

DIFICULDADES SISTÊMICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR: PERSPECTIVAS COMPARADAS SOBRE O PLANO SE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS ESTADOS DE MINAS GERAIS, ESPÍRITO SANTO E RIO DE JANEIRO

Área temática: Conflito socioambiental

Wilson Madeira Filho

wilsonmadeirafilho@hotmail.com

Wagner de Oliveira Rodrigues

worodrigues@uesc.br

Carolina Weiler Thibes

carolinathibes@yahoo.com.br

Tauã Lima Verdan Rangel

taua_verdan2@hotmail.com

Marcelino Conti de Souza

contimarcelino@gmail.com

RESUMO: *A partir da execução do projeto de “Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais e seus respectivos municípios”, firmado em 2014, em convênio entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Universidade Federal Fluminense, destacamos os cenários da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). As diferentes trajetórias estaduais para garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) combinam-se às idiossincrasias de diferentes atores, gestores e instituições públicas, e somam-se às diferentes temporalidades institucionais e suas estruturas, que precisam dialogar intersetorialmente. Dessa forma, são analisadas as metas e objetivos da Política Nacional de SAN e as estratégias possíveis para uma maior integração dos municípios ao Sistema de forma a não ficarem reféns das crises políticas institucionais.*

Palavras-Chave: *Segurança Alimentar e Nutricional; Conflitos socioambientais; Democracia; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.*

INTRODUÇÃO

O presente texto reflete a análise conjuntural nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, das estratégias para fortalecimento do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, objeto de edital de parceria entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito Universidade Federal Fluminense.¹

Em conformidade com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), é possível definir Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem que isso implique no comprometimento do acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. É fato que há certo grau de vagueza no conceito estrutural de Segurança Alimentar, sendo possível qualificar de diversas formas os alimentos que devem estar disponíveis para as pessoas.

As políticas públicas implementadas desde o início do século compreendiam diversos segmentos como a política agrícola, os sistemas de abastecimento, controle de preços, distribuição de alimentos etc. Em 1993, durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, o direito à alimentação sofreu equiparação aos demais direitos humanos, expressamente consagrados na Declaração de Direitos Humanos de 1948. Dessa maneira, a modificação fundamental na forma de examinar o direito à alimentação e o compromisso internacional de redução das estatísticas relacionadas com a fome colocam o Estado no patamar de provedor e diretamente responsável pelo bem-estar alimentar de sua população. O direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser encarado como um produto da benemerência ou resultado das ações de caridade, mas sim, prioritariamente, é uma obrigação cujo exercício

¹ O projeto, fruto do Edital MDS/SESAN nº 01/2013, tem como coordenador geral o professor Wilson Madeira Filho (PPGSD_UFF) e como subcoordenadores os professores Renato Maluf (CERASAN, CPDA-UFRRJ), Elido Bonomo (UFOP), Pedro M. Kitoko (GESAN), Marcelino Conti (PPGSD-UFF) e Ana Maria Motta Ribeiro (PPGSD-UFF e Observatório Fundiário Fluminense) e conta com a participação de todos os coautores.

incumbe ao Estado. Alicerçado no princípio do direito à alimentação, os governos poderiam receber, em nível internacional, censuras por não garantir o acesso dos seus cidadãos.

O emprego da noção de soberania alimentar tem o início do seu fortalecimento no tema acerca da segurança alimentar, no próprio ano de 1996. Durante a Cúpula de Roma, no foro paralelo da sociedade, a reivindicação da soberania alimentar aparece com proeminente destaque. Além disso, tal conceito busca dar importância à autonomia alimentar do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional (MALUF, 2000). Vale dizer, intervenções pontuais do lado da produção e consumo assumem outra dimensão e têm outros objetivos.

É necessário destacar a soberania alimentar como catalisador da preservação da cultura e dos hábitos alimentares da população. Nesse sentido, Walter Belik (2003, p. 14) destaca que “a soberania alimentar atribui uma grande importância a preservação da cultura e aos hábitos alimentares de um país”, encontrando defensores entre os representantes de povos indígenas na América Andina, na América Central e entre os pequenos produtores europeus, além de grupos da sociedade brasileira, a exemplo das comunidades quilombolas, das comunidades de terreiros e dos indígenas. “A situação de extrema insegurança alimentar ocorre quando há grande mortalidade causada pela fome” (HOFFMAN, 2004, p. 50). Ao lado disso, nas economias mercantis, de maneira geral, e, particularmente, na economia brasileira, o acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, ou seja, dispor de renda para adquirir os alimentos. Contudo, uma parcela significativa da população brasileira não tem rendimentos suficientes para a aquisição de alimentos, determinando a sua insegurança alimentar, o que, de acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE, no ano de 2004, reúne cerca de 7 milhões de brasileiros.

A partir de tal cenário, este trabalho objetiva estabelecer uma análise das políticas de SAN nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, bem como as experiências existentes sobre a implementação, em nível vertical interiorizado, da política de segurança alimentar e nutricional.

1. INTERSETORIALIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO DIRETRIZES DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

De início, a ideia de prioridade que deveria ser dada à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) adveio das próprias conferências estaduais, realizadas entre o final de 2003 e início de 2004². Nascimento (2012), nesta perspectiva, salienta que “o processo histórico, portanto, insere a PNSAN na “ressaca” do projeto neoliberal, que levou à desarticulação das políticas de segurança alimentar e nutricional logo no início dos anos 1990”³. Há que se reconhecer que a construção da PNSAN trilhou um caminho contra-hegemônico, voltando os olhos para a questão complexa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e sua correlação com a SAN. Ao lado disso, é necessário reconhecer a proeminência do CONSEA como um projeto democratizante que se contrapõe aos escopos neoliberais. Zimmerman⁴ salienta o aspecto do projeto democrático-participativo da SAN, compreendendo os mais plurais setores da sociedade, materializando verdadeira participação social civil no estabelecimento das diretrizes daquela, inclusive no que se refere à administração por parte de um Conselho. Sob essa base participativa foi elaborado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. “Trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional”⁵, adotando, para tanto, uma perspectiva de complementariedade e otimização das potencialidades de cada setor.

² **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:** A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Relatório Final. Olinda, 17-20 mar. 2004. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/II_Conferencia_2versao.pdf>. Acesso em 04 jun. 2016, p. 21. Efetivar as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição em todas as esferas governamentais, de forma a contribuir para a promoção do Direito Humano à Alimentação.

³ NASCIMENTO, Renato Carvalheira. **O papel do CONSEA na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012, p. 33.

⁴ ZIMMERMANN, Sílvia 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 (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2011, p. 22.

⁵ BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: <[4](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/apoio-do-mds-a-estados-e-municipios-1/arquivos/PDF-</p></div><div data-bbox=)

A construção do SISAN se vale da abordagem sistêmica que vem se desenvolvendo no Brasil com vistas a dar conta da complexidade que o tema alimentar suscita, inclusive no aspecto da implementação de ações integradas. Nessa abordagem estão presentes os dois elementos que caracterizam um sistema – fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação – que se ajustam, plenamente, à análise e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Isto porque o enfoque busca promover a intersetorialidade das ações e programas, com implementação de ações integradas, assim como engloba mecanismos de coordenação com participação social na forma de conselhos de segurança alimentar e nutricional⁶.

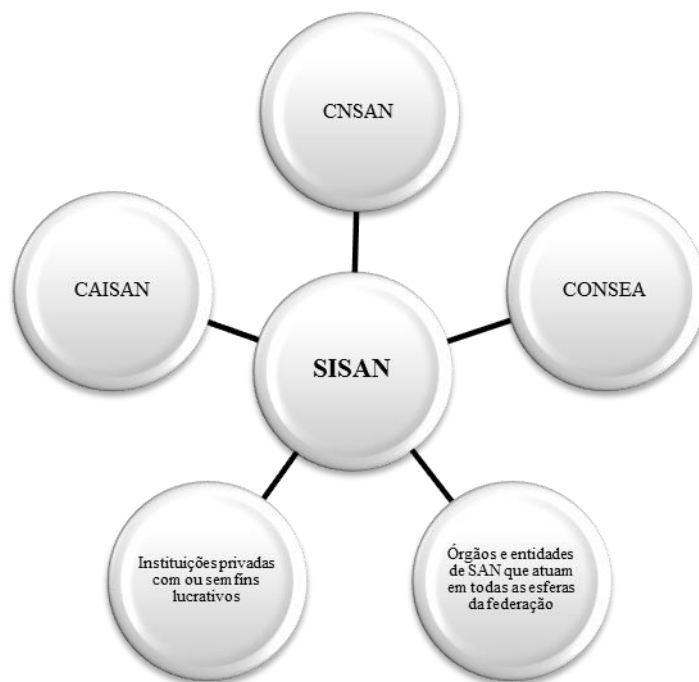
O SISAN é composto por uma série de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à SAN, tendo por objetivo formular e implementar políticas e planos de SAN, tal como estimular a conjunção dos esforços entre governo e sociedade civil, bem assim promover o acompanhamento, monitoramento e a avaliação da SAN no país. O SISAN é um sistema considerado novo, ainda em fase de regulamentação e estruturação. Neste processo, incumbe aos estados, Distrito Federal e Municípios, para integrarem o SISAN a reprodução dos componentes e atribuições do sistema supracitados, em especial dos conselhos e câmaras intersetoriais, similares da câmara interministerial. “Pretende-se assegurar futuramente condições para a construção dos pactos interfederativos e intersetoriais necessários para a devida estruturação do Sistema”⁷.

Figura 01. Integrantes do SISAN.

Sisan.pdf>. Acesso em 04 jun. 2016.

⁶ BRASIL. **Processo 011/2009** – Termo de Referência: Pesquisa para Avaliação do Programa Banco de Alimentos. Disponível em: <<https://www.fao.org.br>>. Acesso em 04 jun. 2016, p. 53.

⁷ *Idem*. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/apoio-do-mds-a-estados-e-municipios-1/arquivos/PDF-Sisan.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2016, p. 03.



Todos os estados da federação contam hoje com Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que nem todos se encontrem em pleno funcionamento, sendo que 11 (onze) destes estados já possuem Leis Orgânicas estaduais, e apenas 3 (três) contam com instâncias similares às câmaras intersectoriais. Há no Brasil, ainda, aproximadamente 700 (setecentos) Conselhos Municipais (COMSEA) em funcionamento.

Desse modo, o SISAN está assentado nas duas diretrizes fundamentais até aqui comentadas, quais sejam: intersectorialidade das ações, políticas e programas e a participação social. A primeira consiste na premissa que as múltiplas dimensões que conformam a SAN dos indivíduos, famílias, grupos sociais e também os países, requerendo, assim a formulação de programas integrados e a coordenação das ações dos vários setores do governo, como também demandam superação da atuação setorializada das organizações da sociedade civil. Tal diretriz implica na manutenção do SISAN como sistema intersectorial, nutrindo o diálogo com os vários sistemas de políticas públicas existentes no território nacional, tais como saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário e agrícola, meio ambiente.

Já a diretriz da participação social prima por ações conjuntas entre Estado e a sociedade, com o objetivo de superar concepções tecnocráticas de políticas públicas,

concedendo-lhe as reflexões advindas da participação popular. “Essa diretriz reflete também a já extensa experiência da democracia participativa na formulação de políticas em diversos campos no Brasil, com a instituição de espaços públicos (na forma de conferências, conselhos, orçamentos participativos e planos diretores urbanos)”⁸, incidindo nas três dimensões de governo. De acordo com o artigo 10º da LOSAN⁹, o SISAN tem como objetivos a formulação e implementação de políticas e de planos de segurança alimentar e nutricional, o estímulo à integração dos esforços entre governo e sociedade civil, a promoção do acompanhamento, do monitoramento e da avaliação da SAN no país.

2. ESTRATÉGIAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DE MINAS GERAIS.

O Estado de Minas Gerais é marcado por um forte protagonismo na dimensão estrutural do SAN não apenas internamente, mas, também, para todo o país. Tido como grande laboratório para o desenvolvimento de políticas públicas neste segmento, suas ações foram prontamente traduzidas tanto na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, quanto das diretrizes estabelecidas pela então recém-criada FBSAN, quanto em 1998, na arena pública regional – que irá, anos seguintes, resultar em uma formação própria e original de orientar as estratégias alimentares nesta unidade federativa regional.

É importante notar que no estado de Minas Gerais adotou-se o termo Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – SANS, o qual foi formulado na I Conferência Estadual de SANS em 2001, enfatizando assim o aspecto da *sustentabilidade* do ponto de vista ambiental, social, cultural e econômico em todas as etapas do ciclo dos alimentos, incluído produção, colheita, extração, beneficiamento, armazenamento, distribuição, comercialização, consumo e destinação dos resíduos sólidos. Trata-se de

⁸ BRASIL, 2009, p. 54.

⁹ *Idem*. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em 04 jun. 2016.

uma inovação não só terminológica, mas, institucional no tratamento de questões emergentes – como a agroecologia, o uso de sementes não-transgênicas (crioulas) e, até mesmo, a valorização à agricultura orgânica familiar e/ou tradicional em detrimento de políticas comuns voltadas ao agronegócio.

Em Minas Gerais, a mobilização e a atuação pela SAN foram protagonizadas pelas organizações e redes sociais, que em 1998 criaram o Fórum Mineiro de SAN – FMSAN. Enquanto no âmbito do Governo Federal o tema da SAN estava posto em segundo plano, em Minas Gerais importantes passos foram dados tanto no âmbito governamental como na sociedade civil, resultando em avanços significativos na implementação de políticas e ações públicas na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e gerando referências conceituais e práticas para o país.

Na trajetória de Minas Gerais destaca-se a criação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CONSEA-MG em 1999 (Decreto nº 40.324/99); a elaboração do 1º e do 2º Plano Estadual de SANS, respectivamente em 2001 e 2007 e a instituição da Política Estadual de SANS em 2006 (Lei nº 15.982/06).

O CONSEA MG vem exercendo papel relevante na proposição e monitoramento da ação governamental e, portanto, na implementação e gestão da Política Estadual de SANS.

Os anos 2011 e 2012 foram marcados por importantes conquistas: criação da Subsecretaria de Estado de Agricultura Familiar; criação do CTSANS; construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PESANS) e, dentro deste, a criação do Programa Estruturador Cultivar, Nutrir e Educar no âmbito do PPAG 2012-2015 (MINAS GERAIS, 2012: 25)

Com as complexidades que a política de SANS naturalmente apresenta – e diante da expressão territorial do Estado de Minas Gerais, com mais de oitocentos municípios – foram criados os Conselhos Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais (CRSANS), em 2002. Tais instâncias colegiadas, vinculadas ao CONSEA-MG, possuem atribuições alinhadas ao regimento interno desta em que colaboram, fortemente, para a coalizão das representações políticas, públicas e privadas, nos interesses da área e dão as bases para alinhar a edição, o monitoramento e a execução (em parcerias institucionais) do cumprimento dos planos estaduais de SANS. Prova disto é a comunicação institucional obrigatória que é feita com as CRSANS mineiras em todas as ocasiões onde a política de SANS é (re)pensada tanto

nas diretrizes em si quanto das políticas públicas tratadas intersetorialmente dentro e fora do governo estadual mineiro.

A presença do CTSANS – Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – e a sua conversão (recente) a uma CAISAN estadual (nos mesmos moldes da já estabelecida em nível federal desde 2006), através do Decreto Estadual nº 46.792, de 02 de julho de 2015, é um passo elementar na intersetorialidade governamental de SANS no Estado. Embora, enquanto CTSANS, já atue na “finalidade de auxiliar na articulação, no acompanhamento e na avaliação da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – PESANS” (MINAS GERAIS, 2012: 26), a formalização em uma estrutura similar à federal deu mais robustez e sinergia com as políticas suprafederativas assumidas no setor. Como destaque, em seu art. 4º, são algumas das suas competências o apoio à prática administrativa transversal e a elaboração, avaliação e revisão dos planos de SANS no Estado, bem como a interlocução entre Governo e Sociedade junto ao CONSEA/MG. Além disto, articula, orienta e acompanha os municípios na implementação de suas estruturas locais de SANS – Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Nutricional e Sustentável, Plano local de SANS e CAISAN local – bem como examina e emite pareceres sobre a consonância institucional das estruturas locais de SANS ao SAN nacional, dentre outros.¹⁰

Em uma breve síntese da movimentação institucional de SANS – que permeou (a exemplo de, praticamente, todos os Estados federados do país) a discussão das diretrizes e metas para os próximos anos – Minas Gerais organizou conferências regionais de segurança alimentar, nutricional e sustentável nas suas vinte e cinco CRSANS. Em cada uma delas foi elaborado um documento-guia que servia de apoio conceitual e fático para discutir quatro eixos, quais sejam: a) comida de verdade: avanços e desafios para a conquista da alimentação saudável, adequada, solidária e sustentável e da soberania alimentar de Minas Gerais por meio da adoção de estratégias

¹⁰ Talvez a grande questão que desafie, nos tempos atuais, a relação entre a segurança alimentar nas terras mineiras e a questão da conjuntura regional/nacional esteja na fixação de bases de governança e articulação políticas neste trânsito federativo que ocorre em, praticamente, todas as políticas voltadas ao setor. Como a intersetorialidade é um princípio institucional caro à estrutura de SAN em todas as unidades federativas – tanto em nível horizontal como vertical – o presente momento é de reflexão permanente sobre as movimentações políticas que já se inclinam para um tempo de desafios institucionais para o próprio reconhecimento e identidade do segmento em todo o país.

intersectoriais que garantam o alcance das políticas públicas de SANS; b) debater as políticas públicas enquanto garantia do direito humano à água: perspectivas e desafios; c) consolidação do SISAN em Minas Gerais; e d) cultura alimentar dos povos e comunidades tradicionais: produção, beneficiamento, acesso, transporte, racismo e criminalização.

Os eventos regionais garantiram, segundo o CONSEA mineiro, a adesão de cerca de oito mil pessoas envolvendo duzentos e cinquenta e nove municípios e um total de quinhentos delegados na Conferência estadual, realizada por sua vez em agosto de 2015. Decerto, foi um momento ímpar para debater questões voltadas sobre o cenário atual diante dos desafios de produzir, distribuir e comer comida de verdade, alimentos saudáveis, em bases agroecológicas.

Para além da carta política e das propostas prioritárias aprovadas no evento estadual (e encaminhadas para a conferência nacional) ainda existem algumas dificuldades institucionais em nível local que precisam ser enfrentadas. Uma delas é a quase totalidade de ausência dos mais de oitocentos municípios plenamente aderentes ao SISAN mineiro e nacional. Poucos municípios estão inseridos formalmente e institucionalmente dentro do sistema – mesmo estando uma dezena de outros (dentre eles a própria capital, Belo Horizonte) buscando a formalização necessária de suas estruturas locais de SANS para a adesão ao sistema.

Além disso, o PESANS está alicerçado em oito desafios: (i) política estadual de SANS, SISAN e DHAA; (ii) desigualdade socioeconômica; (iii) acesso à alimentação adequada e saudável; (iv) saúde e estado nutricional; (v) acesso à água; (vi) segurança fundiária; (vii) produção de alimentos adequados, saudáveis e solidários; (viii) abastecimento alimentar.

Por outro lado, o preenchimento dos dados do “MapaSAN” foi parcialmente desenvolvido por cerca de oitenta municípios mineiros – e, dentre estes, poucos destes concluíram o preenchimento de longo questionário que reúne elementos quantitativos e qualitativos sobre a realidade da segurança alimentar e nutricional. Como grande parte das municipalidades – não só mineiras, mas de todo o país – possui quadro técnico deficitário e pouca habilidade na sistematização de informações sobre o segmento em seu conjunto, pode-se especular que as estruturas estaduais de SANS em Minas Gerais estão tendo dificuldades institucionais em capacitar e envolver gestores e lideranças

locais no preenchimento dos dados para o preenchimento completo do MapaSAN – e todas as capacidades, através do CRSANS, CONSEA e CAISAN estáveis e atuantes, de enfrentar esta questão e contribuir, ainda mais, aos mais de mil e duzentos municípios brasileiros que já colaboram com esta importante ferramenta.¹¹

Um importante instrumento – que serve, desde já, para a atualização do Plano Estadual de SANS mineiro – é o conjunto de propostas levantadas na 6ª Conferência regional, já citada acima. As quarenta e seis propostas prioritárias por eixo temático e as setenta e cinco propostas aprovadas por eixo temático (envolvendo temas como agricultura familiar, abastecimento, acesso e consumo alimentar, educação alimentar e nutricional, cultura alimentar, agroecologia *versus* agrotóxico e transgênicos, acesso à água, consolidação do SISANS e a cultura alimentar dos povos e comunidades tradicionais) são uma base sólida e inicial para o ponto de partida em uma série de reflexões que podem dar o caráter inédito de mobilização política e institucional de níveis regionais e locais mineiros no espraiar das estruturas de SANS e aumentar ainda mais, a par da importância história já reconhecida, a rede de estratégias políticas que Minas Gerais desenvolve com SAN, para outros estados federados brasileiros e, até, para as estruturas federais voltadas a este segmento.

Desta forma, no contexto político mineiro atual, há que se dizer que as dificuldades institucionais enfrentadas são influências mais externas do que, propriamente, internas – porque a comunicação do SANS regional é inexorável com o SAN nacional. O que qualifica, contudo, as perspectivas positivas do fortalecimento do SISAN neste Estado é a expressão de sua estrutura regional habilitada a enfrentar os desafios internos e externos por meio dos seus instrumentos de planejamento, a intersectorialidade real e em curso entre os entes administrativos do Estado e o próprio modo de ver o alimento na cultura mineira – que vai além da sobrevivência e se revela

¹¹ O Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN) é uma ferramenta de pesquisa anual que visa o aprimoramento da gestão do SISAN e da Política Nacional de SAN em todas as unidades federativas, além de propiciar a produção de conhecimento e divulgação de informações sobre as estruturas do SISAN em todas as unidades federativas do país com vistas à promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Auxilia no desenvolvimento das novas e na revisão das atuais diretrizes, ações e propostas de políticas neste segmento no país. Mais informações podem ser conferidas no sítio eletrônico <http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/mapasan2015/index.php> (acesso em 17 de junho de 2016).

na própria expressão cultural de sua sociedade que vê, no alimento, o reflexo de sua labuta diária, sua identidade e sua alegria coletiva.

De acordo com o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvido pela CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional), no ano de 2015, dos 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios do Estado de Minas Gerais, apenas 290 (duzentos e noventa) participaram do MAPASAN, o que corresponde a uma população de 13.050.154 (treze milhões, cinquenta mil e cento e cinquenta e quatro) pessoas, ou seja, 62,9% da população.

Dos municípios mineiros participantes: (i) 246 (duzentos e quarenta seis) possuem população até cinquenta mil habitantes; (ii) 18 (dezoito) possuem população entre cinquenta mil e um e cem mil habitantes; (iii) 13 (treze) possuem população entre cem mil e um e duzentos mil habitantes; (iv) 9 (nove) possuem população entre duzentos mil e um e quinhentos mil habitantes; e (v) 4 (quatro) possuem população acima de quinhentos mil habitantes.

No MAPASAN-2015, 75 (setenta e cinco) municípios declararam possuir COMSEA (Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional), ao passo que 201 (duzentos e um) não possuem e outros 13 (treze) não souberam informar. Daqueles que responderam positivamente à existência de COMSEA, no que toca à composição, informaram: (i) 53 mantêm a proporção de 1/3 dos componentes do governo e 2/3 da sociedade civil; (ii) 18 apresentam composição paritária (metade do governo e metade da sociedade civil); (iii) 1 possui maioria de representantes de governo; (iv) 1 apresenta outra proporção; e (v) 1 não soube informar. Em relação ao caráter decisório do COMSEA, os municípios responderam: (i) 12 com natureza deliberativa; (ii) 32 com natureza consultiva e deliberativa; (iii) 25 com natureza consultiva; e (iv) 5 não souberam informar.

No que toca à CAISAN Municipal, apenas 9 (nove) municípios declararam possuir tal estrutura, enquanto 271 (duzentos e setenta e um) municípios responderam negativamente e outros 9 (nove) não souberam informar. Sobre a periodicidade das reuniões, os municípios informaram: (i) 3 possuem reuniões mensais; (ii) 1 possui reunião bimestral; (iii) 1 possui reunião trimestral; (iv) 2 informaram que não há periodicidade; e (v) 1 não soube informar.

3. BAIXA INTERSETORIALIDADE E DIFICULDADES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANSAN NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Passados 16 anos, é possível afirmar que a segurança alimentar acha-se em fase de institucionalização no Estado do Rio de Janeiro. O Decreto nº 25.979, de 13 de janeiro de 2000, instituiu o Grupo de Trabalho de Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (GTSAN-RJ), ligado à Secretaria Estadual de Planejamento, com o objetivo de estudar e propor o planejamento e a sistematização das ações conjuntas, entre o Governo Estadual e as organizações da Sociedade Civil, de combate à fome e à desnutrição no Estado do Rio de Janeiro. Era a resposta a uma demanda dos movimentos sociais pela implantação de uma política pública de combate à fome, sendo a segurança alimentar a primeira área de intervenção no combate à pobreza e desigualdade.

[...] torna-se fundamental afirmar o acesso à alimentação como um direito em si mesmo. Assumimos, aqui, a convicção de que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida e por isso, sobrepõe-se a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida. (MALUF; MENEZES; VALENTE, 2006, p. 12).

Foram nomeados para o GTSAN-RJ representantes de vários seguimentos do movimento social, todos reconhecidos pelos seu envolvimento e conhecimento da área. Já, por parte do Governo, os secretários das Secretarias de Estado de Planejamento, de Educação, de Saúde, de Trabalho, de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior enviaram representantes que apresentavam pouca intimidade com os temas tratados e sem poder de decidir sobre as propostas que surgiam.

Ainda no ano de 2000, o GTSAN-RJ é transferido para o âmbito da Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania e a Secretaria Estadual de Planejamento e deixa de compor seu quadro. Em 2003 o decreto nº 33.278 extingue o GTSAN-RJ e institui o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA-RJ, mantendo o vínculo

com a Secretaria de Estado de Ação Social, respeitada a proporcionalidade de 2/3 para o movimento social e 1/3 para a representação do governo, seguindo os parâmetros do Consea Nacional que foi reativado.

Em 2009 foram criados o Sistema e a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro (SISANS/RJ), pela Lei nº 5.594, de 11 de dezembro de 2009, sendo vetado o artigo 11, que indicava institucionalidades que visavam garantir os princípios da participação social e a intersetorialidade. Quando comparada à legislação mineira, denota-se que a legislação do Estado de Rio de Janeiro apresenta uma visão diversificada sobre a temática. Isso é perceptível, por exemplo, na ausência de reconhecimento da fundamentalidade do DHAA, limitando-se, porém, em seu artigo 6º, a empenhar-se na promoção de aludido direito. Apesar das diretrizes guardarem similaridade com aquelas constantes do PESANS mineiro (cronologicamente mais antigo), a legislação do Rio de Janeiro apresenta peculiaridades que guardam sintonia com o mosaico de populações tradicionais que constituem sua extensão territorial, bem como a vocação natural de produção alimentar, fazendo expressa alusão à inserção de pescado na alimentação.

Outra questão, ao se traçar um paralelo, é a extensão do PESANS, no âmbito plurianual, conforme expressa disposição do artigo 14, estando sua competência estrita a: (i) identificar estratégias, ações e metas a serem implementadas segundo cronograma definido; e (ii) definir e estabelecer formas de monitoramento, seus responsáveis e suas respectivas competências, mediante a identificação e o acompanhamento de indicadores de processo e de impacto, bem como estabelecer as formas dos ajustes necessários para garantir a realização das metas e diretrizes programadas. A lei em exame, ainda, dispõe que o PESANS seria elaborado no prazo de doze meses, a contar da publicação, o que, até a presente data, não ocorreu.

Há que se sublinhar que a LOSAN-RJ, com o acréscimo do artigo 11, por meio da Lei nº 5.691, de 16 de abril de 2010, passou a contar com a seguinte estrutura: (i) Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, responsável pela indicação ao CONSEA-RJ das diretrizes e prioridades da Política Estadual e do Plano Estadual de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISANS-RJ; (ii) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro, órgão de assessoramento direto do Governador do Estado ; (iii) a Câmara Intersecretarias de

Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, integrada por Secretários de Estado e/ou representantes oficiais das Secretarias de Estado responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional sustentável; (iv) os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional do Estado, e seus Municípios; (v) os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos demais Estados, do Distrito Federal e dos demais Municípios manifestados o interesse na adesão aos princípios e diretrizes do SISANS/RJ; (vi) as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISANS/RJ.

De acordo com o texto da lei, a Câmara Intersecretarias deveria contar com as seguintes atribuições: a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA/RJ, a Política e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, estabelecendo diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação de sua implementação; b) coordenar a execução da Política e do Plano; c) articular as políticas e planos de suas congêneres municipais. Há que se destacar que a intersetorialidade é prestigiada apenas no texto da lei, porquanto, na prática, a temática de SANS pouco avançou, inexistindo, como dito algures, a confecção e aprovação do PESANS. Mais do que isso, a legislação em análise menciona acerca da Política e do Plano de forma sintética, porém, não há qualquer regulamentação.

De acordo com o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvido pela CAISAN (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional), no ano de 2015, dos 92 (noventa e dois) municípios do Estado de Minas Gerais, apenas 34 (trinta e quatro) participaram do MAPASAN, o que corresponde a uma população de 12.546.729 (doze milhões, quinhentos e quarenta e seis mil e setecentas e vinte e nove) pessoas, ou seja, 76,2% da população geral.

Dos municípios participantes: (i) 11 (onze) possuem população até cinquenta mil habitantes; (ii) 6 (seis) possuem população entre cinquenta mil e um e cem mil habitantes; (iii) 6 (seis) possuem população entre cem mil e um e duzentos mil habitantes; (iv) 8 (oito) possuem população entre duzentos mil e um e quinhentos mil habitantes; e (v) 3 (três) possuem população acima de quinhentos mil habitantes.

No MAPASAN-2015, 19 (dezenove) municípios declararam possuir COMSEA (Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional), ao passo que 15 (quinze) responderam negativamente. Daqueles que responderam positivamente à existência de COMSEA, no que toca à composição, informaram: (i) 13 mantêm a proporção de 1/3 dos componentes do governo e 2/3 da sociedade civil; (ii) 2 apresentam composição paritária (metade do governo e metade da sociedade civil); (iii) 2 possuem maioria de representantes de governo; e (iv) 1 não soube informar. Em relação ao caráter decisório do COMSEA, os municípios responderam: (i) 2 natureza deliberativa; (ii) 4 natureza consultiva e deliberativa; (iii) 10 natureza consultiva; e (iv) 2 não souberam informar. No que toca à CAISAN Municipal, apenas 4 (quatro) municípios declararam possuir tal estrutura, enquanto 30 (trinta e quatro) municípios responderam negativamente. Sobre a periodicidade das reuniões, apenas três municípios apresentaram informações, a saber: (i) 1 possui reuniões mensais; (ii) 1 possui reunião trimestral; e (iii) 1 não soube informar.

4. IMPASSES NA IMPLEMENTAÇÃO PLANSAN NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em 29 de maio de 2003, é instituído o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Espírito Santo, através do Decreto 1141-S, que estabelece, em seu artigo 1º, que o CONSEA/ES é um órgão permanente, vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, cujo objetivo é propor políticas estruturantes, que configurem a alimentação como um dos direitos humanos fundamentais e como parte integrante do direito de cada cidadão, bem como promover e/ou articular ações supletivas, em caráter de emergência, destinadas a determinados grupos sociais, voltadas para o enfrentamento do problema da fome e da miséria. O CONSEA/ES é composto de acordo com as diretrizes do CONSEA Nacional, ou seja, majoritariamente por membros representantes da sociedade civil (2/3) em relação aos membros representantes do governo (1/3) do Estado do Espírito Santo, totalizando 24 membros. O artigo 6º, parágrafo 2º do Decreto 1141-S/2003, positiva que os membros eleitos

titulares e seus respectivos suplentes da sociedade civil terão mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.

Em novembro de 2004, o CONSEA-ES se mobiliza e organiza o I Encontro dos CONSEAs Estaduais da Região Sudeste de Vitória e em abril de 2006, promove a II Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional +2, independente da Conferência Nacional. Em setembro de 2006 é promulgada a Lei nº 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em abril de 2007, conforme calendário estabelecido pelo CONSEA Nacional, o CONSEA/ES realiza a III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, com a mesma temática da Conferência Nacional, qual seja, “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”.

Em março de 2008, é criado o Grupo de Estudos de Segurança Alimentar e Nutricional (GESAN), com o objetivo de discutir as questões que envolvem a Segurança Alimentar e Nutricional, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), elaborar atividades e projetos acadêmicos, estimular o envolvimento com comunidades, divulgar eventos relacionados à SAN e ao DHAA, entre outras ações. Em 2009, por iniciativa do CONSEA/ES, é realizada a III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional +2.

Em 2011, antes da realização, entre os dias 12-14 de setembro, da IV Conferência Estadual de SAN, ocorreu o I Encontro Nacional de SAN da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais, dando visibilidade ao movimento e ressaltando a necessidade de se revitalizar a diversidade cultural e os usos e conhecimentos tradicionais. Também em 2011, o Espírito Santo adere ao SISAN e através da Lei Complementar 609, de 08 de dezembro de 2011, cria o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Espírito Santo. Nesse sentido, é criada também a Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN) do Espírito Santo, regulamentada em 2012 através do Decreto 3160-R, de 05 de dezembro de 2012. De acordo com o artigo 20 da Lei Complementar 609/2011, compete à CAISAN/ES: I - elaboração da Política e do Plano Estadual de SAN, indicando objetivos, metas, fontes de recursos, instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação dos mesmos, a partir das proposições emanadas da Conferência de SAN e do CONSEA-ES; II - coordenação da execução da Política e do Plano Estadual de SAN; III - articulação

das políticas e do Plano Estadual de SAN com suas congêneres; IV - apresentar relatórios periódicos ao CONSEA-ES. A Câmara Intersecretarias de SAN será integrada por Secretários de Estado responsáveis pelas pastas afetas à consecução de SAN.

Em 2013, foi realizada a IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional +2, com o mesmo tema da Conferência Estadual de SAN ocorrida em 2011, qual seja, “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos”. Em 2014, os municípios de Baixo Guandu, Linhares, Nova Venécia, Santa Maria de Jetibá e Vitória aderem ao SISAN. Em 2015, ocorreu a V Conferência Estadual de SAN juntamente com o Encontro Estadual de SAN da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais. Representação Capixaba na 5ª Conferência Nacional de SAN.

O CONSEA/ES é composto de acordo com as diretrizes do CONSEA Nacional, ou seja, majoritariamente por membros representantes da sociedade civil (2/3) em relação aos membros representantes do governo (1/3) do Estado do Espírito Santo, totalizando 24 membros. O artigo 2º do Decreto Estadual 1141-S/2003, estabelece as funções do CONSEA/ES:

I. Propor diretrizes gerais e aprovar o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; II. Articular os órgãos do Governo Estadual, Federal e Municipal e organizações não governamentais para a implementação do Plano de que trata o inciso anterior; III. Acompanhar e controlar a execução do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; IV. Propor e apoiar ações voltadas para o combate às causas da miséria e da fome no âmbito do Estado do Espírito Santo; V. Incentivar parcerias que garantam mobilização e racionalização no uso dos recursos disponíveis; VI. Coordenar campanhas de conscientização da opinião pública, visando articular a união de esforços; VII. Criar Câmaras Temáticas para estudo e acompanhamento permanente de temas fundamentais na área de Segurança Alimentar e Nutricional.

Dessa forma, a CAISAN/ES e o CONSEA/ES, representando, respectivamente, o Governo Estadual e o a sociedade civil, são os órgãos responsáveis pela consecução do Plano Estadual de SAN do Espírito Santo. De acordo com o Mapa SAN 2104, no Estado do Espírito Santo, a relação entre CAISAN/ES e CONSEA/ES seria clara e sem conflitos, mas teria havido pouca participação de gestores, técnicos e sociedade civil

tanto da CAISAN/ES quanto do CONSEA/ES na implementação do SISAN ¹². A relação cordial entre estes órgãos teria sido maculada com as alterações introduzidas pela Lei Complementar 824/2016 na Lei Complementar 609/2011. As modificações introduzidas pela Lei Complementar 824/2016 positivam, em suma, que as decisões do CONSEA/Es devem passar também pelo crivo da CAISAN/ES, ou seja, pela Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social, antes de serem plenamente estabelecidas.

O CONSEA, conforme mencionado, é uma instância de participação e controle social das políticas públicas e ao ter suas decisões submetidas à aprovação da CAISAN, se fragiliza politicamente e retrocede em conquistas já pavimentadas. O Estado do Espírito Santo, apesar de não dispor de um Plano Estadual de SAN, se mostra com uma trajetória de política pública em SAN relativamente estruturada em comparação ao contexto nacional, tendo realizado cinco conferências estaduais.

De acordo com o Mapa SAN 2014: 43,6% dos municípios do Espírito Santo responderam ao questionário; 14 municípios capixabas possuem Lei Municipal de SAN; 2 municípios capixabas possuem CAISAN; 21 municípios capixabas possuem COMSEA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que passou, sob a presidência interina da República em maio de 2016, a constituir o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, foi tema recorrente em movimentos sociais que apoiavam o SISAN a permanência ou não nos Conselhos. As respostas não foram unânimes e se, de um lado, se postulava tratar-se o afastamento da presidência Dilma Rousseff, de um golpe político que abalava, em especial, a conjunção de militâncias populares e sociais, que se recusavam agora a compor com um governo neoliberal, por outro lado, avultaram questionamentos, advindos das estruturas de base municipal e estadual, da necessidade de amparo sistêmico.

¹² Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/MapaSAN_final.pdf Acesso em 23 de junho de 2016.

Nesse quadro de instabilidade política estão sendo operacionadas oficinas para o fortalecimento dos PLANSAN nos três estados. Trata-se de elaborar os Planos nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, que não os possuem, e de revisar o PLANSAN do Estado de Minas Gerais.

A questão que se coloca de pronto é se já existe maturidade política suficiente para que a sociedade brasileira, em especial os movimentos sociais, avance em temas considerados substantivos e essenciais, de forma independente dos poderes executivos nos níveis estaduais e federais.

REFERÊNCIAS

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan.-jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/04.pdf>>. Acesso em 17 jun. 2016.

BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/apoio-do-mds-a-estados-e-municipios-1/arquivos/PDF-Sisan.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2016.

BRASIL. **Processo 011/2009** – Termo de Referência: Pesquisa para Avaliação do Programa Banco de Alimentos. Disponível em: <<https://www.fao.org.br>>. Acesso em 04 jun. 2016, p. 53.

BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/apoio-do-mds-a-estados-e-municipios-1/arquivos/PDF-Sisan.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2016, p. 03.

BRASIL **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm>. Acesso em 04 jun. 2016.

BRASIL. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Relatório Final**. Olinda, 17-20 mar. 2004. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/II_Conferencia_2versao.pdf>. Acesso em 04 jun. 2016, p. 21.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **MAPASAN 2014: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável / Participação Cidadã**. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2012.

- HOFFMAN, Rodolfo. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: análise de dados da PNAD de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, a. 15, n. 1, p. 49-61, 2008. Disponível em:
<http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/4_artigo_1415_Determinantes_da_Inseguranca_Alimentar.pdf>. Acesso em 17 jun. 2016.
- MALUF, Renato Sérgio. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar *In*: BELIK, Walter; MALUF, Renato Sérgio. **Abastecimento e segurança alimentar**. Campinas: Unicamp, 2000.
- MALUF, Renato S, MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da Segurança Alimentar no Brasil. *In*: **Revista Cadernos de Debate**, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Vol. IV / 1996. Disponível em <http://www.unicamp.br/nepa/Contribuicao_ao_Tema_da_Seguranca_Alimentar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 23de junho. 2016.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira. **O papel do CONSEA na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- VENDRAMINI, Ana Lúcia do Amaral; OLIVEIRA, José Carlos de; CAMPI, Maria Aparecida. Segurança alimentar: conceito, parâmetros e história. *In*: I Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. **ANAIS...**, 2012, Niterói, p.
- ZIMMERMANN, Silvia 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 (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2011.