geral e o secretário executivo. [...]. Não tinha recurso para bancar a vinda do pessoal, não tinha estrutura. Grande parte vinha do interior, não tinha como viajar. Nós chegamos a fazer vaquinha, para o [nome de um conselheiro], pegar ônibus para voltar, porque ele não tinha dinheiro. Então isso aí foi esvaziando. Em 2001, que a gente pensou, bom, já que o negócio está tão esvaziado, vamos para as regionais. E começamos a ir para as regionais.

O fim da participação do Fórum foi muito impactante para o Consea-MG e para o próprio Fórum, que discutiu o tema por diversas vezes. Houve uma tentativa de manter viva esta participação, por meio da inserção das organizações do Fórum nas comissões regionais, disputando localmente as vagas das representações nas regiões. Também foi pensado em levar os representantes das CRSANS para o Fórum, mas nada disso deu certo, culminando no desaparecimento do Fórum como ator social coletivo dentro do Consea-MG. O fim da presença nos espaços do Consea-MG e a tentativa de manter o Fórum vivo foi discutido em reunião do Fórum descrita pelo entrevistado 10:

Tinha [no Consea] ainda cinco conselheiros do Fórum, que eram atuantes, participativos. [...]. Já tinha conselheiros de comissão indicados para ocupar essas vagas. E aí foi uma reunião [do Fórum] que o pessoal falou, não vai mais ter representação do Fórum? Foi aquele momento de olha, em algum momento a gente sabia que ia acontecer. O que a gente faz para o Fórum não perder este espaço? [...]. Algumas estratégias foram pensadas: essas pessoas e entidades que compõem o Fórum, elas precisam também começar a ter uma atuação regional, ter referência regional, para também poderem estar presentes nesse plenário do Consea, como Fórum, mas também como regional, vinda da região. Uma outra discussão era, vamos agregar esses conselheiros regionais, que também são sociedade civil, ao Fórum, para eles também se sentirem Fórum Mineiro. Nenhuma das duas estratégias deu muito certo. Quem vinha lá da regional, não veio participando enquanto Fórum Mineiro. Veio a partir de uma articulação do Consea, da igreja, ele não se sentia Fórum.

A impossibilidade de atuar no Consea-MG foi provavelmente a principal causa do esvaziamento das atividades do Fórum. Mas é possível inferir que outros fatores também contribuíram para a sua desarticulação. O principal deles está relacionado com o referencial global do neodesenvolvimentismo, que fez surgir novas políticas públicas nos campos de atuação das organizações que militavam no Fórum. Muitas pessoas e organizações da sociedade civil passaram a acompanhar o desenvolvimento das novas ações e a compor as instâncias de controle social de diversos projetos e instituições públicas. Os principais programas que requeriam a atenção ou envolvimento das organizações sociais foram: o programa Fome Zero, com uma agenda de SAN em diferentes áreas, como o PAA (MDS/CONAB) e outras ações do MDS; o PNAE; as atividades coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como o Programa de Desenvolvimento Territorial, o incremento do DATER, as chamadas

públicas de ATER, as ações do DEGRAV⁷⁹, os projetos do NUTRE e posteriormente do Mais Gestão, entre outras ações; na área socioambiental, houve crescimento das ações com foco nas unidades de conservação, a agenda relacionada aos povos e comunidades tradicionais e os conflitos gerados pela expansão do agronegócio.

O novo referencial valorizava a participação social, abrindo toda uma agenda de processos, instâncias e eventos como: i) Conferências Nacionais com suas etapas preparatórias nos estados, territórios e municípios e também etapas por segmentos, como mulheres, jovens, indígenas e outros; ii) a elaboração de Planos Nacionais de Políticas Públicas, com debates temáticos, construção de cartas políticas e documentos técnicos, além das reuniões plenárias nacionais e nos estados; iii) os conselhos que foram reorganizados, como o Consea Nacional, o Condraf e outros. Projetos da sociedade civil que foram institucionalizados, como o programa “Um Milhão de Cisternas” e “Uma Terra e duas Águas”, da Articulação do Semiárido (ASA). Também a sociedade civil criou redes e espaços de interação, como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e a Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), fundadas em 2002 e 2003 respectivamente, que ampliaram a participação que havia na antiga Rede PTA. Tudo isso junto com as dificuldades de participar do Consea-MG, levou a desmobilização do Fórum Mineiro de SAN.

Com o novo referencial global e a deflagração do programa Fome Zero, que retomou as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável no País, levantou-se a necessidade de organizar um sistema nacional de SAN, com todos os órgãos e instâncias governamentais envolvidas, articuladas de forma a otimizar os recursos e agilizar os serviços. Para isso, foi realizado um esforço de reformulação do arcabouço legal da SAN no Brasil, sendo criada uma legislação, que foi chamada de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Este tema ganhou força com o Fome Zero, mas já havia sido tratado na primeira conferência estadual de SAN de Minas Gerais, em 2001, sendo retomado na segunda

⁷⁹ O Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) e o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor (DEGRAV) eram estruturas vinculadas à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os projetos NUTRE e Mais Gestão foram iniciativas do DEGRAV para o fortalecimento das organizações coletivas (cooperativas e associações) da agricultura familiar no acesso aos mercados institucionais.

conferência em 2003. Ao nível federal, foi tema de deliberação na segunda conferência nacional em 2004. Segundo o entrevistado 08, partiu de Minas Gerais a proposta debatida e aprovada na Conferência Nacional em Olinda, no ano de 2004:

[...] na primeira conferência daqui de Minas, a gente já tinha puxado, saiu, se você pegar os anais lá, você vai ver a proposta de ter uma lei orgânica de segurança alimentar. [...] a bancada de Minas levou esta proposta para conferência nacional em 2004. E o pessoal: LOSAN? Lei Orgânica de SAN? Como é que é isso? Ninguém tinha muita clareza sobre isso. [...]. E aí, em 2005, foi muita discussão em torno disso, da criação da Losan, aqui em Minas e Nacionalmente.

No relatório da primeira conferência de SAN de Minas Gerais em 2001, consta a Diretriz 11: “Regulamentar as Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional”, onde a proposta 11.2 é “Criar uma Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (LOSAN)” (CONSEA-MG, 2002). Foi preciso ocorrer a mudança do referencial global e a mediação do Consea para alterar o referencial setorial de SAN e fazer o tema entrar na agenda pública nacional. Com o referencial setorial de SAN focado na institucionalização das políticas de SAN neste período, foi possível implementar esta proposta de estruturação do sistema de SAN em lei, que estava em discussão havia vários anos. Em 2005 a discussão da LOSAN e do SISAN ganhou força, havendo intensa mobilização para a aprovação da lei ao nível nacional e também na ALMG. A LOSAN de Minas Gerais (Lei nº 15.982/2006) foi a primeira no Brasil, sendo promulgada em 19 de janeiro de 2006 (MINAS GERAIS, 2006a), meses antes da LOSAN nacional (Lei nº 11.346/2006), sancionada em 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Para a elaboração da proposta que subsidiou a construção da lei federal, foi criado um grupo de trabalho no Consea Nacional, que contava com pessoas que atuavam também no Consea de Minas Gerais. As propostas para Minas Gerais e para o debate federal foram elaboradas ao mesmo tempo, tendo uma base em comum. Mesmo após os trâmites nas respectivas casas legislativas, as leis aprovadas nas esferas estadual e federal mantivera uma similaridade. Apesar disso, algumas diferenças tiveram que ser equacionadas um tempo depois, para ajustar completamente a legislação mineira ao arcabouço legal do SISAN. No caso da lei mineira, o projeto de lei foi apresentado pelo governador e tramitou na Assembleia Legislativa contando com a mobilização do Consea-MG, que garantiu a presença de membros das comissões

regionais nos debates em seminários e audiências públicas. Houve também diversas reuniões da direção do Consea com o presidente da ALMG e outros deputados. Este foi um dos mais significativos trabalhos do “Consea Garantidor” na atuação como mediador das políticas de SAN. Houve um legado importante desta mediação, na forma da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

A equipe do Consea-MG e as CRSANS realizavam neste período um trabalho de esclarecimento e mobilização sobre as principais políticas públicas em vigor, que poderiam beneficiar os grupos produtivos da agricultura familiar, da economia solidária e outros segmentos sociais. Esta ação foi intensificada com a aprovação da lei federal 11.947/2009, que trata da alimentação escolar e que definiu no seu artigo 14º que nas compras do PNAE, “no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações” (BRASIL, 2009), conforme descrito pelo entrevistado 05:

Na época que saiu a lei 11.947, da compra dos 30%, nós discutimos muito, nós trabalhamos nos municípios, fizemos muito encontro de agricultor familiar. A gente socializava o conhecimento, porque muita gente achava que aquilo ali tinha que fazer licitação, aí as prefeituras não entendiam, abriam processo de licitação, mas na verdade o que a lei vinha trazer era justamente para isentar do processo de licitação, simplificar. A gente fazia encontros com os agricultores, gestores, nutricionistas, Emater, explicava a lei, como é que operacionaliza, como é que participa. Ia muita gente! Nunca tivemos encontro com menos de 100 pessoas. Nós trabalhamos muito isso.

O Consea-MG, através da sua equipe de profissionais, organizava eventos nas regiões ou aproveitava as atividades que já existiam, como as plenárias eletivas das CRSANS para divulgar as leis e as possibilidades de acesso aos direitos. Nessas ocasiões também eram discutidos o Direito Humano a Alimentação Adequada DHAA e questões relacionadas aos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Informar as pessoas sobre os seus direitos e as políticas públicas existentes foi mais uma das principais ações do Consea Garantidor, atuante entre 2003 a 2010.

No quadro 11, é apresentado um resumo do período do **Consea Garantidor**, entre 2003 e 2010, quando se estabeleceu um referencial setorial de SAN baseado no **Mimetismo da Agenda Federal**, focado na institucionalização da participação e das políticas de SAN da agenda pública federal.

Quadro 11 - Resumo do período Consea Garantidor

Referencial Setorial de SAN	Relação entre Ref. Global e Ref. Setorial de SAN	Principais Mediadores	O Governo do Estado	As Realizações do Consea-MG
Mimetismo da Agenda Federal A agenda pública de SAN de MG foi institucionalizada de forma mimética, baseada na agenda federal; Minas Gerais adere ao conjunto das políticas nacionais de SAN, que ainda estão fragmentadas; Institucionalização da participação e das políticas públicas; Busca-se principalmente a garantia do acesso às políticas.	Com o Referencial global do novo desenvolvimentismo, o Estado foi fortalecido e influencia o setorial de SAN, dando corpo a um conjunto de políticas públicas de superação da fome na garantia do DHAA; As políticas públicas do programa Fome Zero são acessadas e implementadas ao nível de estados e municípios; Institucionalização ganha força, sendo constituída a Losan Nacional e a estadual; O Fome Zero traz a institucionalização da mobilização social; O Consea Nacional é recriado e são estimulados os Consea Estaduais.	Consea-MG; FMSAN; Emater-MG.	Aécio Neves governa por dois mandatos, com ampla maioria na ALMG, fazendo oposição ao governo Lula; Estratégia de adesão às políticas públicas federais, mediante a apresentação destas como ações concebidas pelo governo mineiro; O governo apoia o Consea-MG, mas cria dificuldades ao tentar executar políticas federais sem controle social.	Mediação do Consea na implementação das ações do Fome Zero no estado para garantir a manutenção dos objetivos e pressupostos do programa; Aprovada a LOSAN Estadual de MG e apoio à elaboração da LOSAN nacional; Implantação mais efetiva do Prosan; CRSANS tem sua consolidação, com milhares de pessoas inseridas na agenda pública de SAN; Consea constitui uma equipe permanente e amplia seu orçamento.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Nesta fase, o Consea-MG se firmou como principal mediador no Referencial Setorial de SAN em Minas Gerais, em um período marcado pela implantação de um novo referencial global, que fez emergir um referencial setorial de SAN ao nível nacional, articulado a partir do Programa Fome Zero. Na seção seguinte, será discutido o próximo período, ainda na vigência do referencial global do novo desenvolvimentismo. Com uma interpretação diferente dos mediadores, foi constituído um novo referencial setorial de SAN a partir de 2011, trazendo maior complexidade à cena mineira.

6.3. O Consea Maturidade - 2011 a 2014

Para compreender como foi este período entre os anos de 2011 a 2014, é preciso voltar em 31 de março de 2010, quando Aécio Neves renunciou ao cargo para se candidatar a uma vaga no Senado Federal. Antônio Anastasia, seu vice-governador, assumiu a chefia do executivo estadual para completar a gestão iniciada por Aécio e logo em seguida se candidatou ao governo de Minas Gerais para um novo mandato (2011 a 2014). As urnas demarcaram a vitória para Anastasia no primeiro turno, com 62% dos votos válidos, assim como Aécio Neves e Itamar Franco foram eleitos para o Senado. Ao nível federal, Lula usou o seu carisma e popularidade para tornar Dilma Rousseff sua sucessora.

O novo desenvolvimentismo permaneceu como referencial global, mas com contornos diferentes do período anterior. O governo federal seguiu com sua estratégia de intensificar a ação do Estado na dinamização econômica e implementação de políticas de apoio às populações mais vulneráveis, mas a agenda do crescimento econômico ocupou maior espaço no discurso do governo e na atenção da mídia. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 entrou em uma nova fase, chamada de PAC 2 (anunciado ainda em 2010), com forte investimento de recursos públicos em diversos setores, totalizando mais de R\$ 950 bilhões para o período de 2011 a 2014 (PLANEJAMENTO, 2015). As disputas pelas interpretações do referencial global e a ação dos mediadores acarretaram mudanças significativas nos temas centrais dentro da agenda do governo federal. O tema da SAN perdeu a evidência que tinha em 2003 e nos anos subsequentes com o lançamento do Programa Fome Zero. A diretriz de aceleração do crescimento econômico passou a ocupar a centralidade da agenda pública nacional.

Dentro do referencial setorial de SAN, o Fome Zero deixou de ser tão evidenciado como antes. Mantiveram-se em destaque os programas da Estratégia Fome Zero que eram mais abrangentes e tinham impacto direto sobre um percentual maior da população com carência alimentar, como o Bolsa Família, o PAA e o PNAE, dentre outros. Em relação à SAN, a principal inovação do governo federal entre 2011 e 2014 foi a elaboração da Política e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO e PLANAPO, respectivamente). A PNAPO foi apoiada por diversos setores no governo,

como saúde, educação, desenvolvimento agrário, direitos humanos, dentre outros, mas não foi um consenso dentro do governo federal. As organizações sociais atuantes na ANA e no Consea Nacional participaram das etapas de elaboração⁸⁰ da PNAPO e do PLANAPO, compondo posteriormente a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). Houve resistência por parte dos ruralistas, por setores da academia e parte do governo, especialmente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), gerando impasses que dificultaram o seu lançamento e a implementação das ações previstas no plano (TIMO, 2017).

Em Minas Gerais, instalou-se um governo de continuidade ao anterior, tendo o mesmo partido (PSDB) à frente do executivo, com maioria sólida no legislativo. Entretanto, o novo governador se diferenciou de Aécio Neves em diversos aspectos na forma como conduziu seu governo. Na gestão de Anastasia, a interpretação do referencial global não foi uma releitura ou uma adaptação ao referencial do novo desenvolvimentismo, como ocorreu no governo anterior. O estilo do governo de Anastasia foi mais técnico e mais propositivo, no sentido de elaborar e implementar políticas próprias, ao passo que no governo de Aécio a postura foi de adesão aos projetos do governo federal. Enquanto Aécio era mais populista e tinha mais habilidade na comunicação direta com os cidadãos, Anastasia era mais reservado, utilizando-se, na maioria das vezes, dos instrumentos técnicos e gerenciais de comunicação.

Durante a gestão de Antônio Anastasia, houve um acirramento das tensões entre o governo estadual e o federal, tonificando a visão crítica às políticas, projetos e ações emanadas da esfera federal. Não há como aprofundar nesta dissertação uma discussão sobre a origem e as causas deste distanciamento, entretanto dois aspectos chamam a atenção neste sentido: O primeiro motivo diz respeito às disputas eleitorais entre os dois partidos (PSDB e PT), que polarizavam o embate político no país desde meados da década de 1990.

Outro aspecto está relacionado com o perfil do governador e a sua predileção pela abordagem gerencial da administração pública, demonstrada por sua trajetória

⁸⁰ A PNAPO e o PLANAPO foram elaborados de forma participativa, com etapas regionais e nacionais. Para saber mais veja em “A Política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável” (SAMBUICHI, 2017), disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174_politica-nacional_WEB.PDF e no site “Brasil Agroecológico”: <http://agroecologia.gov.br/quem-somos/cnapo>

pessoal. Tendo formação acadêmica em direito administrativo, Anastasia construiu um sólido currículo na gestão pública nas esferas estadual e federal, onde ocupou diversos cargos, atuando na maioria a maior parte do tempo na área de planejamento. Em 2003, assumiu a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, onde coordenou a realização de reformas gerenciais no governo de MG, com implantação do chamado “Choque de Gestão”, programa que foi continuado durante sua atuação como vice-governador (2007 a 2010) e aprofundado no seu governo⁸¹. A abordagem gerencial é defendida entre os seus adeptos, especialmente pela possibilidade de dar mais organização e clareza em relação ao aparelho do Estado e ser capaz de proporcionar maior eficiência do setor público. Entretanto, recebe muitas críticas pela sua centralidade nos aspectos estruturais do Estado, com menor atenção para as dimensões sociais e políticas (PAULA, 2005). O choque de gestão implantando em Minas Gerais foi motivo de controvérsias, recebendo muitas críticas dos setores de oposição, por implantar um viés tecnicista e pouco participativo, refratário à maior parte das demandas da sociedade civil organizada.

O Consea-MG viveu uma fase de prestígio dentro do governo na gestão de Anastasia. Durante a campanha, o governador assumiu com o presidente do Consea-MG o compromisso de fortalecer o conselho e atender as demandas apresentadas, conforme descrito pelo entrevistado 08:

O Anastasia assumiu no último ano do mandato do Aécio, ele era o vice-governador e assumiu com muita simpatia pelo [presidente do Consea] e pelo Consea. Inclusive prometeu, caso ele fosse eleito governador, de fortalecer o Consea. Não só fortalecer o Consea, mas atender as demandas que o Consea estava apresentando.

O Consea-MG havia passado dos dez anos de existência, estava consolidado no cenário político estadual, tinha como presidente uma personalidade de expressão nacional, possuía uma dinâmica de trabalho estável, estava interiorizado, com o funcionamento constante das 25 comissões regionais de SAN, havia criado e coordenado a implementação do Prosan e intermediado a execução do Fome Zero. No

⁸¹ Para saber mais sobre a trajetória de Antônia Anastasia e as diferentes visões sobre o “Choque de Gestão”, veja em: <https://amagis.jusbrasil.com.br/noticias/100554622/estado-de-sao-paulo-critica-choque-de-gestao-em-minas>; e: <http://anastasia.com.br/>

campo legislativo, o Consea-MG liderou a elaboração e aprovação da LOSAN (Lei nº 15.982/2006) e apoiou a tramitação da Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana (Lei nº 15.973/2006). Neste momento, o Consea-MG havia alcançado uma posição de MATURIDADE e reconhecimento público. Por isso, nesta dissertação, será atribuído o termo **“Consea Maturidade”**, descrevendo e analisando as ações do conselho nesta etapa.

Há um entendimento de que o fortalecimento da agricultura familiar é um dos elementos importantes para avançar na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (BURITY *et al.*, 2010), tanto por ser a principal fornecedora dos alimentos básicos da dieta dos brasileiros, como por ser um segmento social com certa expressão de vulnerabilidade quanto à SAN. O Consea Maturidade reivindicava a criação de uma estrutura dentro da administração pública, para conceber e executar políticas específicas para a Agricultura Familiar mineira⁸². Como mediador, o Consea-MG indicou um novo direcionamento para o referencial setorial de SAN, no sentido de recuperar a pró-atividade mineira dentro do referencial, deixando de ser apenas executor de políticas nacionais. Além disso, o Consea Maturidade buscava outra mudança: a incorporação da Agricultura Familiar ao referencial setorial de SAN.

Havia uma resistência por parte do setor da agricultura patronal, que conseguiu impedir ao longo dos anos, o atendimento das reivindicações dos movimentos sociais neste sentido. No entanto, em janeiro de 2011, o governo criou a Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), através da Lei Delegada nº 180 (MINAS GERAIS, 2011a). A medida foi um dos compromissos assumidos pelo governador com o Consea-MG, conforme descrito pelo entrevistado 07:

No caso da Subsecretaria de Agricultura Familiar, o Consea foi, vamos dizer assim, o avalista, do Anastasia ter criado a Sub-Secretaria, não tem dúvida. Tanto que o presidente do Consea é que fez a indicação do subsecretário [...] a tramitação lá da lei delegada e a decisão de criar a Subsecretaria, com certeza o Consea e o seu presidente tiveram uma influência muito grande.

⁸² Minas Gerais é o estado com o segundo maior contingente de agricultores familiares do Brasil, com mais de 400 mil estabelecimentos, segundo o IBGE.

Ao nível nacional, existiam de forma simultânea o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para tratar da agricultura patronal / empresarial e da agricultura familiar respectivamente. Desde o primeiro mandato do governo Lula, ambos foram contemplados com o aumento significativo dos seus orçamentos e ampliação das políticas que cada um coordenava. A mediação realizada pelo Consea Maturidade foi no sentido de implantar em Minas Gerais uma estrutura semelhante, em uma interpretação do referencial global onde houvesse um referencial setorial da Agricultura Familiar também nas terras mineiras. A criação de uma Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário só foi realizada em 2015, no governo seguinte, mas a existência de uma Subsecretaria atuante foi importante para a evolução que ocorreu depois.

O Consea Maturidade foi o principal mediador para a criação da nova estrutura governamental. A definição de quem seria titular da Subsecretaria foi entregue ao presidente do Consea-MG, segundo apurado com diversos entrevistados e descrito desta maneira pelo entrevistado 03: “Eu lembro que o governador Anastasia, ele falou para o secretário de agricultura da época, que não seria ele que iria indicar o Subsecretário de Agricultura Familiar, e sim o presidente do Consea”.

Outras reivindicações do Consea Maturidade atendidas pelo governo Anastasia foram a ampliação da equipe técnica do Consea-MG e a criação do Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CTSANS) através do decreto 45.562/2011. O CTSANS era uma instância interna do governo, constituída para articular os diferentes órgãos e estruturas governamentais que realizavam ações conectadas com a SAN (MINAS GERAIS, 2011b). O entrevistado 08 descreveu da seguinte forma a atenção do governador ao Consea-MG nesses temas: “Aí ele [Anastasia] cumpriu o que havia prometido. Cria o CTSANS, equivalente à CAISAN⁸³ nacional, com gente, fortaleceu a equipe do Consea, com muita gente”.

O CTSANS é um legado da LOSAN e faz parte do arcabouço de instrumentos gerenciais que compõem o SISAN, articulando a Política, o Plano as Conferências e o Consea. Antes de ser criado o CTSANS, havia no Estado um órgão com funções

⁸³ A CAISAN é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), definido pela LOSAN.

semelhantes, chamado Coordenadoria de SAN. Entretanto, o contexto institucional do governo e do Consea na gestão de Anastasia deram ao CTSANS melhores condições de atuação do que teve a antiga Coordenadoria. Um diferencial do CTSANS mineiro era o fato de ser coordenado pelo vice-governador, trazendo a agenda de SAN para um nível mais elevado de prioridade do governo, dando uma autoridade e efetividade maior ao comitê, conforme descrito pelo entrevistado 08:

Então a segurança alimentar e nutricional, [...] no âmbito do governo, chegou a ser presidido pelo vice-governador, como foi no governo do Anastasia. O CTSANS era presidido pelo vice-governador, que participava de todas as reuniões, a pauta intersetorial sendo discutida ali, influenciando todo o debate.

O ambiente proporcionado pelo governo Anastasia de tensionamento e críticas em relação ao Referencial Global, bem como de estímulo à elaboração de propostas que viessem a diferenciar Minas Gerais, foi propício para a criação de novas políticas. O Consea, junto com a Subsecretaria de Agricultura Familiar, desencadeou diversas ações, sendo que uma das mais promissoras na época foi o Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar (CNE), lançado em 2012. Partindo do entendimento que as políticas setoriais sempre impuseram limites estruturais para as ações de SAN, o Consea liderou a construção de um programa intersetorial, envolvendo três áreas: saúde, educação e agricultura, que tinha como objetivo a garantia do direito humano à alimentação adequada, para alunos do ensino fundamental da rede estadual de educação, incrementando a alimentação escolar vinculada ao fornecimento pela agricultura familiar, com a promoção da solidariedade e da educação alimentar e nutricional (MINAS GERAIS, 2012b).

O Cultivar, Nutrir e Educar foi vinculado ao gabinete do Governador, sendo gerenciado pela secretaria executiva do CTSANS. Atuavam em conjunto as secretarias de Estado de Educação, Saúde e Agricultura, que organizavam um comitê gestor local nos municípios, com a participação de atores sociais envolvidos com a temática, como as prefeituras, a Emater, os sindicatos de trabalhadores rurais, entre outros. Foram definidos três eixos de ação, segundo o manual operativo do programa (MINAS GERAIS, 2012b, p. 13):

-) Fomento à produção de alimentos saudáveis, adequados e solidários, provenientes da agricultura familiar, apoio à comercialização e à habilitação sanitária de estabelecimentos agroindustriais rurais de pequeno porte, para o abastecimento da Rede Pública Estadual de Ensino;
-) Atendimento parcial às necessidades nutricionais dos alunos, de acordo com o tempo de permanência na escola;
-) Promoção de hábitos alimentares saudáveis, identificação de distúrbios nutricionais e encaminhamento para atenção básica, promoção de ações educativas em vigilância sanitária de alimentos.

O CNE foi lançado em 2012, tendo um cronograma de quatro anos para inserção de 45 municípios selecionados em quatro regiões do Estado: Jequitinhonha / Mucuri; Norte; Rio Doce; e Zona da Mata. A proposta foi avançada, no sentido de romper com os limites tradicionais de planejamento e implementação de políticas, que ficavam restritas a uma pasta ou a um órgão lotado em uma secretaria onde foi originado. O CNE foi concebido dentro dos princípios da intersetorialidade, uma das premissas da SAN e um dos maiores limitantes no tocante ao avanço das políticas de SAN. Com o CNE, a abordagem intersetorial começou a emergir e a conformar um novo aspecto no referencial setorial de SAN. O dimensionamento pequeno em termos do número de municípios contemplados e o alcance limitado em relação ao público do programa, assim como a sua descontinuidade não permitem afirmar que houve uma nova configuração no referencial setorial. Mas ainda que de forma incipiente, foi uma inflexão que se diferenciou dos aspectos anteriores das políticas de SAN implementadas pelo Estado.

Entretanto, apesar de ser uma inovação com características promissoras e de contar com o investimento do Consea Maturidade e de outras estruturas envolvidas, o programa não chegou a se consolidar. Após a fase inicial de lançamento, o Estado começou a sofrer com dificuldades financeiras, que impôs restrições a este e a outros projetos. O CNE foi implementado nos locais em que houve maior aceitação e envolvimento, até o ano de 2014 e com a mudança de governo em 2015, não teve continuidade.

O tema do CNE dividiu opiniões e diferentes pontos de vista foram captados durante as entrevistas. Houve posições críticas de alguns entrevistados ao projeto, que apontaram problemas no baixo nível de participação social. Segundo esta visão, o projeto teria adotado uma lógica gerencial que não estimulava a organização da

sociedade para participar do programa, a exemplo do que foi o Prosan. Para estes entrevistados, o CNE chamava os atores sociais para uma adesão ao que estava programado, em uma lógica de participação sem empoderamento e por não ter gerado envolvimento, o CNE não conseguiu se firmar.

Foi possível perceber que o fato de ter durado pouco tempo e não ter sido implementado em uma escala maior, limitou uma avaliação do CNE mais fundamentada em dados objetivos⁸⁴. Do ponto de vista da capacidade de atuação como mediador no referencial setorial de SAN, o CNE é um exemplo positivo do Consea Maturidade, pois este conseguiu que o governo de Minas Gerais implantasse uma proposta intersetorial e inovadora de política pública de SAN.

Pouco depois de ser instalada, a Subsecretaria de Agricultura Familiar demarcou a sua presença como uma nova estrutura na organização política do Estado e se colocou como mediadora na implantação de um referencial setorial de agricultura familiar em Minas Gerais, fato que repercutiu no referencial setorial de SAN. O principal instrumento utilizado para se posicionar frente aos demais atores sociais e conquistar o seu lugar como mediadora foi a realização do Primeiro Seminário de Agricultura Familiar de Minas Gerais. O evento reuniu todos os órgãos governamentais da esfera estadual (Emater, IMA, RURALMINAS, EPAMIG, IEF, Secretaria Estado da Fazenda)⁸⁵ e do âmbito federal (MDA, MDS, CONAB, INCRA) com ação direta nas políticas públicas do interesse da agricultura familiar. Também estavam presentes os movimentos sociais das diferentes representações e eixos de ação do campo (reforma agrária, quilombolas, indígenas, mulheres, juventude, agroecologia, educação do campo, pescadores artesanais, cooperativismo solidário, agricultura urbana e periurbana, além de redes como a ASA e a AMA, dentre outros atores sociais). Participaram também outras organizações sociais e órgãos públicos estaduais, bem como colegiados de gestão e controle social com vinculação com a agricultura familiar, como o Consea-MG. Essa pluralidade de instituições públicas e movimentos sociais foi reunida pela primeira vez na história de Minas Gerais. O objetivo era discutir propostas de ação e planejar os

⁸⁴ Ressalta-se que esta dissertação não se propõe a realizar algum tipo de juízo sobre o programa. Recomenda-se que possam ser realizados estudos neste sentido, para ampliar a compreensão sobre esta ação, com seus limites e possibilidades.

⁸⁵ O IMA é o Instituto Mineiro de Agropecuária; a EPAMIG é a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais; o IEF é o Instituto Estadual de Florestas.

trabalhos da Subsecretaria, face os limites e oportunidades da conjuntura naquele momento.

Diante da exiguidade de recursos humanos, materiais e financeiros que estavam à disposição da Subsecretaria, definiu-se por priorizar a construção de instrumentos legais e estruturas funcionais no poder público, que não demandassem muito orçamento e outros tipos de recursos na sua constituição. O planejamento almejava conquistar aos poucos, maior visibilidade e melhores condições legais e materiais, para poder realizar ações mais robustas. Assim, foi pactuada coletivamente a estruturação de um referencial setorial da agricultura familiar, sob a liderança da Subsecretaria de Agricultura Familiar, tendo a participação e a colaboração dos principais atores chave do setor. Estas iniciativas tiveram repercussão também no referencial setorial de SAN, que incorporou a temática da agricultura familiar. Além disso, o destaque alcançado pelo referencial setorial de Agricultura familiar viria a ofuscar de certa forma, o setorial de SAN, conforme será discutido à frente.

Com essas diretrizes acordadas entre os principais atores sociais, a Subsecretaria deu mais um passo importante: a reorganização do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, que era pouco representativo da pluralidade de movimentos sociais do campo existentes no estado. Além disso, o conselho se ocupava na maior parte do tempo apenas com o cumprimento legal dos trâmites de projetos no âmbito do governo federal, como o Crédito Fundiário e o Desenvolvimento Territorial, ambos do MDA. Com a reformulação, o colegiado incorporou muitos atores sociais que não faziam parte do antigo conselho⁸⁶, deixou de usar a sigla CEDRS e passou a utilizar CEDRAF.

Desta forma, a partir de 2012, uma nova dinâmica foi inaugurada no CEDRAF, com debates propositivos sobre leis, políticas públicas, programas e projetos, tendo

⁸⁶ Com a reformulação ocorrida em 2012, CEDRAF ficou com as seguintes representações governamentais: Secretarias de Estado de: Agricultura (SEAPA); Planejamento e Gestão (SEPLAG); Meio Ambiente; Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDINOR); Instituto de Terras (ITER); Emater; Delegacia Federal do MDA; Ministério da Agricultura (MAPA); Associação Mineira de Municípios (AMM); e da sociedade civil: FETAEMG, Federação Quilombola (N'Golo); Conselho dos Povos Indígenas (COPIMG); Articulação Mineira de Agroecologia (AMA); Articulação do Semiárido (ASA-MG); Via Campesina; Associação Mineira das Escolas Família Agrícola (AMEFA); UNICAFES MG; OCEMG (MINAS GERAIS, 2012a). Para saber mais veja em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45962&comp=&ano=2012&aba=js_textoOriginal#texto

bom comparecimento das organizações representadas formalmente e de participantes convidados e ouvintes. Em 2016, houve uma nova reformulação no CEDRAF, que agregou um número maior de representantes de movimentos sociais do campo, dando continuidade a este processo de ampliação da representatividade no Conselho⁸⁷.

Além do investimento do Consea Maturidade para a incorporação de mudanças nas estruturas de governo, como a Subsecretaria e o CEDRAF, entre 2011 e 2014, a maturidade alcançada pelo Consea-MG garantiu uma capacidade de influenciar a formulação de Políticas e Planos com repercussão na Segurança Alimentar e Nutricional. Várias destas ações se constituíram em leis, elaboradas e aprovadas mediante a participação do Consea-MG em todas as suas etapas. O aprendizado da década anterior, com a elaboração e tramitação da LOSAN e da lei da Agricultura Urbana, foi muito utilizado neste período, para a proposição, incidência, debate e aprovação de diversas leis, listadas no quadro 12.

⁸⁷ O autor desta dissertação foi membro do CEDRAF-MG e acompanhou a implementação das mudanças descritas. No período entre 2011 e 2012 participou do CEDRS como representante do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA/NM). Depois da reestruturação foi representante da AMA no Conselho entre 2012 e 2017.

Quadro 12 - Legislação criada com apoio do Consea-MG entre 2011 e 2014

Legislação	Ementa	Assunto / Tema
Lei 19.476 de 11/01/2011	Dispõe sobre a habilitação sanitária de estabelecimento agroindustrial de pequeno porte no Estado	Habilitação sanitária da agroindústria familiar
Lei Delegada 180 de 20/01/2011	Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais	Cria a Subsecretaria de Agricultura Familiar, no âmbito da SEAPA (Art. nº 75)
Lei 20.608 de 07/01/2013	Institui a política estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA Familiar	Cria a política de compras de alimentos da agricultura familiar: PAA Familiar de MG
Decreto 46.186 de 15/03/2013	Regulamenta a Lei Estadual 13.965, de 27/07/2001, que cria o Programa Mineiro de Incentivo ao Cultivo, à Extração, ao Consumo, à Comercialização e à Transformação do Pequi e Demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado (Pró-Pequi)	Regulamenta a Lei do Pró-Pequi
Lei 21.146 de 14/01/2014	Institui a política estadual de agroecologia e produção orgânica – PEAPO	Cria a PEAPO de MG
Lei 21.147 de 14/01/2014	Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais	Cria a política e a comissão estadual dos povos e comunidades tradicionais (PCTs)
Lei 21.156 de 17/01/2014	Institui a política estadual de desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar	Cria a política estadual de DRS da agricultura familiar
Lei 21.164 de 17/01/2014	Institui o programa de proteção aos defensores dos direitos humanos de Minas Gerais – PPDDH-MG	Cria o Programa Estadual de Proteção aos Direitos Humanos
Decreto 46.671 de 16/12/2014	Cria a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.	Regulamenta a Lei 21.147/2014 - PCTs

Fonte: Consea-MG e ALMG, organizado pelo autor (2020).

A tramitação de um Projeto de Lei (PL) e a sua aprovação na Assembleia Legislativa Estadual não é um empreendimento simples, pois significa entrar em um nível de prioridade muito alta, deixando para trás centenas de projetos que estão em uma longa fila de espera. Além disso, é preciso arregimentar um amplo leque de apoios entre governo e oposição para obter maioria nas votações. É necessário percorrer o longo rito do processo legislativo, que inclui a passagem por várias comissões temáticas,

obtenção de pareceres favoráveis (dos setores jurídico e técnico, tanto do poder executivo como também do legislativo) e ser aprovados nas votações em cada uma das comissões.

A título de exemplo, em uma consulta ao sítio web da ALMG⁸⁸, foi possível verificar que estão em tramitação atualmente (junho de 2020) 2.232 projetos, sendo: 1.402 PL de autoria dos deputados; 48 projetos de autoria do governador do Estado (PL, Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar e Mensagem); sete projetos de iniciativa popular (Propostas de Ação Legislativa e PL); 775 projetos de autoria das comissões (Requerimentos, Projetos de Resolução). Do total de projetos em tramitação, 660 estão aptos à aprovação em plenário. Para ser votado, um projeto precisa entrar na pauta de votações, o que é definido pelo presidente da casa (na maioria das vezes, em acordo com a mesa diretora, com os líderes dos partidos e com o governo) e para obter a maioria dos votos e ser aprovado, requer uma grande capacidade de articulação política e ou de convencimento dos deputados.

Portanto, para ter a aprovação das sete leis e dos dois decretos que constam no quadro 12, foi preciso muita habilidade, dedicação e credibilidade. Ainda que não seja o único responsável por este feito, cabe ao Consea Maturidade uma parcela maior dos créditos pelo sucesso, por ser o principal mediador do referencial setorial de SAN que atuou neste processo. O entrevistado 07 descreveu um conjunto de políticas influenciadas pelo Consea-MG:

Estas políticas de segurança alimentar tiveram o braço ou a mão do Consea. Eu destacaria a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável 21.156, a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica 21.146, a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais 21.147, a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, PAA Familiar 20.608. A legislação das Agroindústrias Familiares 19.476, de 2011, o Consea teve um papel fundamental para aprovação depois a regulamentação. Assim, para não citar mais, eu pararia nessas principais, talvez sejam os principais marcos legais que a gente tem.

⁸⁸ Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/plenario/index.html

O entrevistado 08 destacou a atuação do presidente do Consea-MG dialogando com as autoridades do governo e do legislativo, para que os projetos e ações de interesse do Consea fossem priorizados dentro do governo e da ALMG:

Quando o pessoal falava: olha [presidente do Consea], tem que fazer um decreto, tem que fazer uma norma, tem que ter orçamento, tem que estar no PPAG [Plano Plurianual de Ação Governamental]. E ele ia lá no governador e apresentava. Tem uma dotação orçamentária aqui, de uma emenda, a gente precisa liberar ela, vamos lá no secretário de governo. [...]. Os projetos de lei depois, também foram todos assim. Os projetos de lei que a gente trabalhou forte [...] que já vinham também do movimento do Consea, que era o de Povos e Comunidades Tradicionais, Agroecologia, todos eles. Era o [presidente do Consea] lá, no Dinis Pinheiro [Deputado Dinis Pinheiro, Presidente da ALMG]: Dinis, esta lei é importante colocar para votar.

A disputa pela interpretação do referencial global em Minas Gerais neste período gerou um cenário político complexo e incomum. O Governador tencionava o referencial global neodesenvolvimentista, buscando enfraquecê-lo, utilizando dois tipos de ação: um discurso crítico, associando a ampliação das ações do governo federal com o aumento de gastos para dar margem à corrupção, junto com a ideia da ineficiência do Estado. Ao mesmo tempo, Antônio Anastasia investia em aspectos gerenciais, coordenava a implantação de políticas públicas e abria espaço para que emergissem propostas de dentro do seu governo para apresentar à sociedade programas diferentes da agenda federal.

Esta construção política guardava alguma similaridade com a atuação de Itamar Franco durante seu governo estadual, no aspecto de ter propostas e ações ao nível do estado, se diferenciando e criticando a gestão federal. Assim, foi possível ao Consea mediar a definição de um referencial setorial de SAN protagonizado pelos atores sociais de Minas Gerais, com menor evidência da agenda federal. A dinâmica relacionada com o estabelecimento de uma agenda de SAN no estado que tentava se desvincular do plano federal foi marcante neste período, sendo uma das principais diferenças desta gestão em relação à anterior. Outro aspecto característico desta fase foi o esforço no sentido de implementar políticas com enfoque intersetorial. Em função disso, nesta dissertação o referencial setorial de SAN deste período será chamado de ***Institucionalização de uma agenda mineira de SAN em busca da intersetorialidade***,

por entender que a expressão sintetiza o que se buscava enquanto referencial nesta fase.

Este ambiente institucional deu relativa liberdade de ação para a Subsecretaria de Agricultura Familiar, que atuava em colaboração com o Consea-MG. As duas organizações somavam forças no sentido de introduzir a intersetorialidade no referencial setorial de SAN. Havia uma equipe na coordenação dos trabalhos da Subsecretaria, que se identificava com o referencial global do novo desenvolvimentismo. Em função do contexto de tensionamento do referencial global, mesmo tendo uma margem de ação bastante limitada, essa equipe de coordenação conseguiu posicionar a Subsecretaria como mediadora na construção de um referencial setorial de agricultura familiar com características próprias de Minas Gerais. Além disso, fortaleceu o novo desenvolvimentismo, mesmo estando dentro da estrutura do governo de Minas Gerais. O entrevistado 07 resumiu da seguinte maneira a sua percepção sobre este contexto:

Em 2011 foi criada a Subsecretaria de Agricultura Familiar, com gente do PT na coordenação, em uma Secretaria [SEAPA] governada pelo DEM [partido Democratas], num governo PSDB. Eu falei: acho que isso não sobrevive seis meses. E ficou quatro anos.

A Subsecretaria e o Consea-MG buscavam fortalecer as políticas públicas e a ação do Estado, atuando como mediadores na disputa pela interpretação do referencial global, para se manter como principal mediador do referencial setorial de SAN (no caso do Consea Maturidade) e consolidar um referencial setorial da Agricultura Familiar, sendo o mediador com maior influência (no caso da Subsecretaria). Conforme descrito anteriormente, a maturidade alcançada pelo Consea-MG foi muito importante neste sentido, mas a atuação do presidente e as relações estabelecidas por ele tornaram-se elementos fundamentais para isso. A capacidade de incidência do presidente do Consea-MG foi ressaltada pelo entrevistado 05:

Não tinha tempo ruim para ele. O [presidente do Consea-MG] chegava, queria conversar com um Secretário de Estado. Não conseguia agenda, ele pegava a bolsinha dele, o celular, a garrafinha d'água e sentava lá, no gabinete. Aí avisavam o secretário: O [presidente do Consea] está aí na porta! E arrumavam um jeito de recebê-lo. Ele não ficava querendo saber se a pessoa tinha agenda,

que dia que vai ter agenda. E ele falava: água mole em pedra dura, tanto bate, até que fura.

Nesta fase da maturidade, o Consea-MG exerceu de forma incontestada o seu lugar de mediador no setorial de SAN em MG. A atuação da direção do conselho foi decisiva nesse processo e mediante o prestígio conquistado pelo Consea-MG ao longo da sua história e o reconhecimento público da figura do seu presidente, houve muitos avanços. Entretanto, o dinamismo e o envolvimento dos movimentos sociais mineiros que marcaram a instalação e o período inicial do Consea-MG, já não estavam mais presentes. As comissões regionais de SAN foram eficientes na interiorização da pauta de SAN, mas não conseguiam despertar o interesse dos movimentos sociais mais ativos no cenário estadual e nacional. Tendo um perfil mais próximo das bases e agregando todos os elementos positivos que isso representa, faltava às CRSANS e aos seus representantes, a destreza para lidar com as pautas mais gerais, conforme descrito pelo entrevistado 10:

[...] as representações regionais, a maioria delas, vinha de dinâmicas muito locais, sem uma visão de política estadual. [...]. Esse representante, não tinha nem estrutura, a entidade dele, que às vezes era local, não tinha condições de fazer uma articulação regional de fato. Poucos conselheiros conseguiram fazer isso. [...]. O Consea, a equipe, se empenharam em fazer processos de formação. E gastavam muito mais tempo, energia, recursos, com esse processo de capacitar os conselheiros, do que discutindo as políticas estaduais de segurança alimentar.

As CRSANS tiveram um primeiro momento de muito dinamismo, participando ativamente do Prosan, divulgando e avaliando projetos regionais de SAN. Porém, neste período do Consea Maturidade, as comissões regionais estavam menos ativas, não atuavam na gestão de projetos, não dispunham mais dos recursos do Consea-MG para custear suas atividades, tendo problemas para mobilizar pessoas e realizar eventos. O empobrecimento da participação nas CRSANS foi causado em grande parte pelas mudanças que ocorreram com o fim do Prosan e a implantação do projeto Minas Sem Fome, conforme descrito pelo entrevistado 03:

Mas realmente, acabou o Prosan, você não consegue fazer com que os recursos cheguem nas comunidades. As comissões regionais não têm mais um projeto de infraestrutura. Então começa a dificultar. Você tem a comissão Regional, tem a coordenação da comissão Regional,

mas sem recurso para andar, para visitar. Aí começa a limitar muito. E isso trouxe um afastamento [...]. Não só das instituições, das entidades, mas também das pessoas. Porque você passou a não ter uma materialidade, uma coisa concreta para as pessoas. Então, claro que o Consea continuou fazendo controle social, propondo, mas a participação foi diminuindo.

A forma de composição do Consea, mediante a participação nas CRSASN, não foi o único fator que gerou um afastamento de movimentos sociais que atuavam no Estado. Desde 2003, o contexto nacional também contribuiu neste sentido, pois diversas políticas públicas lançadas a partir do governo Lula, passaram a demandar a dedicação das organizações da sociedade civil mais envolvidas com os temas da SAN, da agricultura familiar, da agroecologia, da economia solidária, entre outros. Neste período do Consea Maturidade, muitas dessas políticas iniciadas em 2003 estavam com sua execução intensificada, exigindo maior atenção da sociedade civil. Foi o caso das chamadas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) lançadas pelo DATER/MDA, dos projetos do PAA, da elaboração da PNAPO e do PLANAPO entre outras. Esta foi uma fase em que a execução do PNAE ganhou muito estímulo, com o esforço de implementação do mecanismo de prioridade (pelo menos 30%) da agricultura familiar nas compras de alimentos, definido no artigo 14º da lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009). Em Minas Gerais, além das políticas públicas federais, a participação no CEDRAF e nas atividades e espaços criados pela Subsecretaria de Agricultura Familiar, também ocupavam um significativo espaço na agenda das organizações e movimentos sociais mineiros.

Assim, não estavam presentes no Consea-MG, muitos atores sociais relevantes durante esta fase da maturidade, que foi um período de grandes conquistas. Cabe perguntar como foi possível então, o Consea-MG ser um mediador relevante na interpretação do referencial global neste período, conquistando a implantação de novas estruturas governamentais e a aprovação de leis e políticas públicas? Esta é uma pergunta que não pode ser respondida de forma rápida e sem um olhar mais amplo para o conjunto de fatores que influenciaram os referenciais. Alguns depoimentos dos entrevistados auxiliam na compreensão deste contexto. O entrevistado 06 fala da construção histórica do Consea pelos movimentos sociais e a manutenção de uma dinâmica de participação, que conferiu a ele um respeito público:

Mas é porque na sua origem, o Consea nasceu do Fórum Mineiro de Segurança Alimentar. O Consea nasceu dos movimentos sociais. Ele teve esse reconhecimento institucional, foi por causa disso. [...] O Consea construiu um lugar institucional garantido. Primeiro porque ele veio dessa legitimidade da base. Durante um certo tempo ele perdeu essa permeabilidade, de ser esta instituição construída socialmente, pelos movimentos [...]. Mas ele se manteve respeitado, por ter esta trajetória anterior.

O Consea-MG teve por muito tempo um presidente que era uma personalidade pública respeitada nacionalmente, especialmente pelos serviços prestados no setor da segurança alimentar e nutricional, como bispo, como primeiro presidente do Consea Nacional e como membro do FBSSAN. Este fato é destacado pelo entrevistado 08: “Dom Mauro, já era uma personalidade nacional, antes de existir o Consea Minas”. Situação abordada também pelo entrevistado 05:

[...] é porque Dom Mauro, quando ele chegou para o Consea, ele já era Dom Mauro. Conhecido mundialmente. Então, não tinha como você falar assim: olha, ele vai ser menor do que o Consea. E eu acho que ele também foi mal interpretado, em alguns momentos. Porque as pessoas falam assim: Dom Mauro é maior do que o Consea. Mas ele é! Ele é conhecido mundialmente!

O presidente do Consea-MG era muito respeitado pelos governadores de Minas Gerais, especialmente Itamar Franco, com quem havia trabalhado antes no Consea Nacional, e Antônio Anastasia, com quem tinha maior proximidade. Este prestígio foi um dos elementos que favoreceu a mediação do Consea-MG na definição dos referenciais setoriais de SAN. O entrevistado 07 descreve desta maneira:

E como ele era muito querido e também era conhecido pelos governadores Itamar Franco, Aécio, Anastasia, principalmente, e depois Alberto Pinto Coelho, ele usava da sua persuasão para poder avançar as coisas do Consea.

O entrevistado 06 ressalta a proximidade do presidente do Consea com os governadores, mas destaca aspectos negativos deste contexto:

Chegou a ter momentos nos governos do PSDB, que o [presidente do Consea] tinha status de secretário. Ele era um presidente de um conselho, que tinha status de secretário. (...) tinha infraestrutura de secretário, tinha acesso ao governador. Não tinha mais reunião, não

tinha mais o Consea reivindicar determinada pauta e buscar uma comissão de conselheiros, como a gente faz na sociedade civil, para ir negociar com o governador. Ele negociava sozinho as coisas do Consea, que ele entendia que era pauta do Consea.

O entrevistado 10 destaca que a presença de uma figura pública de grande envergadura à frente do Consea-MG trouxe conquistas para o Conselho e para a SAN, mas gerou um tipo de participação mais passiva, onde parte dos conselheiros se acomodou perante a presença de um líder muito expressivo:

Então muitas dessas conquistas, era a figura do [presidente do Consea], perante o governo, fazendo isso. E aí, isso tem vantagens e desvantagens. Isso fez com que tivesse algumas conquistas, até de recursos para estes programas, mas ao mesmo tempo acomodou. Acomodou o plenário. Não era um plenário de Conselho, em que os conselheiros iam para lá debater, deliberar sobre questões. Era um plenário que ia lá referendar, na maioria das vezes, o que o [presidente do Consea] propunha. Era uma posição, ao mesmo tempo que era incômoda para os conselheiros, era cômoda. Eles sentiam às vezes incomodados, reclamavam, criticavam, mas se acomodavam nessa situação. Era o incômodo cômodo.

A relação entre o Consea-MG e o seu presidente foi comparada à Lula e o PT pelo entrevistado 07:

Talvez fique mais fácil para entender, a relação entre Dom Mauro e o Consea, semelhante a relação entre Lula e o PT, guardadas as devidas proporções. Às vezes mistura e às vezes são coisas separadas. Do ponto de vista positivo, para mim se a gente tem o Consea e tem essas políticas públicas e tem melhoria na vida das pessoas aqui em Minas Gerais, em grande parte está na figura do Dom Mauro.

Somando todos estes elementos discutidos anteriormente, é possível afirmar que três fatores foram decisivos para que o Consea-MG tenha alcançado a maturidade e operado as realizações descritas nesta seção:

- a) A disputa pela interpretação do referencial global, que levou o governo Anastasia a proceder de uma forma crítica e propositiva, tensionando os novos desenvolvimentistas do governo federal. Diferente do governo anterior, que adotou uma postura de adesão e ressignificação das políticas federais, na gestão de Anastasia houve mais espaço para a

criatividade no âmbito estadual. Este ambiente deu maior elasticidade aos limites estruturais do referencial setorial de SAN, o que ampliou as oportunidades para mediadores como o Consea-MG. Especialmente na institucionalização das políticas, o governo utilizou dos seus instrumentos para mobilizar os atores sociais no sentido de retirar certas dificuldades, deixando o trâmite mais leve para o cumprimento dos objetivos do Consea-MG;

- b) A trajetória do Consea-MG na construção do Referencial Setorial de SAN, desde o período da “Mobilização para a Agenda pública”, passando pelo “Mimetismo da Agenda Federal”, que o credenciou para que neste período, continuasse sendo um mediador influente, atuando na “Institucionalização de uma agenda mineira de SAN em busca da intersectorialidade”. A maturidade do Consea-MG nesta fase foi um diferencial, pois o colegiado possuía uma direção e uma equipe técnica experiente, conhecedora dos mecanismos de funcionamento da gestão pública, como a elaboração de notas técnicas, pareceres e outros documentos, bem como os trâmites da execução orçamentária e as etapas do processo legislativo. A equipe do Consea-MG estava acostumada a lidar com os entraves nos procedimentos de gestão, conhecendo bem os caminhos para agilizar os processos. Outro fator ligado à maturidade foi o respeito público e a imagem de confiabilidade transmitida pelo Consea-MG, por seu extenso repertório de serviços prestados à sociedade mineira, que o legitimou perante autoridades, servidores públicos, movimentos sociais e lideranças;
- c) A Presença de Dom Mauro Morelli na presidência. Uma pessoa muito respeitada não apenas por sua trajetória de inúmeros trabalhos realizados para a coletividade, especialmente ligado ao Direito Humano a Alimentação Adequada. Mas também por ter grande capacidade intelectual e habilidade para se relacionar com pessoas de distintas posições sociais, fossem elas líderes, governantes ou cidadãos comuns. Também se destacou a sua expertise para atuar em grandes redes e processos sociais complexos. Além disso, trata-se de um indivíduo dotado de muita determinação, sendo descrito por muitos como alguém incansável na concretização dos seus objetivos. Neste caso, as qualidades de Dom Mauro Morelli estiveram à serviço do Consea-MG.

Ao final deste período, em função das eleições, ocorrem mudanças importantes no contexto político mineiro. No mês de abril de 2014, o Governador Anastasia repetiu o gesto de Aécio Neves e renunciou ao cargo para se candidatar a uma vaga no Senado Federal. O vice-governador Alberto Pinto Coelho assumiu o cargo de chefe do executivo mineiro e concluiu o mandato de maneira discreta. A principal mudança veio com o resultado das eleições para governador, onde após três mandatos consecutivos, o PSDB perdeu a disputa para Fernando Pimentel do PT, eleito no primeiro turno, com 53% dos votos, derrotando o candidato Pimenta da Veiga do PSDB.

As organizações e movimentos sociais participaram das campanhas de Pimentel para o governo mineiro e Dilma Rousseff para presidente, além das candidaturas para os cargos de deputados e senadores aliados de Dilma e Pimentel. Diversas redes e movimentos sociais se mobilizaram na elaboração de cartas e documentos temáticos, com análises sobre o contexto e propostas para os candidatos. Pouco antes do final do pleito, foi articulada uma coalizão que se intitulou “Plataforma Unificada dos Movimentos Sociais”, reunindo sete grupos de organizações sociais e redes temáticas de expressão no Estado. Foi sistematizada uma só carta que sintetizou todos os documentos formulados pelo grupo, apresentando um conjunto de análises e propostas para: segurança alimentar e nutricional; reforma agrária; agroecologia; convivência com o semiárido; atingidos por barragens e grandes obras; agricultura familiar camponesa, urbana e periurbana; educação no campo; economia solidária; e povos e comunidades tradicionais.

Com a vitória de Fernando Pimentel, estabeleceu-se um diálogo entre a “Plataforma Unificada” e a equipe de transição do novo governo, onde foram reforçadas as percepções sobre as políticas públicas de Minas Gerais contidas no documento síntese. A Plataforma se colocava como um mediador coletivo, porta voz dos movimentos sociais hegemônicos no Estado, para disputar as novas interpretações do referencial global que emergiam naquele momento de transição.

Dentre as análises e críticas formuladas pela Plataforma, estavam os mecanismos de participação adotados pelo Consea-MG, descrito como o “engessamento da participação popular e do controle social, que provocou um arrefecimento da participação das forças sociais mais organizadas no Estado” (Plataforma Unificada, 2014). Como proposta para sanar estes problemas do conselho, foi solicitado por este

grupo, a substituição do presidente do Consea-MG. Na visão dos movimentos signatários da Plataforma Unificada, havia um problema relacionado com o longo período de permanência de uma mesma pessoa no cargo de presidente de um colegiado de controle social e gestão de políticas. Tratava-se de uma situação incompatível com os princípios da participação plural, inclusiva e democrática defendidos pelas organizações, necessitando de uma transição no conselho. Começava ali, uma nova fase do Consea-MG.

No quadro 13 a seguir, apresenta-se uma síntese deste período, quando a atuação do Consea-MG foi marcada pela **Maturidade**, mediando a conformação do Referencial Setorial de SAN chamado de ***“Institucionalização de uma agenda mineira de SAN em busca da intersectorialidade”***.

Quadro 13 - Resumo do período Consea Maturidade

Referencial Setorial de SAN	Relação entre Ref. Global e Ref. Setorial de SAN	Principais Mediadores	O Governo do Estado	As Realizações do Consea
Institucionalização de uma agenda mineira de SAN em busca da intersetorialidade. MG institucionaliza as políticas, exercitando a criatividade e constituindo um arcabouço de políticas estaduais; Mais flexibilidade dos limites do referencial setorial de SAN, melhores condições de mediação do Consea-MG. Emergiram a intersetorialidade e a agricultura familiar no referencial setorial de SAN mineiro. Foi introduzida a intersetorialidade, mas esta não se consolidou; Não surgiram políticas novas federais, mas um aperfeiçoamento do que já havia; Houve um refinamento na qualidade das políticas, que se tornaram mais integradas;	Permaneceu o referencial global do Novo Desenvolvimentismo, com viés mais forte de intervenção para o aquecimento da economia e menor força do referencial setorial de superação da fome e do DHAA ao nível nacional; Governo estadual adota postura de tensionamento constante ao referencial global; Crítica discursiva ao global e adoção de políticas públicas diferenciadas do governo federal; No estado, existe mais espaço para a criação.	Consea-MG; Subsecretaria de Agricultura Familiar	Antônio Anastasia, de 2011 até abril de 2014, sendo substituído por Alberto Pinto Coelho; A Gestão representou uma continuidade, mas buscava se diferenciar das anteriores e do governo federal, instituindo políticas próprias; Maior espaço para a criatividade, favoreceu o surgimento de inovações na esfera estadual; Aprofundamento no gerencialismo dentro da administração pública.	A atuação como mediador atinge um ponto alto; Iniciativas do Consea se materializaram, com a Institucionalização de propostas; Criação da Subsecretaria de Agricultura Familiar; Aprovação na ALMG de seis leis que instituíram políticas públicas para a SAN; Enfraquecimento das CRSANS; Distanciamento dos movimentos sociais;

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Neste período, foram institucionalizadas um conjunto de políticas estaduais relacionadas à SAN, em um exercício de criatividade onde a intersetorialidade e a Agricultura Familiar emergiram no referencial setorial de SAN. Na próxima seção, será discutido o período entre 2015 e 2018, marcado pelas transições no referencial global, no governo de Minas Gerais e no Consea-MG.

6.4. O Consea Transição - 2015 a 2018

O período entre 2015 e 2018 é o mais complexo e talvez o mais difícil da história do Consea-MG. Essa foi a fase em que o Brasil passou por uma transição de governo mediante um golpe jurídico-parlamentar que retirou Dilma Rousseff da presidência da república (TATAGIBA; GALVÃO, 2019). O Referencial Global mudou, saindo do novo desenvolvimentismo para uma nova fase do neoliberalismo, concretizada a partir da presença de Michel Temer na presidência da república em 2016⁸⁹. A transição de um referencial global para o outro ocorreu a partir de um conjunto de eventos de grande complexidade, que não é possível discutir nesta dissertação⁹⁰. Em um processo paulatino de enfraquecimento, o governo foi se desestabilizando com a onda de protestos de 2013 e com as intervenções da classe empresarial, de grupos políticos de oposição, da grande mídia e de setores do judiciário, chegando ao processo de impeachment.

O contexto eleitoral e pós-eleitoral de 2014 também contribuiu para a mudança de referencial. Dilma (PT) venceu Aécio Neves (PSDB) no segundo turno, por uma margem estreita de 51,6% contra 48,4% do seu oponente, com o candidato do PSDB, sendo superado também em Minas Gerais, seu maior reduto eleitoral. Apesar da derrota nas urnas, Aécio Neves contestou o resultado e pediu a recontagem dos votos, tendo o pedido negado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com este gesto, o candidato derrotado deu início a um movimento no cenário político para a desestabilização do segundo mandato de Dilma. Na Câmara dos Deputados, lideranças políticas mobilizaram as forças de oposição e utilizando-se dos instrumentos legislativos, criaram graves dificuldades para o funcionamento do governo, intensificando a sua desestabilização.

⁸⁹ Michel Temer assumiu de forma interina em 12 de maio de 2016 e foi empossado como presidente da república em 31 de agosto de 2016.

⁹⁰ As mudanças na ordem econômica e a onda de protestos que vinha ocorrendo nos anos anteriores e se intensificou em 2013, tiveram contribuição expressiva na mudança do referencial. Sobre as mudanças na economia sugere-se a leitura do artigo de André Singer intitulado “Cutucando onças com varas curtas – O ensaio Desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 - 2014)” (SINGER, 2015), disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n102/1980-5403-nec-102-39.pdf>. Sobre os protestos, sugere-se a leitura do artigo intitulado “Os protestos no Brasil em tempos de Crise”, de Luciana Tatagiba e Andrea Galvão (TATAGIBA; GALVÃO, 2019), disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v25n1/1807-0191-op-25-1-0063.pdf>

Além do ambiente hostil no campo político, Dilma enfrentava também a antipatia do setor empresarial, que estava descontente com a condução da economia. No decorrer da vigência de um referencial global, surgem diferentes interpretações sobre ele, que se materializam com o fortalecimento de determinadas perspectivas dentro de um governo, em detrimento de outras. Em seu primeiro mandato, Dilma e sua equipe deram mais ênfase ao fortalecimento das ações produtivas em detrimento da tendência de financeirização da economia. Assim, houve redução significativa dos juros e intervenção forte dos bancos públicos, junto com outras medidas econômicas que reduziram a rentabilidade do capital especulativo. As ações protagonizadas por Lula na implantação do referencial global do novo desenvolvimentismo em 2003, com forte ação do Estado na indução das atividades econômicas, agradaram empresários e lideranças corporativas naquele momento. Entretanto, a ação do Estado de indução das atividades produtivas durante o mandato de Dilma Rousseff deu origem a outro tipo de reação. Diferente do período anterior, muitos empresários passaram a fazer oposição ao governo e se posicionar ao lado daqueles que tencionavam o referencial, reclamando menor intervenção do Estado na economia.

Segundo Singer (2015), na atual fase de financeirização do capitalismo, estão diluídas as fronteiras que antes dividiam as empresas produtivas e os investimentos rentistas, bem como o capital nacional e o grande capital internacional. Assim, este autor sugere que a adesão da chamada burguesia industrial ao movimento que se posicionou contrário desenvolvimentismo, teria ocorrido por três motivos principais: i) a fase do capitalismo financeiro levou a uma mistura entre o capital da indústria e das finanças; ii) a expressiva redução do desemprego, que levou a um fortalecimento dos sindicatos, aumento das greves e paralisações, com a elevação dos salários. Diante disso, os empresários reduziram os investimentos na produção para forçar um aumento nas taxas de desocupação; iii) aspectos ideológicos e cooptação pelo empresariado rentista com o fortalecimento do discurso do anti-intervencionismo e críticas que qualificavam o governo Dilma como sendo autoritarismo, incompetente e corrupto.

Durante o tempo em que Dilma exerceu o seu segundo mandato, um ambiente permanente de denúncias, ataques e alarmismo se formou, provocando uma instabilidade política grande suficiente para gerar incertezas no ambiente social e econômico, com repercussão em todos os setores. Constantemente eram produzidos

fatos e situações que colocavam o governo Dilma na defensiva em função das investidas⁹¹: i) da oposição, liderados por Aécio Neves e pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha; ii) de empresários descontentes com a condução econômica; iii) de uma parte significativa do ministério público, que atuava de forma seletiva, agilizando a apuração das denúncias de corrupção ligadas aos governantes do PT e sendo lenientes com as irregularidades dos demais partidos; iv) do judiciário que atuava com parcialidade no julgamento de matérias relacionadas ao governo e aos dirigentes do PT; v) da grande mídia que cultivou e fez crescer um sentimento contrário à esquerda e especialmente o “anti-petismo”, usando de uma estratégia eficiente, que enfatizou aspectos negativos da conjuntura nacional à imagem do governo Dilma, da esquerda e do PT.

Reagindo a todo esse contexto, o governo federal buscava meios de se manter com alguma governabilidade e estabilidade, mas sem muito sucesso. O referencial global do novo desenvolvimentismo estava em transição acelerada, enfraquecido e dando espaço a novos mediadores e novas interpretações. Quando se materializou a troca do governo em 2016, ocorreu a mudança para uma nova etapa do referencial global neoliberal. Neste processo, os mediadores que atuaram no tensionamento do referencial global do novo desenvolvimentismo, foram os atores que incidiram para a desestabilização do governo. Mais do que subtrair o mandato de Dilma, a grande motivação destes mediadores foi a implantação de um novo referencial global, dando lugar para uma nova versão do Neoliberalismo.

Em Minas Gerais, também estava em curso um período de transição, em função da posse de um governo do PT e porque todo o contexto nacional influenciou a cena político institucional do Estado. Fernando Pimentel foi titular no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) entre 2011 e 2014, portanto, ligado diretamente ao governo Dilma. Ao se candidatar ao governo de Minas Gerais, Pimentel formou uma chapa tendo como vice o então deputado estadual Antônio Andrade, do PMDB. Houve diversas tentativas de retirar Fernando Pimentel do governo ao longo do mandato, o

⁹¹ Não se pretende aqui fazer uma análise do contexto extremamente complexo em que se desenrolou o processo de impeachment de Dilma, mas trazer à tona alguns elementos que ajudam na compreensão da transição do referencial global.

que seria uma espécie de repetição em Minas Gerais do cenário político nacional, com a desestabilização do chefe do executivo (PT) e a posse do seu vice, do PMDB.

Não houve sucesso neste intento e Pimentel concluiu sua gestão em 2018. Entretanto, para chegar ao final do seu mandato, o governador precisou negociar muito e fazer concessões para diversos setores. Para barrar na ALMG os diversos pedidos de impeachment do governador, ampliou-se o poder e a influência dos deputados aliados no governo. Em meio a este cenário, o Estado passava por uma crise fiscal, com uma queda de 11% na arrecadação em termos reais, entre 2011 e 2016 (OLIVEIRA, 2017). No início de 2015, as dívidas de Minas Gerais totalizavam R\$ 79 bilhões (BELISSA, 2015), o que deixou o governo sem recursos financeiros para investimentos. Por diversos momentos, até mesmo os salários dos servidores não foram pagos em dia, ocorrendo atrasos e parcelamentos.

O governador tinha um perfil político alinhado com o novo desenvolvimentismo. Havia sido ministro do MDIC e estava entre as suas prioridades colocar os serviços do Estado em apoio ao fortalecimento das áreas da indústria e do comércio, buscando o aquecimento da economia. Em função das prioridades estabelecidas pelo governador e da pressão exercida pela crise fiscal, que exigia a ampliação da arrecadação do Estado, houve um esforço para induzir o aquecimento da economia mineira na gestão de Fernando Pimentel.

O governo mineiro realizou medidas para suprir deficiências em termos de políticas públicas para segmentos sociais mais fragilizados, como agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e trabalhadores rurais sem terra. Na Conferência Estadual de SAN, realizada no início do seu mandato, Pimentel participou da abertura e fez um pronunciamento destacando que segundo sua concepção, “Segurança Alimentar não é apenas combate à fome, é política de desenvolvimento”. Houve uma sinalização do governador para a importância da agenda de SAN na sua gestão, que estaria ao nível de uma estratégia de desenvolvimento. Isso poderia ter indicado a definição de um novo referencial setorial de SAN, caso tivesse sido materializado em ações. Entretanto, conforme será discutido à frente, o governo de Fernando Pimentel teve muita dificuldade para implementar suas propostas. O entrevistado 10 comenta o gesto do governador relativo à agenda de SAN:

No governo Pimentel, embora não tenha tido tão gigantescos avanços na Segurança Alimentar, mas teve. Teve menos que a gente gostaria, mas teve muitos, talvez mais do que outras pautas até. Ele próprio abraçou um pouco isso. [...]. Em vários momentos ele participou de pautas, ele fez referência à segurança alimentar, então havia uma referência no governador, como esta pauta também é uma pauta importante para o governo. Isso é uma sinalização dentro de um governo.

Uma ação significativa na gestão de Pimentel foi a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário (SEDA), atendendo a uma reivindicação dos movimentos sociais do campo e do Consea-MG. A SEDA deu sequência ao trabalho iniciado pela Subsecretaria de Agricultura Familiar⁹² e passou a mediar a consolidação de um referencial setorial da Agricultura Familiar no Estado, centralizando as atenções dos atores sociais envolvidos com esta temática. O CEDRAF ampliou sua abrangência, passando a ser uma instância de controle social de uma secretaria de Estado. Suas reuniões passaram a ter uma dinâmica atrativa aos movimentos sociais, com a presença constante do Secretário de Estado titular da SEDA e demais representantes do governo. Passaram a constar na pauta do CEDRAF debates sobre políticas públicas para a agricultura familiar, SAN, convivência com o Semiárido, agroecologia, dentre outros temas, assim como o controle social de projetos relacionados com a agricultura familiar. Tudo isso constituiu um ambiente de otimismo em relação ao referencial setorial de Agricultura Familiar que estava em implantação, apesar de haver uma conjuntura desafiadora no plano geral, ao nível estadual e nacional.

Em 2016, o CEDRAF passou por uma nova mudança⁹³, no sentido de incorporar mais representantes dos movimentos sociais e do Estado, ampliando sua representatividade. A dinâmica setorial da Agricultura Familiar liderada da SEDA, tendo no CEDRAF um espaço colegiado dinâmico e representativo, carrou as atenções de vários atores sociais, não apenas dos movimentos sociais, mas também de órgãos do

⁹² A Subsecretaria de Agricultura Familiar era uma estrutura vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SEAPA). Com a criação da SEDA a SEAPA foi mantida.

⁹³ Movimentos sociais como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF-MG), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), a Federação dos Pescadores Artesanais e Aquicultores de MG, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Articulação das Mulheres do Campo foram incorporados ao CEDRAF neste momento (MINAS GERAIS, 2016b).

Estado. De maneira não intencional, o CEDRAF contribuiu para o esvaziamento do Consea-MG. O entrevistado 01 relatou desta maneira sua percepção sobre o CEDRAF:

Se por um lado a gente criou a SEDA, criou o CEDRAF e isso foi fundamental para as políticas, por outro lado, deu uma quebrada no Consea, deu uma esvaziada. Por dois motivos: dá uma esvaziada na pauta e também pessoas e organizações. Várias organizações deixaram de militar dentro do Consea porque militava ali no CEDRAF. Principalmente ligado ao campo, à produção, à gestão da água, à assistência técnica. [...]. O debate do agrotóxico, o debate da agroecologia, isso é pauta de Consea.

O entrevistado 06 complementa esta percepção sobre os temas debatidos e a presença de movimentos sociais no CEDRAF, que não participavam do Consea-MG:

Todas as pautas de segurança alimentar estavam sendo tocadas pelo CEDRAF. E vocês estavam todos lá, fazendo aquele debate maravilhoso. Quando eu ia numa plenária do CEDRAF, eu voltava animado, poxa, é isso que é um conselho. [...] porque lá, os movimentos que na prática fazem acontecer a segurança alimentar, estavam. Levando o seu conteúdo, o seu debate, as suas divergências, questionando o governo. Lá! O papel do Consea estava lá. Então o Cedraf virou a voz da maioria dos movimentos sociais que criaram o Consea. [...]. Eu falava pelo amor de Deus, gente vai para o Consea! O Consea é outro espaço para ser ocupado. [...]. Quando eu vi aquelas pautas, discutindo lá, os povos e comunidades tradicionais, as normativas da agroecologia, acesso à água, sementes, é isso o papel do conselho. [...]. Era isso tudo que eu imaginava para o Consea.

O Consea-MG neste período passava por uma fase de Transição, que afetou o seu ambiente interno. Ocorreram mudanças na presidência do Conselho e na representação da sociedade civil, bem como a construção de um novo marco legal de SAN para o Estado (assuntos que serão abordados com mais detalhamento à frente). Também houve influência dos fatores externos, como a mudança no referencial global, a transição áspera ocorrida na presidência da república, as mudanças no governo estadual a instabilidade política em Minas Gerais. Todos estes fatores colocam a TRANSIÇÃO como a principal característica desta fase, marcada por incertezas quanto ao futuro, pois estes processos de transição não estavam ocorrendo de forma harmoniosa. Assim, nesta dissertação será adotada a denominação ***“Consea Transição”*** para designar o conselho neste período de 2015 a 2018.

Em relação ao Consea-MG e às ações de SAN, este foi um período onde a mobilização social e a participação perderam força, destacando-se a presença do Estado na formulação e execução de políticas de segurança alimentar e nutricional. O enfoque no DHAA se manifestou principalmente pelo fortalecimento da alimentação escolar, trazendo alguns aspectos de intersectorialidade. Outro tema fortalecido foi a agricultura familiar, que cresceu no setorial de SAN, assim como se consolidou um referencial setorial da Agricultura Familiar. Foi uma fase em que o Consea-MG perdeu espaço e outros atores sociais se destacaram na mediação do referencial setorial de SAN, em especial duas estruturas governamentais: a SEDA e a Secretaria de Estado de Educação. Em função disso, nesta dissertação, caracterizamos o referencial setorial de SAN de MG deste período como sendo de ***“Centralidade no Estado, foco na Agricultura Familiar e Alimentação Escolar”***.

Houve uma diminuição das atividades do Consea-MG e ocorreram apenas três reuniões plenárias por ano em média (em 2015, 2016 e 2017 houve três reuniões em cada ano, em 2018 foram quatro reuniões), o que pode ser considerado pouco, em se tratando de um conselho com a complexidade e a importância do Consea-MG. Levando em conta que nos períodos anteriores a média foi entre quatro e seis reuniões por ano, houve um arrefecimento na dinâmica do conselho.

O Consea-MG iniciou este período sem nenhuma mudança nas suas atribuições ou na sua forma de atuar. Entretanto, com a redução da arrecadação no Estado, desde o período anterior houve cortes de pessoal e o conselho perdeu uma parte significativa da sua equipe. A estrutura das comissões regionais continuava ativa e demandava muito trabalho da assessoria, pois a cada dois anos havia eleição nas 25 comissões regionais. Os processos eletivos ocorriam de forma não coincidente e durante o ano inteiro havia comissões elegendo seus representantes. Nestes momentos em que se realizavam plenárias regionais eletivas, crescia a necessidade de auxílio dos assessores.

Todo esse processo, junto com as demais atribuições consumia muito tempo da equipe técnica, que já estava reduzida. Em algumas regiões, as CRSANS estavam desmobilizadas, o que aumentava o esforço da equipe. Estas dificuldades foram descritas pelo entrevistado 06:

O Consea ficou de 2015 até 2018, tentando, por todos os meios possíveis, junto com o corpo de conselheiros, desenvolver ações de

políticas públicas. Mas a maior parte da energia era para fazer eleição de Conselheiros. Eram 25 comissões regionais, cada uma com uma dinâmica, com um regimento próprio e muitas nem funcionavam. Mas tinha que fazer, ou ia desequilibrar, ou talvez até comprometer a representação estadual. A equipe do Consea passava todo o ano fazendo eleições, era uma agenda pesada! A cada semestre, eram 12 viagens. E não deixava processos organizativos consolidados nas regiões. Era a eleição pela eleição, não havia tempo para conhecer as demandas da região, dialogar com elas e garantir a qualidade da participação. Não era possível envolver os movimentos sociais que tocavam as pautas da segurança alimentar, porque era aquilo que era possível. A pauta interna, institucional, tinha mais dedicação para ela do que a verdadeira missão do Consea.

O contexto era outro, as condições de trabalho estavam diferentes e a equipe era menor, entretanto, as atribuições e a estrutura regionalizada eram as mesmas. As mudanças na estrutura de representação regional e na direção do Consea-MG foram objeto de reivindicação dos movimentos sociais durante a campanha eleitoral de 2014, mas o ano de 2015 transcorreu sem grandes alterações. A mudança na coordenação do conselho veio a se efetivar em junho de 2016, com a troca do presidente ocorrendo pela primeira vez, após 17 anos de funcionamento do Consea-MG. Coube à nova coordenação fazer a transição do conselho, estabelecendo novas referências e implantando as mudanças que foram pleiteadas. Assim, novas metodologias de trabalho emergiram, entretanto, não foram bem aceitas por todos os conselheiros. Neste período de transição houve dificuldades e resistências, conforme descrito pelo entrevistado 10:

Foi muito trabalho, fazer a transição política da saída do [presidente do Consea] ao mesmo tempo que se continuava fazendo as eleições das comissões regionais. Ele era aquela figura, que representava o Consea. Aí quando ele sai, você também tem que reconstruir a referência, ficar parecido com outros conselhos. O que que é a referência do CEDRAF? É o CEDRAF. Não é uma figura de alguém. O que que é a referência do Conselho de Saúde? É o conselho de Saúde. O Consea precisava fazer essa transição e criar vida própria [...], o que também foi um processo de construção. Aí tem as várias questões internas. Umas pessoas queriam aquela transição e outras não. As forças, umas puxando para coisa andar, e outras puxando para a coisa andar para trás. Você tem estas quebras de braço cotidianas. Que são as coisas do dia a dia também, que as vezes travam. E travaram muita coisa.

As organizações sociais que pediram mudanças no Consea-MG estavam fora do conselho e as pessoas que faziam parte como conselheiros não reivindicaram a transição. Quando o novo presidente tomou posse, enfrentou resistência de conselheiros e membros da equipe que não estavam satisfeitos com as decisões que estavam sendo tomadas. Assim, havia dificuldade nas reuniões para tratar dos assuntos em pauta e conseguir uma dinâmica de participação mais efetiva dos conselheiros. Algumas situações de dificuldades nas plenárias foram descritas pelo entrevistado 06:

Tinha um bloco dos conselheiros mais antigos. [...] esse bloco era o bloco do contra. Só o discurso da negatividade: não adianta fazer proposta, porque esse governo não tá nem aí mesmo. Botaram o pé na parede: não temos nada a dizer. Então tinha esse tipo de reação, mais negativa. [...]. E tinha pessoas que não focavam naquele debate que estava sendo feito, não adentravam na pauta que estava em discussão, mas falavam para o governo, usavam o Consea como um Palco para criticar o governo.

Neste período, em função de todas as dificuldades internas e de contexto descritas anteriormente, o Consea Transição já não estava mais tão atuante como nos anos anteriores. Aos poucos, foi perdendo a sua condição de principal mediador do referencial setorial de SAN em Minas Gerais. Apesar disso, o Consea Transição liderou uma iniciativa que resultou na revisão da base legal do Sistema Estadual de SAN, com a aprovação da lei 22.809 em 29 de dezembro de 2017 (MINAS GERAIS, 2017), regulamentada pelo decreto 47.502 de 2 de outubro de 2018 (MINAS GERAIS, 2018). Desta vez, foi muito mais difícil superar todas as etapas do processo político e legislativo. Desde a elaboração da proposta até a lei ser sancionada no final de 2017 e depois ser regulamentada no final de 2018, foram dois anos de trabalho. Diversas mudanças no Consea-MG, que haviam sido objeto de reivindicação pelos movimentos sociais anos antes, foram definidas a partir do novo marco legal. A principal alteração foi o processo de representação da sociedade civil, que deixou de ser através das comissões regionais e passou a ser através de um edital de chamamento público para os diversos tipos de organizações e movimentos sociais não governamentais, federações, redes e outros. A dificuldade enfrentada pela equipe do Consea-MG foi destaque para o entrevistado 10:

Teve esse esforço, de discutir a lei, aprovar a lei e mudar a lei, foi um processo imenso, de meses, mais de ano. Quando aprovou a lei e fez

o processo de eleição, já era final do governo, no apagar das luzes. [...]. Fazer essa mudança interna do Consea ao mesmo tempo que fazia o processo de continuar as eleições regionais, porque obrigatoriamente tinha que ter, foi muito, consumiu demais o conselho. Conseguiram cumprir, fazer a transição. Foi uma gestão intensa, porque conseguiu fazer o mais difícil, que era justamente essa transição.

Houve neste período um esforço no governo para implementar uma agenda de SAN. Uma ação neste sentido foi a criação, em 2015, da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (CAISANS-MG)⁹⁴, substituindo o CTSANS. A coordenação da Caisans ficou a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (MINAS GERAIS, 2015). A agenda de políticas de SAN se fortaleceu em algumas áreas do governo, em secretarias e ou diretorias estratégicas para a SAN. O entrevistado 10 destaca as ações de SAN que tiveram mais atenção do governo e o distanciamento do Consea em relação à implementação de uma agenda de SAN neste período:

O Consea estava passando por esse processo longo de reestruturação [...]. E várias dessas dinâmicas dessas políticas públicas, estavam acontecendo por força das próprias secretarias. [...]. Então as secretarias abraçaram causas e fizeram ações que promoviam a segurança alimentar e nutricional, independente de ter um Consea pressionando que fizesse. Então por exemplo, o programa de Redução da Pobreza Rural, não passou pelo Consea. [...]. A SEDESE também tinha assento no Consea, mas isso não foi construído muito em diálogo com o Consea. Aí na hora que chega um governo em que essas pautas crescem, nas secretarias que executam, o Consea já estava de fora, desde antes. E aí o Consea fez vários movimentos para se inserir nisso, para mostrar, olha, isso também é segurança alimentar, a gente quer estar aí também acompanhando.⁹⁵

Apesar desta leitura mais otimista demonstrada no depoimento acima, nem todos tiveram a mesma percepção do desempenho do governo estadual neste período.

⁹⁴ Através do Decreto 46.792 de 02 de julho de 2015.

⁹⁵ Em 12 de janeiro de 2016, foi aprovada a Lei 21.967, mediante a qual o governo de MG atualizou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2016-2027. Um dos objetivos estabelecidos foi a redução da pobreza rural, que deveria ser alcançado mediante a realização de 30 ações, organizadas em três eixos de atuação: acesso a serviços públicos, benefícios e transferência de renda (assistência social, educação e saúde); inclusão produtiva (assistência técnica rural e extensão rural, segurança alimentar e nutricional, trabalho e renda); e infraestrutura (energia, saneamento e transporte). A elaboração do PMDI esteve sob a responsabilidade da SEPLAG e da Fundação João Pinheiro (FJP) (MINAS GERAIS, 2016a).

A chegada do PT ao executivo de Minas Gerais gerou expectativas nos militantes dos movimentos sociais em relação à implementação das políticas públicas inclusivas e de garantia dos direitos relacionadas com SAN, reforma agrária, agricultura familiar e outros temas. Entretanto, alguns acontecimentos marcantes durante o mandato foram, aos poucos, traçando um contorno ao governo de Pimentel fora do esperado, gerando frustração até mesmo a grupos aliados. Estão listados a seguir, alguns fatos marcantes ocorridos durante a gestão de Fernando Pimentel que influenciaram muito o desempenho do seu governo:

-) A instabilidade no cenário político nacional, que culminou com a mudança no referencial global e a volta do neoliberalismo, a partir da retirada de Dilma Rousseff da presidência no primeiro semestre de 2016;
-) A instabilidade política estadual e as sucessivas tentativas de impeachment do governador lideradas pelo vice-governador. Este contexto influenciou negativamente a opinião pública e criou uma animosidade em relação ao governo. Para contornar a situação e garantir alguma estabilidade no campo político, Pimentel precisou fazer diversas concessões aos deputados que se mantiveram fiéis, diminuindo a margem de ação do governador;
-) O agravamento da crise fiscal e a queda de receitas (OLIVEIRA, 2017), com cortes nos orçamentos de todas as secretarias do governo e parcelamento dos salários dos servidores (CUNHA, 2018). Após a posse de Temer como presidente da república, a situação ficou ainda mais difícil, pois os repasses de recursos da União para Minas Gerais foram reduzidos (LINHARES, 2018). Com o orçamento comprometido para pagamento das despesas básicas de custeio e amortização das dívidas, o governo ficou com baixa capacidade de ação;
-) Os desdobramentos do rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco, ocorrido em outubro de 2015, no distrito de Fundão, município de Mariana. A atitude do governador Pimentel após o evento foi interpretada pela sociedade civil organizada como apressada e parcial na defesa dos interesses da empresa causadora do crime ambiental (ROSA, 2019). Muitos movimentos sociais aliados sentiram um grande desconforto e se tornaram mais duros no diálogo com o governo. Outros grupos menos envolvidos e mais independentes, como parte da academia e simpatizantes do ambientalismo passaram a ter uma imagem muito

negativa do governador e a se relacionar de forma mais áspera com o governo⁹⁶;

O somatório destes eventos deixou o governo com pouca capacidade de ação, limitado em termos de recursos para investimentos públicos ou até mesmo para executar os programas e projetos básicos do governo. Fernando Pimentel teve que administrar também a pressão exercida por deputados que cobraram um preço alto por sua fidelidade ao governador, exigindo os mais diversos tipos de retribuição. A gestão de Pimentel foi também um governo de transição, que passou o tempo todo procurando se firmar e alcançar melhores condições para poder deslanchar, porém sem muito sucesso.

Diante de um governo assoberbado com inúmeras dificuldades e de movimentos sociais com frustrações em relação às suas expectativas iniciais, a estratégia de negociação coletiva dos movimentos sociais, iniciada durante a campanha eleitoral de 2014, com a constituição da “Plataforma Unificada”, se desfez, dando espaço para as negociações individuais de cada organização social. O que parecia ser o surgimento de um mediador coletivo de grande envergadura, bem inserido e articulado com as dinâmicas dos movimentos sociais, não durou muito tempo, conforme descrito pelo entrevistado 01:

Na véspera da eleição de 2014 a gente conseguiu fazer um nível de organização que a gente chamou de Plataforma. [...]. Mas depois a gente foi vendo que algumas organizações que foram se estruturando melhor [...] eles acabavam fazendo um movimento direto, entre o movimento e o gestor, pulando esse espaço coletivo.

⁹⁶ Pouco tempo depois do rompimento da barragem, o governador Pimentel assinou um acordo que envolveu a mineradora, a União e os estados afetados, onde a responsabilidade pela reparação dos danos foi transferida para a Fundação Renova, uma organização não governamental criada pela Mineradora Samarco. A Fundação Renova possui orçamento superior a R\$ 12 bilhões e tem como mantenedora a Samarco Mineração, além das mineradoras Vale e BHP Billiton Brasil (ROSA, 2019). Para saber mais sobre o crime da Samarco, sugere-se a leitura da tese de doutorado de Debora Viana da Rosa (UFMG), em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/32734/1/TESE%20IMPRIMIR.pdf>. Para saber mais sobre a Fundação Renova veja em: <https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/>

Da mesma forma, o entrevistado 06 discorreu sobre as negociações realizadas por cada organização, sem uma articulação coletiva e a dificuldade para o Consea-MG se colocar novamente como mediador:

[...] juntou os sete documentos que tinham sido apresentados para o Pimentel, para virar a plataforma dos movimentos sociais. [...] depois tivemos o protagonismo de movimentos muito fortes, negociando por conta própria, cada um com seu quadradinho, cada um negociando por conta própria. [...]. Eu não sei que papel o Consea vai cumprir de agora para frente [...] mas se o Consea conseguisse virar esse mediador, para dialogar com esse conjunto, estabelecendo seu espaço e o seu papel de conselho, aquele conselho que negocia política pública, que monitora o plano e unificar a pauta, atuar naquilo que une todo mundo.

Durante a pesquisa de campo, foi possível recolher impressões antagônicas em relação ao governo Pimentel e as políticas de SAN. Alguns entrevistados foram categóricos, afirmando que a SAN não foi uma prioridade para este governo e que nada de efetivo teria ocorrido. Outros manifestaram opiniões diferentes, ao afirmar que neste governo não foi implantado um programa específico de SAN, como em períodos anteriores, mas que diversos projetos existentes foram potencializados, fortalecendo a segurança alimentar. Esta perspectiva foi detalhada pelo entrevistado 10:

No governo Pimentel [...] ocorreram vários processos intersetoriais de políticas públicas relacionadas com a SAN: enfrentamento da pobreza rural, algumas ações que a SEDA fez, de alimentação, elas eram intersetoriais, promoviam segurança alimentar e nutricional, mas não necessariamente tinham este carimbo. [...]. Por exemplo, a compra da agricultura familiar, pela educação. [...]. A alimentação escolar estadual, nunca, antes do Pimentel, teve recurso a mais para a compra de alimentos. [...]. E contratar nutricionistas para as superintendências regionais [de educação], que era um pleito antigo do Consea. [...]. Nos governos anteriores, era por exemplo, os programas Prosan, Prodasan, Cultivar, Nutrir e Educar. O que aconteceu no Governo Pimentel, avançou muito mais do que um programa. Era compra da Agricultura Familiar sendo fomentada em toda a rede, com técnico lá na superintendência, ajudando isso acontecer. Foi muito mais do que um programa.

Em função das dificuldades enfrentadas pelo *Consea Transição* descritas anteriormente, o conselho perdeu força na sua condição de mediador do referencial setorial de SAN e outros atores sociais se destacaram neste setor, passando a ocupar o

espaço da mediação. Certos programas e projetos conectados com a segurança alimentar e nutricional cresceram no governo, independente da ação do *Consea Transição*. Quem mais se destacou neste sentido foi a SEDA e a Secretaria de Estado da Educação (SEE).

Recém-criada, a SEDA atraiu a atenção de muitos atores sociais relevantes, incorporou a agenda de políticas para agricultura familiar e se configurou na condição de mediadora no Referencial Setorial de Agricultura Familiar. O CEDRAF e a SEDA lideraram a elaboração de um Plano Estadual de Redução do Uso dos Agrotóxicos, tendo o *Consea Transição* e a Emater-MG como parceiros. A iniciativa teve seu início em 2016 e contou com amplo apoio dentro do governo e da sociedade civil, sendo lançado oficialmente pelo governador em setembro de 2018. A SEDA conseguiu certo avanço em direção à intersetorialidade e não se restringiu a uma atuação sobre o Rural. Desta forma, ganhou espaço também no referencial setorial de SAN e ocupou parte do espaço deixado pelo Consea-MG.

A SEE se destacou na execução de ações de SAN principalmente em função do PNAE, um programa de grandes proporções e que recebeu modificações importantes, onde dois aspectos se destacaram neste sentido. Um deles foi a incorporação de 53 profissionais da nutrição, sendo um para cada uma das superintendências regionais de ensino e mais seis no órgão central em Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2016d). Esta era uma reivindicação antiga do Consea-MG, discutida nas conferências estaduais de SAN. A presença destes profissionais era uma condição importante para adaptar os cardápios à cultura alimentar regional, marcada pela presença de três biomas diferentes no estado e de uma grande variedade de alimentos. Outro destaque foi o acréscimo de recursos para a alimentação escolar. Minas Gerais recebia em 2016 R\$ 150 milhões por ano do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar (R\$ 0,30 de repasse per capita) e passou a dobrar o valor repassado para as escolas da rede estadual, com recursos do Estado. O objetivo foi melhorar a qualidade e a variedade dos alimentos oferecidos aos estudantes, segundo os documentos da SEE (MINAS GERAIS, 2016c). A gestão de Pimentel não conseguiu manter esta medida até o final do seu mandato.

Nas eleições para governador em 2018, mais uma vez houve o confronto entre PT e PSDB, onde o governador Fernando Pimentel (PT) tentava a reeleição e o Senador

e ex-governador Antônio Anastasia (PSDB) buscava o seu retorno ao executivo estadual. O resultado foi de certa forma surpreendente, pois o vencedor foi Romeu Zema, empresário até então pouco conhecido, que iniciou a campanha tendo 3% das intenções de votos pelas pesquisas eleitorais, mas recebeu 43% dos votos no primeiro turno e 72% no segundo turno. Pimentel obteve somente 23% dos votos, ficando em terceiro lugar. O segundo turno foi disputado entre Zema e Anastasia, que terminou o primeiro turno em segundo lugar com 29% dos votos e obteve 28% no segundo turno.

Além das atividades já descritas, o *Consea Transição* se ocupou com a participação em ações pela defesa dos direitos, especialmente o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), após a mudança do referencial global, em 2016. Ao nível nacional foram desencadeadas campanhas de defesa dos conselhos, em especial o Consea Nacional e das políticas públicas de SAN ao nível federal, que passaram a ser objeto de desmonte pelo governo de Michel Temer.

No final do período do *Consea Transição*, foi elaborado um novo Plano Estadual de SAN com ações para o biênio 2018 e 2019⁹⁷. Uma das últimas ações do Consea-MG em 2018 foi a recomposição da representação no conselho, após a aprovação do novo marco legal. A plenária de posse dos novos conselheiros, eleitos a partir de um edital de chamamento das organizações sociais, ocorreu no dia 4 de dezembro de 2018, nos últimos dias da gestão de Fernando Pimentel à frente do governo de MG. Nesta fase final, mudou-se a condição de discutir como implementar políticas de SAN, debatendo indicadores e parâmetros de efetividade das políticas entre outros elementos da execução. Ao invés disso, o discurso e as ações do Consea-MG passaram a ser no sentido de defender a manutenção de um portfólio de políticas de SAN ao nível nacional, estadual e municipal. Como o referencial neoliberal não parece estar em vias de se enfraquecer no curto e médio prazo, a defesa de políticas e direitos deverá ser uma prioridade para os próximos anos.

O quadro 14 a seguir, traz um resumo do período do *Consea Transição*, entre 2015 e 2018, quando se estabeleceu um referencial setorial de SAN baseado na **“Centralidade no Estado, foco na Agricultura Familiar e Alimentação Escolar”**.

⁹⁷ IV Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais 2018/2019. Para visualizar ou baixar, acesse: https://drive.google.com/file/d/1Qyy_s5KrfBb9Dv-uGNNMArfWCgEolGzr/view

Quadro 14 - Resumo do período Consea Transição

Referencial Setorial de SAN	Relação entre Ref. Global e Ref. Setorial de SAN	Principais Mediadores	O Governo do Estado	As Realizações do Consea
Centralidade no Estado, foco na Agricultura Familiar e Alimentação Escolar Menor mobilização social e participação. Ganha força a presença do Estado, na formulação e execução de políticas; Dois grandes temas são priorizados: Agricultura Familiar e Alimentação Escolar; A centralidade do Estado afeta o papel do mediador na condução das políticas de SAN; SEDA e SEE se tornaram mediadores no referencial setorial de SAN. Cenário político institucional de incertezas afetou negativamente, o Consea-MG e demais atores sociais	A transição no referencial global afetou todos os setores; As políticas de SAN ao nível nacional começam a ser desmontadas; O agravamento da crise fiscal impõe limites mais severos ao referencial setorial de SAN; O fortalecimento da alimentação escolar ficou limitado pelo orçamento, assim como as ações da SEDA e do Consea, que tiveram perdas pelo contingenciamento dos recursos.	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário - SEDA; Secretaria de Estado da Educação – SEE; Consea-MG.	A gestão de Fernando Pimentel do PT foi marcada pela instabilidade, sem segurança da continuidade do mandato; A mudança no governo do Estado após três mandatos consecutivos do PSDB em um sistema político polarizado entre o PSDB e o PT, gerou dificuldades de conformar uma nova gestão; O contexto nacional conturbado e as várias tentativas de impeachment do governador, fragilizou sua imagem e influenciou de forma negativa nas condições de governabilidade; O governo teve que ceder espaço aos deputados estaduais para não sofrer um impeachment; O cenário político afetou a economia e agravou a crise fiscal que estava em curso.	Transições internas e externas ocasionaram muitas dificuldades; Consea se manteve como mediador do Referencial setorial de SAN, mas perdeu espaço para a SEE e a SEDA; O processo de transição na presidência do conselho foi moroso e gerou tensões no ambiente interno; Equipe e orçamento reduzidos aumentaram as dificuldades; Aprovado um novo marco legal para a PESANS; Alterada a forma de composição do conselho. Saiu a representação por CRSANS e entrou um sistema de chamamento das organizações da sociedade civil, em um processo concluído no último mês de 2018.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Este período foi marcado por instabilidade no contexto econômico, político e social, levando a uma mudança no referencial global. Também foi um período de vicissitudes no plano estadual, em um cenário complexo que influenciou o Consea-MG. Todos estes elementos conformaram uma fase marcada pela transição em vários aspectos. A mediação do referencial setorial de SAN foi liderada pela SEDA e pela SEE, em um processo de perda de força e de espaço do Consea-MG. As políticas de SAN foram centradas na ação do Estado e estiveram focadas na agricultura familiar e na alimentação escolar.

Na próxima seção, será apresentada uma breve síntese dos quatro períodos analisados, de forma a facilitar a compreensão do leitor em relação à trajetória do Consea-MG de uma maneira mais ampla, perpassando cada uma das fases discutidas.

6.5. Entre Referenciais: uma Síntese dos Períodos do Consea-MG

Quatro fases distintas marcaram a trajetória do Consea-MG, que se definiram a partir dos papéis assumidos pelo conselho diante das diferentes configurações do referencial global e do contexto político institucional estadual. Em cada uma destas fases, não só o Consea-MG se distinguiu em relação ao período anterior, como também os demais atores, os referenciais setoriais de SAN e as políticas públicas que foram instituídas se diferenciaram entre si. Em termos da atuação do Consea-MG, houve em quase todo o tempo uma lógica de continuidade, onde cada etapa foi uma construção elaborada a partir das bases estabelecidas anteriormente.

No quadro 15, apresenta-se uma síntese dos quatro períodos analisados, de forma a permitir um olhar rápido sobre as principais características que os diferenciam em termos dos referenciais setoriais de SAN e a relação com o referencial global, os principais mediadores, as características dos governos e as realizações do Consea-MG e cada período.

Quadro 15 - Síntese dos referenciais e mediadores nos períodos entre 1999 e 2018

(continua)

Período	Referencial Setorial de SAN	Relação entre Ref. Global e Ref. Setorial de SAN	Principais Mediadores	O Governo do Estado	As Realizações do Consea
1999 a 2002. Consea Criativo	Mobilização para a Agenda Pública A Mobilização social para pautar a agenda; Criação do Consea; Trazer para o debate público e a agenda do Direito Humano a Alimentação Adequada, Superação da Fome e garantia dos direitos; Prioridades: Materno infantil, trabalhadores rurais sem-terra e agricultores familiares.	Tensionamento com o referencial do neoliberalismo; Mobilização social como instrumento para superação das iniquidades, quando o Estado está enfraquecido na capacidade de atuar nas políticas sociais; Políticas estaduais de SAN como forma de tencionar o referencial global que negava a importância deste setorial; Mediadores atuam na configuração de um referencial setorial inédito.	FBSSAN; FMSSAN; CONSEA-MG; EMATER-MG	Gestão de Itamar Franco, em oposição ao governo federal, disputando a interpretação do referencial global; Governo apoia a instalação do Consea e as propostas preconizadas pelo conselho.	Criação do Instituto de Terras de (ITER); Parceria com a Pastoral da Criança e o governo; Implantação das Comissões Regionais (CRSANS); Criação do Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais (Prosan).
2003 a 2010. Consea Garantidor	Mimetismo da Agenda Federal Institucionalização da participação e das políticas públicas; A agenda pública é federal, sendo institucionalizada de forma mimética; Minas Gerais adere ao conjunto das políticas nacionais de SAN; Busca-se principalmente a garantia do acesso às políticas.	O novo desenvolvimentismo fortalece o Estado e as políticas na superação da fome e garantia do DHAA; Incorporadas as políticas e ações do Fome Zero em MG ao nível do estado e dos municípios; Institucionalização de políticas ganha força. É constituída a Losan Nacional e a Estadual; Fome Zero traz a institucionalização da mobilização social; Consea Nacional é recriado e são estimulados os Consea Estaduais.	Consea-MG; FMSAN; Emater-MG.	Dois mandatos consecutivos de Aécio Neves, em oposição ao governo Lula, com ampla maioria na ALMG; Adesão às políticas públicas federais, com os programas sendo apresentados ao povo mineiro como sendo gestados pelo governo de MG; Apoio ao Consea, mas cria dificuldades ao tentar executar políticas federais sem o controle social do Consea.	Consea media a implementação do Fome Zero no estado, buscando garantir a manutenção dos objetivos, pressupostos e metodologia do programa; Aprovada a LOSAN Estadual de MG e a LOSAN nacional; Implantação mais efetiva do Prosan; CRSANS tem sua consolidação, com milhares de pessoas inseridas na agenda pública de SAN; Consea com equipe permanente e amplia seu orçamento. Exclusão do FMSAN no Consea e término das ações do Fórum.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Quadro 15 - Síntese dos referenciais e mediadores nos períodos entre 1999 e 2018 (conclusão)

Período	Referencial Setorial de SAN	Relação entre Ref. Global e Ref. Setorial de SAN	Principais Mediadores	O Governo do Estado	As Realizações do Consea
2011 a 2014 Consea Maturidade	Institucionalização de uma agenda mineira de SAN em busca da intersetorialidade MG institucionaliza as políticas, constituindo um arcabouço de políticas estaduais; Mais flexibilidade dos limites do setorial de SAN e melhores condições de mediação do Consea-MG; Emergiram a intersetorialidade e a agricultura familiar no setorial de SAN; A intersetorialidade foi introduzida, mas não se consolidou; Não surgiram políticas novas federais, com aperfeiçoamento do que já havia.	Referencial global do Novo Desenvolvimentismo, com viés mais forte para o aquecimento da economia e menor força do setorial de superação da fome e DHAA ao nível nacional; Governo estadual faz tensionamento constante ao referencial global; Crítica discursiva ao global e adoção de políticas públicas diferenciadas do governo federal; No estado, existe mais espaço para a criação.	Consea-MG; Subsecretaria de Agricultura Familiar.	Antônio Anastasia até abril de 2014, substituído por Alberto Pinto Coelho; Gestão de continuidade, se diferenciou por não adotar a postura de adesão das políticas federais; Maior espaço para a criatividade, favoreceu o surgimento de inovações na esfera estadual; Aprofundamento no gerencialismo dentro da administração pública.	A atuação como mediador atinge um ponto alto; Iniciativas do Consea se materializaram, com a Institucionalização de propostas; Criação da Subsecretaria de Agricultura Familiar; Aprovação na ALMG de seis leis que instituíram políticas públicas para a SAN; Enfraquecimento das CRSANS; Distanciamento dos movimentos sociais;
Consea Transição, entre 2015 a 2018	Centralidade no Estado, foco na Agricultura Familiar e Alimentação Escolar Menor mobilização social e participação. Ganha força a presença do Estado, na formulação e execução de políticas; Dois temas priorizados: Agricultura Familiar e Alimentação Escolar; Centralidade do Estado afeta o papel do mediador na condução das políticas de SAN; SEDA e SEE se tornaram mediadores no setorial de SAN; Cenário político institucional de incertezas afetou negativamente, o Consea-MG e demais atores sociais.	A transição no referencial global afetou todos os setores; Políticas de SAN ao nível nacional começam a ser desmontadas; Agravamento da crise fiscal impõe limites mais severos ao referencial setorial de SAN; O fortalecimento da alimentação escolar ficou limitado pelo orçamento, assim como as ações da SEDA e do Consea, que tiveram perdas pelo contingenciamento dos recursos.	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário - SEDA; Secretaria de Estado da Educação – SEE; Consea-MG.	Fernando Pimentel, com instabilidade, sem segurança da continuidade do mandato; A mudança após três mandatos do PSDB em um sistema polarizado entre PSDB e PT, gerou dificuldades de conformar uma nova gestão; O contexto nacional conturbado e as tentativas de impeachment do governador, fragilizaram a sua imagem e influenciou de forma negativa nas condições de governabilidade; O governo cedeu espaço aos deputados estaduais para não sofrer impeachment; O cenário político afetou a economia e agravou a crise fiscal.	Transições internas e externas geraram muitas dificuldades; Consea se manteve na mediação no setorial de SAN, mas perdeu espaço para a SEE e a SEDA; A transição na presidência do conselho foi morosa o e gerou tensões internas; Equipe e orçamento do Consea-MG foram reduzidos; Novo marco legal da PESANS foi elaborado e aprovado; Alterada a forma de composição do conselho. Adotado um sistema de chamamento das organizações da sociedade civil, em um processo concluído no último mês de 2018.

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Pode-se afirmar que não foi somente o Consea-MG que passou por mudanças importantes, vindo a ter quatro fases distintas no período compreendido entre 1999 e 2018. Também a política de SAN de Minas Gerais teve quatro períodos diferenciados, coincidentes com as fases do Consea-MG descritas nesta dissertação, onde distintos referenciais setoriais de SAN foram delineados. Em um processo de múltipla influência, os atores sociais mudaram a política, que por sua vez influenciou as mudanças nos atores sociais. No quadro 16, apresenta-se uma linha do tempo com os principais eventos presentes na trajetória do Consea-MG.

Quadro 16 - Linha do Tempo do Consea-MG entre 1999 e 2018 (continua)

Ano	Evento
1999	Criação do CONSEA-MG, através do decreto nº 40.324 de 23/03/1999
1999	Criação do Fórum Mineiro de SAN
1999	Celebrado o 1º Convênio entre o Governo de MG e a Pastoral da Criança
2000	Criação do Instituto de Terras de MG – ITER, através da lei nº 13.468 de 17/01/2000
2001	Criação das Comissões Regionais de SANS, através do decreto nº 41.780 de 26/07/2001
2001	Criação do PRÓ-PEQUI – Programa Mineiro de Incentivo ao Cultivo, à Extração, ao Consumo, à Comercialização e à Transformação do Pequi e Demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado, através da lei nº 13.965, de 27/07/ 2001
2001	Realizada a Primeira Conferência Estadual de SANS: "Minas tem Fome de Ação"
2001	Elaborado o primeiro Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais: "Dignidade e Vida: Plano Integrado e Prioritário de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável"
2001	O ITER é transformado em Autarquia, através da lei nº 14.084 de 06/12/2001
2002	Início da implantação das Comissões Regionais de SANS
2002	Criação do PROSAN – Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais
2003	Institucionalização do Consea-MG através da Lei delegada nº 95, de 29/01/2003
2003	Realizada a Segunda Conferência Estadual de SANS: "Realizando o Direito Humano à Alimentação"
2004	Criação do programa “Minas Sem Fome”
2005	Realizada a Terceira Conferência Estadual de SANS: "Democracia e Cidadania também à Mesa do Povo Mineiro"
2006	Criada a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana - Lei nº 15.973/2006, regulamentada pelo decreto nº 44.720/2008

Fonte: Consea-MG, ALMG e dados da pesquisa. Elaborado pelo autor (2020).

Quadro 16 - Linha do Tempo do Consea-MG entre 1999 e 2018 (continuação)

Ano	Evento
2006	Criada a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – LOSAN e o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - SISAN, através da lei nº 15.982 de 19 de janeiro de 2006.
2007	Realizada a Quarta Conferência Estadual de SANS: “Por um Desenvolvimento com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional com Sustentabilidade”
2008	Elaborado o Segundo Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais
2009	Criada a Política Estadual de Incentivo à Formação de Bancos Comunitários de Sementes de Cultivares Locais, Tradicionais ou Crioulos, através da lei nº 18.374 de 04/09/2009
2011	Criação da Subsecretaria de Agricultura Familiar, através da Lei Delegada 180 de 20/01/2011
2011	Criação do Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CTSANS, através do decreto nº 45.562 de 18/03/2011
2011	Adesão do estado ao SISAN
2011	Aprovação a lei da Habilitação Sanitária da Agroindústria Familiar, lei nº 19.476, de 11/01/2011
2011	Realização da Quinta Conferência de SANS “Alimentação Saudável, Adequada e Solidária: Direito Humano Básico”
2012	Reformulação do CEDRS, transformado em CEDRAF, através do decreto nº 45.962 de 07/05/2012
2012	Criado o Programa Estruturador “Cultivar, Nutrir e Educar”
2012	Elaborado o terceiro Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais: “Participação Cidadã”
2013	Criada a Política de Compras de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Familiar de Minas Gerais, através da lei nº 20.608 de 07/01/2013, regulamentada pelo decreto 46.712 de 29/01/2015
2013	Regulamentado o PRÓ-PEQUI, Programa Mineiro de Incentivo ao Cultivo, à Extração, ao Consumo, à Comercialização e à Transformação do Pequi e Demais Frutos e Produtos Nativos do Cerrado, através do decreto nº 46.186 de 15/03/2013
2013	Extinto o Instituto de Terras de Minas Gerais – ITER, através da lei nº 21.082 de 27/12/2013
2014	Instituída a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – PEAPO, através da lei nº 21.146 de 14/01/2014
2014	Criada a Política e a Comissão Estadual dos Povos e Comunidades Tradicionais, através da lei nº 21.147 de 14/01/2014, regulamentada pelo decreto 46.671 de 16/12/2014
2014	Instituída a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Agricultura Familiar, através da lei nº 21.156 de 17/01/2014
2014	Instituído o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos de Minas Gerais – PPDDH-MG, através da lei nº 21.164 de 17/01/2014

Fonte: Consea-MG, ALMG e dados da pesquisa. Elaborado pelo autor (2020).

Quadro 16 - Linha do Tempo do Consea-MG entre 1999 e 2018 (conclusão)

Ano	Evento
2015	Criação da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais – CAISANS-MG, através do decreto 46.792 de 02/07/2015
2015	Criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário (SEDA), através da lei nº 21.693 de 26/03/2015
2015	Realização da Sexta Conferência Estadual de SANS: “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: Por Direitos e Soberania Alimentar”
2016	Mudança na presidência do Consea-MG
2016	Governo de Minas dobrou o valor do recurso enviado às escolas estaduais para a alimentação escolar pelo PNAE
2016	Secretaria de Estado da Educação contratou profissionais da Nutrição para atuar em cada Superintendência Regional de Ensino (SRE) e no órgão central
2017	Reformulada a legislação que dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – PESANS e organiza o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – SISAN no âmbito do Estado, através da lei nº 22.806 de 29/12/2017
2017	Criado o Grupo Executivo Permanente da Estratégia Intersetorial de Redução do Uso de Agrotóxicos e Apoio à Agroecologia e à Produção Orgânica no Estado, através do decreto nº 47.223 de 26/07/2017
2018	Lançamento do Plano Estadual de Redução do uso de Agrotóxicos - PLANERA – em 26/09/2018, mediante a aprovação do Plano de Ação da Estratégia Intersetorial de Redução do Uso de Agrotóxicos e Apoio à Agroecologia e à Produção Orgânica, através do decreto de numeração especial nº 481 de 25/09/2018
2018	Regulamentada a PESANS (lei nº 22.806/2017) através do decreto nº 47.502, de 02/10/2018
2018	Lançado o IV Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais
2018	Toma posse a nova gestão do Consea-MG, com conselheiros de organizações sociais, selecionados a partir de edital público
2018	Aprovada a legislação referente à proteção do modo tradicional de produção de queijos a partir de leite cru, ou seja, não pasteurizado, em Minas Gerais, e da comercialização dos queijos artesanais de Minas Gerais. Lei nº 23.157, de 18/12/2018
2018	Criado o Polo Agroecológico da Zona da Mata, através da lei nº 23.207 de 27/12/2018

Fonte: Consea-MG, ALMG e dados da pesquisa. Elaborado pelo autor (2020).

O próximo capítulo contém as considerações finais desta dissertação, onde serão apresentadas e discutidas conclusões e aprendizados obtidos a partir deste estudo, bem como algumas das novas questões que emergem deste trabalho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O RIO E AS MARGENS

Esta dissertação realizou um olhar histórico e analítico sobre a trajetória do Consea-MG e das políticas de SAN no estado. Mais do que discutir se ele foi o mediador da política de SAN, esse estudo se concentrou em analisar como foi que o Consea-MG mediou o referencial setorial de SAN e construir sua trajetória institucional em Minas Gerais. Neste capítulo dedicado às considerações finais, focaliza-se nos aprendizados obtidos, nas questões que permanecem em aberto e nas perspectivas em termos do debate teórico que o trabalho aponta. Uma síntese dos elementos discutidos nesta dissertação foi relacionada na parte final do capítulo seis e não será retomada aqui, para não tornar este texto repetitivo.

Concluimos, com esta pesquisa, que as bases sociopolíticas e institucionais do Consea-MG têm origem no movimento de redemocratização do país, quando se inicia o processo de institucionalização da agenda pública de SAN. Alguns mediadores assumiram o protagonismo dessa construção histórica, como o FBSSAN e a Ação da Cidadania, as quais foram os alicerces institucionais para a formação de lideranças mineiras e a influência basilar de indução do Governo mineiro à criação do Consea-MG.

No esforço de síntese de uma trajetória dinâmica, repleta de acontecimentos relevantes, é preciso ter o cuidado de não reduzir o Consea-MG e sua diversidade em apenas quatro palavras utilizada como adjetivos para expressar de forma sintética a mais forte característica assumida pelo conselho em cada uma das etapas: criativo, garantidor, maturidade e transição. Em todas as fases o Consea-MG atuou de forma criativa e inovadora, trabalhando pela garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada, se valendo da experiência e da maturidade dos atores sociais parceiros, trabalhando no sentido da transição para uma sociedade mais justa e sustentável.

A relação entre o Consea-MG e o referencial setorial de SAN pode ser comparada com a relação entre um rio e as suas margens. Em sua nascente, o rio ainda é fraco e restrito às determinações das suas bordas, mas bastam algumas quedas e o acréscimo de forças trazidas por outros cursos d'água para o rio tomar corpo e começar a empurrar as barrancas e então se abrir em um lago, repleto de novas cores e expressão de vida, ampliando sua interação com o ecossistema. Assim foi também com o Consea-MG, que por iniciativa do FBSSAN, fez brotar no solo mineiro as nascentes da responsabilidade

do Estado perante a fome e a insegurança alimentar. Rapidamente somaram-se as iniciativas da sociedade civil, para constituir um grande movimento. Ganhando força, o rio segue novamente o curso, visitando regiões novas, levando fertilidade às terras áridas, recebendo novos fluidos e sedimentos, alimentando e transportando a vida. Chega um momento em que não se sabe bem se são as margens que fazem o roteiro do rio, ou se é o rio com sua potência e desejo de expandir-se, que vai alargando seu curso, afastando as margens e traçando ele mesmo o seu caminho.

A metáfora do rio ajuda a refletir sobre o dinamismo do Consea-MG, que em seu percurso foi influenciado por inúmeros processos, como os afluentes de um rio aportando novas águas, algumas delas cristalinas e calmas, enquanto outras em turbilhão, rolando grandes pedras e movimentando tudo ao seu alcance. Também o Consea-MG viveu as agitações das mudanças na esfera federal como grandes vértices e foi desafiado em corredeiras de interesses políticos de pouca virtude. Recebeu influências de governos e outros atores sociais, tal qual os sedimentos que são carregados no torvelinho das águas e chegam ao rio: ao mesmo tempo em que fertilizam as várzeas proporcionando boas colheitas, podem constituir bancos de areia, dificultando a navegação segura.

O Consea-MG, assim como um rio, não pode ser analisado por seus fragmentos. Ele precisa ser entendido em toda a complexidade de seu curso, reconhecendo a existência dos limites impostos por suas margens. Contudo, não se trata de uma trajetória natural, porque é histórica e socialmente construída. Independente do momento em que ele esteja, mesmo em trajetos de menor intensidade e pujança, a fluidez e a vida nunca deixaram de existir e sua importância para a agenda pública sempre foi evidente. Assim tem sido o Consea-MG, sujeito aos limites e constrangimentos estruturais impostos pelo referencial global, fazendo sua história conformando o referencial setorial de SAN, sempre procurando expandir o seu alcance para novos territórios da política, insuflando a vela da intersetorialidade e cumprindo sua missão de propagar a justiça e a equidade.

O Consea-MG não se ateu aos aspectos básicos de um colegiado vinculado a uma política e não se limitou ao controle social e ao monitoramento da implementação das ações. De forma contundente, foi o principal mediador do referencial setorial de SAN por mais de 15 anos. Sua influência conformou o setor de SAN no Estado, mediante

a legitimidade alcançada perante os governos e as organizações da sociedade civil. A ação do Consea-MG mudou a conformação do Estado e fez o surgir novas estruturas públicas, como o ITER e a Subsecretaria de Agricultura Familiar, assim como contribuiu para a criação da SEDA, que se tornaram também atores influentes no setorial de SAN.

As mudanças que ocorreram no contexto levaram o Consea-MG a se adaptar, tornando-se capaz de dar respostas frente aos novos desafios. Isso demonstra uma característica intrínseca do Consea-MG em toda sua trajetória: a resiliência. Este atributo está assentado, em boa medida, no dinamismo e na coesão da rede de organizações da sociedade civil, especialmente vinculadas a agricultura familiar e agroecologia, que estiveram unidas ao Consea-MG ao longo da sua história.

As agendas de políticas públicas que são implantadas a partir da esfera federal com uma dinâmica intensa, como foi o Fome Zero, tem grande capacidade de penetração nas unidades da federação. Com sua força, alteram o panorama de um ou mais setores, de forma rápida e contundente. Entretanto, tendem a obstar a criatividade local e a construção de agendas mais regionalizadas e enraizadas nos contextos das bases. A adesão a uma agenda nacional conforma uma relativa passividade nos atores sociais, que gera pouco aprendizado e comprometimento. Quando a fonte geradora da agenda nacional se esvai, nem sempre restam estabelecidos pontos de referência, com expertise local e instrumentação suficiente para a permanência de uma agenda similar. De outra forma, quando há sinergia entre as agendas e os interesses das esferas local, nacional e estadual, a exemplo do que tem sido a implementação do PNAE, em sua priorização das compras de alimentos da agricultura familiar (30%), há um lastro para sustentação das políticas, calcado na mobilização de recursos mais próximos dos problemas e na geração de aprendizados e expertises.

Na implementação de processos participativos, é preciso estimular a presença da maior diversidade possível de atores sociais. Cada qual tem as suas especificidades, contribuindo nos espaços coletivos a partir dos diferentes tipos de inserção, habilidades e possibilidades de interação. Ocorre um empobrecimento na qualidade e capacidade de ação dos colegiados quando há uma certa homogeneidade do tipo de participantes. Foi o caso do Consea-MG, quando os representantes da sociedade civil vinham das CRSANS, onde quase todos eram lideranças das bases, oriundos de grupos informais ou organizações comunitárias. Da mesma forma, não é recomendável estabelecer um

colegiado somente com representantes de organizações de espectro amplo, como federações e grandes movimentos. É preciso mesclar a composição com participação de pessoas mais próximas às bases, bem como dirigentes e assessores que estejam integrados em processos mais abrangentes de representação e interação. Desta forma, a pluralidade na representação tornará o colegiado mais perspicaz, com maior diversidade nas habilidades para reconhecer os problemas e propor soluções.

Processos participativos geralmente são mais difíceis de serem realizados, demoram mais e nem sempre resultam na consecução de uma ação tal qual foi planejada, exigindo flexibilidade dos dirigentes. Entretanto, geram aprendizados e comprometimento, podendo ampliar os efeitos de uma ação de uma forma que o Estado não conseguiria alcançar somente com os instrumentos tradicionais da gestão pública. Também conseguem multiplicar e prolongar os efeitos das políticas, resolvendo problemas em aspectos e territórios para além do planejado. É o caso do Consea-MG, que a partir de uma estratégia de participação, gerou resultados positivos no Estado e na sociedade civil que não estavam dentro dos seus objetivos.

A inovação e a eficiência em uma política pública não pressupõem o ineditismo como uma obrigação, na ânsia de realizar algo nunca antes feito, ou de buscar o extraordinário. Muitas vezes inovar com eficiência pode ser simplesmente incorporar como ação do Estado algo que está sendo feito pela sociedade civil. Assim, inovar em termos de política pública pode significar ampliar a escala, aumentar o alcance e inserir em uma rede de serviços públicos uma iniciativa que estava sendo realizada por um movimento social de forma localizada e fragmentada. Foi o caso do convênio entre a SES/MG e a Pastoral da Criança, onde o estado aportou recursos técnicos, humanos e financeiros no trabalho da Pastoral. O serviço voluntário das agentes da Pastoral, de cuidados e acompanhamento materno infantil foi mantido, porém o reforço tornou possível aumentar o alcance e a escala inicial do projeto. Além disso, os resultados passaram a fazer parte do sistema de monitoramento e acompanhamento público (SISVAN).

No início desta dissertação, foi tratado da necessidade de adaptar a teoria dos referenciais desenvolvida por Pierre Muller na França, à realidade brasileira. Foi preciso um ajuste na abordagem teórica, em função das institucionalidades diferenciadas entre o Estado unitário da República Francesa e a República Federativa do Brasil, distinta da

construção teórica original. Foi necessário nesta pesquisa extrapolar alguns pressupostos inicialmente utilizados pelo fundador da abordagem, como a ausência das unidades subnacionais. Entretanto, igualmente importante foi manter a fidelidade aos conceitos e não transigir quando se trata da essência da abordagem teórica. Significa dizer que as bases centrais da teoria foram respeitadas, como por exemplo os elementos definidores de um referencial global: política, economia e sociedade, serão sempre esses, independentemente de quais atores sociais estejam atuando em um determinado contexto.

Mesmo com esta necessidade de adaptação, a abordagem teórica dos referenciais se mostrou eficaz no processo analítico do caso em questão. A compreensão dos diferentes referenciais globais que atuaram no Brasil, os diferentes processos de mediação ocorridos, a definição dos referenciais setoriais e as suas repercussões sobre as políticas se mostrou adequada ao estudo do Consea-MG e sua atuação. A título de exemplo, destaca-se os eventos ocorridos no período entre 2011 a 2014, quando o governador de Minas Gerais tencionava o referencial global e estimulou a criação de políticas estaduais para ter melhores condições de confrontar a agenda federal. Com a lente teórica da abordagem dos referenciais, fica possível entender porque o Consea-MG conseguiu mediar a criação de uma Subsecretaria da Agricultura Familiar, bem como definir a equipe de coordenação desta estrutura. Sem a percepção da conexão deste evento com um movimento maior, baseado na disputa do referencial global, a compreensão fica fragmentada e, portanto, comprometida.

Nesta retomada histórica que foi realizada, percebe-se que a SAN nunca se tornou um eixo central do processo de desenvolvimento do país, embora seja um elemento essencial na vida das pessoas. Nunca tivemos a SAN como um referencial global que pusesse definir os aspectos do desenvolvimento econômico, político e social. Até hoje, a alimentação sempre foi tratada em uma perspectiva setorial, de tal forma que as orientações e entendimentos políticos e econômicos sempre repercutem na alimentação. Cabe propor que a alimentação e a segurança alimentar e nutricional possam ser alçadas a um outro nível, especialmente a partir do contexto da Pandemia da Covid-19. Estes deveriam ser os eixos principais do desenvolvimento humano e nacional, de onde partiriam as diretrizes e repercussões para os setores. A SAN sempre foi tratada de forma secundária, onde o olhar para a alimentação foi a partir de uma

perspectiva periférica, com a centralidade na questão macroeconômica. Em um reposicionamento como referencial global, a economia passaria a funcionar a partir de uma perspectiva de SAN e não o contrário. O desenvolvimento econômico, as atividades humanas como o trabalho e o lazer, assim como políticas públicas de saúde, educação e as demais, seriam mediadas no sentido de fortalecer a segurança alimentar e nutricional.

Uma discussão que permanece em aberto é o debate sobre o lugar dos governos estaduais na interpretação do referencial global. Neste tema das unidades federativas, durante esta pesquisa emergiu uma questão sobre a força dos governos estaduais e o seu relativo poder sobre o referencial global. Seria possível estabelecer um referencial global em um Estado como Minas Gerais, diferente do referencial global vigente no Brasil? O governo federal pode seguir um referencial global enquanto um ou mais governos estaduais seguem outro referencial global? Se os governos estaduais estivessem livres das crises fiscais e reunindo condições mais efetivas, seria correto tratar do referencial global em escalas distintas? Para responder a questões complexas como estas, é preciso não cair no engano do raciocínio simplista e das respostas rasas. Cabe aqui uma discussão sobre a capacidade de ação dos governos estaduais diante dos governos federais e como se configuram as relações de forças entre a União e os entes subnacionais. Também é preciso avaliar se os governos estaduais têm capacidade de criar processos independentes e ou que se contrapõem à dinâmica do referencial global nacional.

Longe de ter respostas contundentes para estas questões, mas sem se furtar a discutir o tema, é possível expressar a percepção deste pesquisador sobre o assunto. Nos parecem muito limitadas as possibilidades de estabelecer referenciais globais ao nível das unidades da federação, principalmente por ser impossível definir políticas macroeconômicas ao nível intermediário (que nesta situação, deixariam de ser macro) e pela importância da economia nos referenciais. Na esfera nacional, estão os fatores que determinam o andamento da economia nacional, como o controle sobre os juros, a emissão de moeda, a taxa de câmbio, a regulamentação dos setores e a política dos acordos internacionais de comércio, entre outros. A atual organização da tributação e distribuição orçamentária no Brasil gera distorções que acarretam em uma relação de dependência das unidades federais em relação à União. Este também é um elemento

que dificulta a possibilidade de constituição de referenciais globais subnacionais. Desta forma, o lugar dos governadores não deve se situar na tentativa inócua de construir um referencial global próprio. Mas cabe aos gestores estaduais liderar a implantação de uma agenda, estando ela em acordo ou não com o referencial global vigente.

Os governadores dos estados têm em suas mãos instrumentos que podem ser usados para se posicionar como mediadores diferenciados, pois são líderes em seus territórios e estão estrategicamente bem posicionados frente ao governo federal. Isso não quer dizer que a mediação seja algo intrínseco ao posto de governador, pois segundo descrito por Muller, os mediadores são agentes ativos na interpretação dos referenciais. Significa dizer que mesmo no caso dos governadores, somente os que têm uma postura proativa frente ao referencial global, postulam a condição de serem mediadores.

O que diferencia as unidades federativas estaduais e os seus dirigentes de outros mediadores, é principalmente o posicionamento institucional no pacto federativo, que os coloca diretamente dentro de um relacionamento com o governo federal e com os demais estados. Quando estes governantes assumem a postura ativa e reúnem algumas condições favoráveis como a capacidade fiscal, a habilidade política, o discurso e o carisma, as articulações sociais, o diálogo com os movimentos sociais, bem como o tamanho do eleitorado, podem dar mais força no seu posicionamento como mediador.

O estudo realizado a partir da experiência do Consea-MG mostra que é possível conformar um referencial setorial e ter realizações consistentes mesmo em um contexto de tensionamento do referencial global. É certo que as condições são dificultadas, mas reunindo certos fatores, como liderança e participação social, é possível implantar uma agenda de políticas. Para isso, a força dos governadores dos estados se mostra um elemento decisivo.

No caso de Minas Gerais, houve dois momentos no período estudado, nos governos de Itamar Franco e de Antônio Anastasia, em que os governadores atuaram no sentido de construir novas interpretações do referencial global, tencionando para enfraquecer o referencial global vigente. Nas duas ocasiões, houve uma mudança do referencial global pouco após a ação dos governadores. É certo que estes não foram os únicos movimentos que levaram ao desgaste e à mudança dos referenciais, mas não se sabe qual o peso que os governadores de Minas Gerais tiveram na emergência dos

referenciais pelos quais trabalharam. Não há dúvida que será preciso adentrar com mais fôlego em uma pesquisa deste tipo para chegar a conclusões mais consistentes. Ai se abre um vasto leque de pesquisas possíveis.

O aspecto da intersetorialidade nas políticas públicas esteve em evidência em diversos momentos neste estudo e merece maior atenção, por desafiar a implementação e os estudos de políticas públicas. No caso do Consea-MG, destaca-se o caso do Programa Estruturador Cultivar Nutrir e Educar, um projeto inovador, com potencial para quebrar barreiras na tradicional setorização das políticas. Entretanto teve dificuldades para deslanchar e foi desprestigiado com a redução do orçamento em uma gestão e encerrado no governo seguinte. Não chegou a ser avaliado de forma satisfatória em termos dos resultados e também dos desafios e avanços processuais. Sugere-se que o Cultivar Nutrir e Educar seja incluído em projetos de pesquisa que tratem da intersetorialidade das políticas.

O tema da participação em conselhos gestores de políticas foi objeto de alguns estudos no Brasil, porém muitos aspectos ainda não foram pesquisados. O caso do Consea-MG se destaca neste sentido, por ter resultados significativos para a política de SAN e por apresentar avanços e desafios pouco estudados. A interiorização do Consea-MG, mediante a criação das Comissões Regionais de SAN foi uma estratégia importante, que pode aportar novos aprendizados e não foi objeto de pesquisa. É preciso investigar este vasto processo social de participação e cidadania, apurar seus avanços e limites, para extrair suas lições e aprendizados.

Há na trajetória do Consea-MG grande riqueza de informações, detalhes e nuances que se desvelaram ao pesquisador durante a fase de pesquisa. Embora tenham instigado a curiosidade e suscitado novas questões, face aos limites deste trabalho, boa parte destas informações ficou de fora, na expectativa que estudos posteriores possam se debruçar sobre elas. Há, portanto, muito mais a ser investigado sobre o Consea-MG, do que veio à tona nesta dissertação.

Por fim, é fundamental destacar ao término deste trabalho, que o Consea-MG tem uma trajetória da maior relevância, edificou um grande legado, que se traduz diretamente nas políticas públicas que foram instituídas, com seus beneficiários impactados positivamente. Entretanto, existe muitos outros resultados, para além dos mais óbvios. O Consea-MG possui uma dimensão pedagógica, construiu seus processos

como momentos de aprendizagem, contribuindo para introjetar os direitos humanos na sociedade e na gestão pública mineira. Não apenas os temas da segurança e soberania alimentar e nutricional estiveram na pauta do Consea-MG, mas especialmente valores como a solidariedade, o respeito à vida, à cultura e à diversidade, bem como a participação, a democracia, a cidadania, os direitos humanos e a valorização dos saberes dos povos.

Os conselhos gestores de políticas alcançam com relativa facilidade os resultados básicos, do controle social das políticas, a exemplo do que ocorreu na experiência mineira. Entretanto, conselhos como o Consea-MG, que promovem a participação cidadã conseguem ir muito além, alterando o lugar das pessoas na sociedade e a percepção sobre a sociedade no universo das pessoas. Conselhos de políticas públicas são pilares da democracia e a democracia é um pilar da justiça social, princípios que nos elevam como humanidade e nos conduzem à evolução.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M. et al. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. **VI Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnEPQ5.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

AÇÃO DA CIDADANIA. **Nossa história**. Associação Comitê Rio da Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e Pela Vida. Rio de Janeiro. 2019.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, jan./mar. 2012, n. 9, 2012. 68-92. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/24439/1/S0101-66282012000100005.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ALVES, E. R. D. A.; CONTINI, E.; GASQUES, J. G. Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira. **Área de Informação da Sede-Capítulo em livro científico (ALICE)**, 2008. 67-98. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/1061204/1/EvolucaoDaProducao.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

ANA, A. N. D. A. **PRONARA já**: pela implementação imediata do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos. 1ª. ed. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2015.

ANA, A. N. D. A. Site da Articulação Nacional de Agroecologia. **Agroecologia.org.br**, 2020. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ANDRADE, D. P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, 34, n. 1, janeiro/abril 2019. 211-239. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v34n1/0102-6992-se-34-01-211.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

ANDRADE, M. C. D. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**, São Paulo, 11, n. 29, 1997. 169-194. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100009. Acesso em: 03 jun. 2020.

AQUINO, J. R. D.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81.

ARANHA, A. V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. p. 74-95. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

ARAÚJO, C. M. D.; OLIVEIRA, M. C. S. L. D.; ROSSATO, M. O sujeito na pesquisa qualitativa: desafios da investigação dos processos de desenvolvimento. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, 33, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ptp/v33/0102-3772-ptp-33-e33316.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, 14, n. 40, junho 1999. 111-141. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 21 maio 2020.

ARVIN-RAD, H.; WILLUMSEN, M. J.; WITTE, A. D. Industrialização e desenvolvimento no governo Vargas: uma análise empírica de mudanças estruturais. v. 27, n. 1. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 27, n. 1, 1997. 127-166. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/116885>. Acesso em: 04 jun. 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Augusto Pinheiro e Luiz Antero Reto. 3ª reimpressão da 1ª edição de 2011. ed. São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p. ISBN 978-85-62938-04-7. (Obra original publicada em 1977).

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, São Paulo, 12, 2003. 12-20. Disponível em: https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0104-12902003000100004&script=sci_arttext. Acesso em: 12 out. 2018.

BELIK, W. Projeto Fome Zero: o desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 2010. p. 176-188. ISBN 978-85-60700-42-4. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BELISSA, T. Economista diz que PSDB quebrou Minas Gerais. 8 de abril de 2015. **Brasil 247**, Belo Horizonte, 8 abril 2015. 1. Disponível em: <https://www.brasil247.com/geral/economista-diz-que-psdb-quebrou-minas-gerais>. Acesso em: 04 julho 2020.

BOCHHI, C. P. A experiência participativa do Consea na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 3, 2010. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/81>. Acesso em: 09 maio 2019.

BRASIL. **Lei n 185 de 14 de janeiro de 1936**. Institui as comissões de salário mínimo. Presidência da República. Rio de Janeiro. 1936.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Ratifica o PIDESC. Presidência da República. Brasília, DF. 1992.

BRASIL. **Decreto nº 807 de 22 de abril de 1993**. Institui o CONSEA. Presidência da República. Brasília. 1993.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (Losan). Presidência da República. Brasília DF. 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Presidência da República. Brasília. 2009.

BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica-PLANAPO**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.agroecologia.gov.br/politica> . Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL, A. N. **Os presidentes e a República**: Deodoro da Fonseca a Dilma Rousseff. 5ª ed. rev. e ampl. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012. 248 p. ISBN 978-85-60207-38-1 (broch.).

BRASIL, F. D. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 428. ISBN 978-85-60778-17-1.

BRESSER-PEREIRA, L. O Novo Desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, L. **Globalização e Competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 75-94. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/cap.3-novo_desenvolvimentismo.pdf . Acesso em: 25 jul. 2020.

BURITY, V. et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. 204 p. Disponível em: [https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/ABRANDH%20\(2010\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/ABRANDH%20(2010).pdf) . Acesso em: 11 out. 2018.

CALLON, M. Éléments pour une sociologie de la traduction. **L'Année sociologique**, 36, 1986. 169-208.

CARDOSO, F. H. **Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo**. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social. Brasília. 1995.

CARITAS-MG, C. R. M. G. Programa Mutirão Pela Segurança Alimentar Nutricional Sustentável em Minas Gerais. In: ADAMS, T. **Políticas Públicas / Caderno Cáritas**. Brasília: [s.n.], v. 7, 2006. p. 61-66. ISBN 1679-4613. Disponível em:

<http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2011/03/caderno7-final.pdf> . Acesso em: 15 ago. 2018.

CARNEIRO, F. F. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro; São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; Expressão Popular, 2015. 624 p.

CARVALHO, M. A. D. S. **Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil**. IPEA. Rio de Janeiro, p. 128. 2001. (1415-4765).

CONSEA. **Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. Brasília, p. 201. 1995.

CONSEA-MG. **Ata da 2ª reunião ordinária, de 30 e 31 de agosto de 1999**. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Belo Horizonte. 1999a.

CONSEA-MG. **Ata da 3ª reunião ordinária, de 11 de novembro de 1999**. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Belo Horizonte, p. 9. 1999b.

CONSEA-MG. **Relatório da 1ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável de Minas Gerais**. Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais Consea-MG. Belo Horizonte. 2002.

CRUZ, F. O. **Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. Fundação Oswaldo Cruz. Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde - Neepes. [S.l.]. 2015.

CUNHA, R. Governo de Minas estuda reduzir parcelamento dos salários dos servidores no mês que vem. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 19 setembro 2018. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/governo-de-minas-estuda-reduzir-parcelamento-dos-sal%C3%A1rios-dos-servidores-no-m%C3%AAs-que-vem-> . Acesso em: 20 jul. 2020.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, 5, outubro 2004. 139-164. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732> . Acesso em: 06 maio 2020.

FAO et al. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía**. FAO. Roma, p. 229. 2019. (978-92-5-131600-9).

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Henrique Eduardo Ferreira Hargreaves. **Site do CPDOC FGV**, 2009a. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/henrique-eduardo-ferreira-hargreaves> . Acesso em: 14 jun. 2020.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Itamar Augusto Cautiero Franco. **Site do CPDOC FGV**, 2009b. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/itamar-augusto-cautiero-franco> . Acesso em: 30 jul. 2020.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, 2007.

GADELHA, E. FBSAN: 10 Anos. **Boletim do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar**, Rio de Janeiro, maio 2009. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/fbsan_jornal-OK.pdf . Acesso em: 09 abr. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. 220 p. ISBN 978-85-224-5142-5. Disponível em: <http://197.249.65.74:8080/biblioteca/bitstream/123456789/707/1/M%C3%A9todos%20de%20Pesquisa%20Social.pdf> . Acesso em: 21 out. 2018.

GOHN, M. D. G. M. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001. 128 p.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 108. ISBN 978-85-362-1145-1.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, 1, n. 2, 2010a. 83-109. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_catia.pdf . Acesso em: 02 abr. 2019.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e desenvolvimento rural - on line**, 4, n. 1, 2010b. 96-116. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369005/mod_resource/content/1/C%C3%A1tia%20Grisa.pdf . Acesso em: 17 nov. 2018.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 280. 2012.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

JOBERT, B. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue française de science politique**, 42^e année, n. 2, 1992. 219-

234. Disponível em: https://www.persee.fr/docAsPDF/rfsp_0035-2950_1992_num_42_2_404294.pdf . Acesso em: 10 maio 2019.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris. 1987.

KEPPLE, A. W. et al. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: agendas convergentes**. FAO-Brasil. Brasília, p. 44. 2015.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006. p. 219-225.

KINGDON, J. W.; THURBER, J. A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LASCOUMES, P. Rendre gouvernable: de la “traduction” au “transcodage”. L’analyse des processus de changement dans les réseaux d’action publique. **La gouvernabilité**, 1996. 325-338.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH. Brasília, p. 72. 2012. (ISBN 978-85-63364-05-0).

LEMO, R.; CARNEIRO, A. **Atlas Histórico do Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2016.

LINHARES, C. Governo de Minas questiona União sobre repasses de impostos a menos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 março 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/governo-de-minas-questiona-uniao-sobre-repasses-de-impostos-a-menos.shtml> . Acesso em: 20 jul. 2020.

LOPES, F. G.; PIRES, R. R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA, I. D. P. E. A. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 2, 2012. p. 270. ISBN 978-85-7811-141-0. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol02.pdf . Acesso em: 25 mar. 2020.

MALHOTRA, N. K. et al. **Introdução à pesquisa de marketing**. Tradução de Robert Brian Taylor. 1. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005. 428 p. ISBN 85-87918-77-X. 1ª reimpressão.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação**. CERESAN - Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro, p. 67. 2006.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis-RJ, p. 174. 2007. (ISBN 978-85-326-3446-7).

MALUF, R. S. J. O Consea na construção do Sistema Nacional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E. E. F. C. G. **Fome Zero – a experiência brasileira**. Brasília: MDA, Série NEAD Especial 12, 2010. p. 265-287.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p. ISBN 85-224-3397-6.

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 33, n. 1, 2013. 41-59. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v33n1/a03v33n1.pdf> . Acesso em: 04 jun. 2020.

MENEZES, F. Mobilização social e participação da sociedade civil. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. p. 120-132. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf> . Acesso em: 03 out. 2018.

MENEZES, F.; BURLANDY, L.; MALUF, R. S. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. CONSEA. Brasília, p. 80. 2004.

MENEZES, F.; SANTARELLI, M. **Da estratégia ‘Fome Zero’ ao plano ‘Brasil Sem Miséria’: Elementos da seguridade social no Brasil**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro, p. 72. 2013.

MERCADANTE, A. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. Brasil em debate. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 4, 2010. 112 p. ISBN 978-85-7643-089-6. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/brasil_em_debate_vol_4_aloizio_mercadante.pdf . Acesso em: 07 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto 40.324, de 23 de março de 1999**. Institui o Conselho de Segurança Alimentar de Minas Gerais CONSEA-MG. ALMG. Belo Horizonte. 1999.

MINAS GERAIS. **Lei 13.468, de 17 de janeiro de 2000**. Cria o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER. ALMG. Belo Horizonte. 2000.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 95, de 29 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais. ALMG. Belo Horizonte. 2003.

MINAS GERAIS. **Lei 15.982, de 19 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - LOSAN. ALMG. Belo Horizonte. 2006a.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.355, de 23 de julho de 2006**. Regulamenta a Lei nº 15.982/2006 - LOSAN. ALMG. Belo Horizonte. 2006b.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. ALMG. Belo Horizonte. 2011a.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.562, de 18 de março de 2011**. Cria o Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CTSANS. ALMG. Belo Horizonte. 2011b.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.962, de 07 de maio de 2012**. Dispõe Sobre O Conselho Estadual De Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRAF MG. ALMG. Belo Horizonte. 2012a.

MINAS GERAIS. **Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar**. Manual de Operacionalização. Belo Horizonte, p. 32. 2012b.

MINAS GERAIS. **Decreto 46792, de 02 de julho de 2015**. Cria a CAISANS-MG. ALMG. Belo Horizonte. 2015.

MINAS GERAIS. **PDMI 2016 - 2027**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. ALMG. Belo Horizonte, p. 105. 2016a.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.943, de 21 de janeiro de 2016**. Altera o Decreto nº 45.962, de 7 de maio de 2012, que dispõe sobre CEDRAF MG. ALMG. Belo Horizonte. 2016b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Governo de Minas dobra recurso enviado às escolas estaduais para a alimentação escolar. **SEE/MG**, Belo Horizonte, 10 março 2016c. Disponível em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/7800-governo-de-minas-dobra-recurso-enviado-as-escolas-estaduais-para-a-merenda-escolar> . Acesso em: 20 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Processo seletivo simplificado para contratação de nutricionistas. **SEE/MG**, Belo Horizonte, 22 fevereiro 2016d. Disponível em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/page/16969-processo-seletivo-simplificado-para-contratacao-de-nutricionistas> . Acesso em: 20 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei 22.806, de 29 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável PESANS. ALMG. Belo Horizonte. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.502, de 02 de outubro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 22.806/2017, que dispõe sobre a PESANS. ALMG. Belo Horizonte. 2018.

MINAYO, M. C. D. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 17, n. 3, 2012a. 621-626. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a07.pdf> . Acesso em: 09 março 2019.

MINAYO, M. C. D. S. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. D. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012b. p. 61-77. ISBN 978-85-326-1145-1.

MONTEIRO, D.; LONDRES, F. Pra Que a Vida nos dê Flor e Frutos: Notas Sobre a Trajetória do Movimento Agroecológico no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. R. **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. p. 53 - 83.

MORAES, M. V. P. D. Discurso na CMA 5+. In: MALUF, R. S. **Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação**. Rio de Janeiro: CERESAN - UFRRJ. Relatórios Técnicos, v. 2, 2006. p. 58-63.

MOURA, I. F. D. Antecedentes e Aspectos Fundantes da Agroecologia e da Produção Orgânica na Agenda das Políticas Públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. R. E. A. **A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. p. 25-51.

MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: Éditions L'Harmat, 1995. p. 153-179.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. **Revue française de science politique**, 5, n. 1, 2005. 155-187.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. 7. ed. Paris: PUF, 2008.

MULLER, P. Mise en perspective. Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique. **Une French touch dans l'analyse des politiques publiques**, 2015. 405-435.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004.

NASCIMENTO, R. C. D. **O papel do CONSEA na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro. 2012.

NASSIF, I. A autoridade moral de Fernando Henrique Cardoso – II. **Carta Maior**, 19 maio 2015. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-autoridade-moral-de-Fernando-Henrique-Cardoso-u213-II/4/33519> . Acesso em: 04 abr. 2020.

NASSIF, M. I. **“Guerra de Itamar” muda rotina de Minas**. Senado Notícias. Brasília. 1999.

NIERDELE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade**, Florianópolis, 12, n. 23, 2013. 97-136.

OLIVEIRA, A. R. D. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 - 2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Brasília, p. 234. 2009.

OLIVEIRA, A. R. D.; CARVALHO, M. D. F. C. C. D. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, 15, n. 1, 2010. 121-130. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v15n1/a18v15n1.pdf> . Acesso em: 28 jul. 2020.

OLIVEIRA, F. A. D. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações. **III Simpósio sobre Orçamento Público e Políticas Sociais**, Londrina, 2017. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/III%20SIMPOSIO/O%20orcamento%20como%20instrumento%20da%20democracia%20e%20da%20cidadania.pdf> . Acesso em: 04 jul. 2020.

OLIVEIRA, M. F. D. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. UFG. Catalão, p. 72. 2011.

ONU, O. D. N. U. **Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. Nova York: [s.n.], 1966. 11 p. Disponível em: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf . Acesso em: 12 out. 2018.

ONU, O. D. N. U. **Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação (art. 11)**. Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Organização das Nações Unidas. Genebra. 1999.

ONU, O. D. N. U. **Transformando nosso mundo: A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. ONU. Nova York. 2015.

PAULA, A. P. P. D. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, 45, n. 1, março 2005. 36-49. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902005000100005&script=sci_arttext . Acesso em: 25 jul. 2020.

PEIXOTO, P.; PRATES, F. **Secretariado de MG terá quatro ex-ministros de Itamar**. São Paulo. 1998.

PELIANO, A. M. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. **Documento de Política nº 14**, Brasília, IPEA, 1993. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf> . Acesso em: 13 maio 2019.

PELIANO, A. M. M. Lições da história - avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. p. 26-41. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf> . Acesso em: 04 out. 2018.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. D. L.; BEGHIN, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, 12, jan/jun 1995.

PINTO, C. R. J. A sociedade civil "institucionalizada". **Política & sociedade**, Florianópolis, n. 5, outubro 2004. 99-115. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/143995/000446810.pdf?sequence=1> . Acesso em: 20 jul. 2020.

PLANEJAMENTO, M. D. PAC. **Sobre o PAC**, Brasília, 2015. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac> . Acesso em: 18 jul. 2020.

Plataforma Unificada. Belo Horizonte. 2014.

PMDB, P. D. M. D. B. **Uma ponte para o futuro**. Fundação Ulysses Guimarães. Brasília, p. 19. 2015.

POCHMANN, M. Os três tempos do neoliberalismo brasileiro: Collor, FHC e Temer. **RBA Rede Brasil Atual**, 12 dezembro 2016. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/12/neoliberalismo-em-tres-tempos-no-brasil-7265/> . Acesso em: 28 mar. 2020.

POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação & Sociedade**, Campinas, 38, n. 139, 2017. 309-330. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00309.pdf> . Acesso em: 28 mar. 2020.

RODRIGUES, C. H. L.; JURGENFELD, V. F. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Economia e Sociedade**, Campinas, 28, n. 2, 2019. 393-420. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v28n2/1982-3533-ecos-28-02-0393.pdf> . Acesso em: 06 jun. 2020.

RODRIGUES, J. N. Do comparatismo em geografia: uma leitura a partir dos modelos de estado francês e brasileiro. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, 2012. 119-130. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/geousp/article/view/74257> . Acesso em: 23 maio 2020.

ROSA, D. D. D. **Violências e resistências: impactos do rompimento da barragem da Samarco, Vale e BHP Billiton sobre a vida das mulheres atingidas em Mariana/MG**. Tese de Doutorado. UFMG. Belo Horizonte, p. 331. 2019.

RUA, M. D. G. Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias. In: RUA, M. D. G.; ROMANINI, R. **Curso online políticas públicas**. Brasília: IGEPP, 2013.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: An assessment. **Theories of the policy process**, 1999. 117-166.

SABOURIN, E.; GRISA, C. **A difusão de políticas brasileira para agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. 286 p. ISBN 978-85-98334-85-1. Disponível em: http://escritoseditora.com.br/userfiles/agricultura_familiar_21_08.pdf . Acesso em: 21 out. 2018.

SAES, D. A. M. D. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, 15, n. 42, maio / agosto 2001. 379-410. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a21.pdf> . Acesso em: 29 mar. 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. **A Política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IPEA, 2017. 463 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/144174_politica-nacional_WEB.PDF . Acesso em: 20 jul. 2020.

SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. [S.l.]: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

SILVA, J. G. D. Entrevista. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. p. 96-106. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf> . Acesso em: 10 out. 2018.

SILVA, L. I. L. D. **Carta ao povo brasileiro**. Fundação Perseu Abramo. [S.l.]. 2002.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. **Políticas**

públicas e participação social no Brasil rural. 1ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 254. ISBN 84-7025-759-7.

SILVA, S. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, p. 74. 2014. (ISBN 1415-4765).

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, 102, julho 2015. 39-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n102/1980-5403-nec-102-39.pdf> . Acesso em: 19 jul. 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, 8, n. 16, jul/dez 2006. 20-45.

SOUZA, C. H. L. D. et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: LEONARDO AVRITZER, C. H. L. D. S. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf . Acesso em: 25 mar. 2020.

SOUZA, W. A. D. **A República e a História dos Presidentes do Brasil**. [S.l.]: Discovery Publicações, 2017. 160 p. ISBN 9788584171415.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006. p. 199-218.

TAKAGI, M. A implantação do programa Fome Zero do governo Lula. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010. p. 54-73. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf> . Acesso em: 03 out. 2018.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, 25, n. 1, abril 2019. 63-96. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v25n1/1807-0191-op-25-1-0063.pdf> . Acesso em: 19 jul 2020.

TIMO, J. C. B. **Agroecologia, bem viver e mal-estar: fontes morais e discursos antagônicos em torno do PLANAPO**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, p. 169. 2017.

TYGEL, A. F. E. A. Campanha permanente contra os agrotóxicos e pela vida: construção da resistência brasileira ao avanço do capital no campo. In: TOBAR, F. R.; BAZZI, A. P. **Saltar la barrera: Crisis socio-ambiental, resistencias populares y construcción de alternativas**. Santiago de Chile: Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz / Fundación

Rosa Luxemburgo, 2014. p. 283. ISBN 978-956-7074-14-3. Disponível em: http://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2017/01/saltar_barreras.pdf .

UFJF, U. F. D. J. D. F. Site do Memorial da República Presidente Itamar Franco. **Memorial da República Presidente Itamar Franco**, 2014. Disponível em: <http://mrpitamarfranco.com.br/n/instituicao/> . Acesso em: 14 jun. 2020.

VASCONCELOS, F. D. A. G. D. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, p. 2710-2717, novembro 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n11/27.pdf> . Acesso em: 03 out. 2018.

WEBER, M. **Metodologia das ciências sociais**. Tradução de Augustin Wernet. 5. ed. Campinas: Unicamp Editora. Coedição: Cortez Editora, 2016. 688 p. ISBN 978-85-268-1229-1.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é Índice de Gini. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28 . Acesso em: 11 jun. 2020.

ZIMMERMANN, S. A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 187. 2011.

APÊNDICE 1 - Roteiro de Entrevistas

1. Em 1999 foi criado o CONSEA-MG. Como foi que a problemática da SAN chegou em MG?
2. Como era o ambiente institucional em MG, e quais foram os fatores que contribuíram para o estabelecimento do tema na agenda pública do estado?
3. Quais foram as principais resistências ou dificuldades enfrentadas?
4. Em algum período o CONSEA foi mais capaz ou mais atuante/ mais produtivo? E houve períodos menos produtivos do CONSEA? Explique?
5. Em quais políticas o CONSEA foi mais ativo e mais influenciou o governo do estado e a agenda de SAN em MG?
6. Quais foram os atores sociais (pessoas e organizações/instituições) mais atuantes neste processo? Em quais momentos? Quais os atores sociais com maior capacidade de conversar e influenciar o governo de MG?
7. Os atores sociais tinham relações entre si, anteriores ao CONSEA, e também dentro do CONSEA? Quais interesses / questões eram defendidos por estes atores? Havia uma certa coesão dentro do CONSEA? Se defendiam mais ou menos as mesmas coisas? Que papel tiveram estes atores sociais?
8. Quais organizações representativas participaram do CONSEA? Como eram definidos os conselheiros? Qual periodicidade da troca dos conselheiros?
9. Quais as principais mudanças que ocorreram no CONSEA-MG, em função das alterações no governo de MG?
10. Havia influência do governo sobre o CONSEA? De que forma? E o CONSEA influenciou em algum momento, o governo de MG? De que forma?
11. Como os elementos do contexto nacional, afetaram a temática de SAN em MG? Como o CONSEA atuou diante disso?
12. Havia uma relação entre o contexto nacional e o que ocorria em MG, em termos da temática de SAN? Explique.

Além das questões anteriores, focadas nos objetivos específicos, na finalização das entrevistas serão colocadas as seguintes perguntas:

13. Você gostaria de comentar alguma coisa que não foi perguntada?
14. Que pessoas você acha que deveriam ser entrevistadas nesta pesquisa? Por quê?

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).