



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro Biomédico

Instituto de Medicina Social

Gabriele Carvalho de Freitas

**Nada a temer senão o correr da luta:
a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e
Nutricional (FBSSAN)**

Rio de Janeiro

2021

Gabriele Carvalho de Freitas

**Nada a temer senão o correr da luta:
a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
(FBSSAN)**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Política, Planejamento e Administração em Saúde.

Orientadores: Prof. Dr. Ruben Araujo Mattos (*in memoriam*)
Prof. Dr. Kenneth Rochel de Camargo Jr
Coorientadora: Prof^ª. Dra. Tatiana Vargas de Faria Baptista

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CB/C

F866n Freitas, Gabriela Carvalho de

Nada a temer senão o correr da luta: a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) / Gabriela Carvalho de Freitas – 2021.
111 f.

Orientador: Kenneth Rochel de Camargo Jr

Coorientadora: Tatiana Wargas de Faria Baptista

Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.

1. Segurança alimentar – Teses. 2. Ativismo político – Teses. 3. Participação social – Teses. 4. Política pública – Teses. I. Camargo Júnior, Kenneth Rochel. II. Baptista, Tatiana Wargas de Faria. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. IV. Título.

CDU 613.2(81)

Bibliotecária: Joice Soltosky Cunha – CRB 7 5946

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Gabriele Carvalho de Freitas

**Nada a temer senão o correr da luta:
a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
(FBSSAN)**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Política, Planejamento e Administração em Saúde.

Aprovada em 16 de dezembro de 2021.

Orientadores: Kenneth Rochel de Camargo Jr

Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro – UERJ (Orientador)

Tatiana Wargas de Faria Baptista

Fundação Oswaldo Cruz (Coorientadora)

Banca Examinadora:

Ronaldo Teodoro dos Santos
Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro – UERJ

Luciene Burlandy Campos de Alcântara
Universidade Federal Fluminense

Juliana Pereira Casemiro
Instituto de Nutrição – UERJ

Kelly Poliany de Souza Alves
Aliança de Controle ao Tabagismo – Promoção da Saúde

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

Ao meu eterno (des) orientador e mestre Prof. Ruben Araújo de Mattos, com quem tive a honra de conviver e compartilhar os anos da pós-graduação, que me acolheu, me ensinou a importância do brilho nos olhos e a respeitar o tempo das coisas. Sua partida precoce deixou uma saudade imensa. *“Um abraço desses entrelaçadores de almas.”*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Fátima e Carlos, e minha irmã, Natália, pelo apoio ao longo desses anos da pós-graduação, por me incentivarem a seguir e por compreenderem minhas ausências nos momentos em que estive imersa no processo de execução da pesquisa.

A Carinna e Luiz que me acompanham desde a graduação e foram os primeiros com quem compartilhei minhas inquietudes do campo da nutrição, saúde e política há pelo menos doze anos. Da Bélgica ao Espírito Santo/ES, passando pelo Rio de Janeiro/RJ, espero, em breve, poder reencontrá-los presencialmente.

Aos meus amigos, Elimar Cipriano e Daniel Lopes pelo amparo e escuta atenta, mesmo à distância, vocês foram fundamentais. Aos amigos que o Rio me deu, agradeço por fazer dessa cidade menos complicada de se viver.

Aos professores e pesquisadores Carlos Henrique Paiva e de Fernando Pires-Alves do Observatório História e Saúde (COC/Fiocruz) que me acolheram no primeiro ano de doutorado, quando não tinha sido contemplada com uma bolsa de pesquisa e não fazia ideia de como iria me manter nesse Rio de Janeiro. Sem o apoio de vocês eu não sei se teria sido possível, sou eternamente grata.

Ao meu companheiro, Alípio Rocha pela compreensão e parceria, especialmente nas horas em que precisei me desconectar de tudo porque o stress já tinha tomado conta. Que sorte é poder compartilhar o cotidiano ao seu lado.

A Camila Maranhã e Kelly Alves referências de nutricionistas, pesquisadoras, ativistas. Que grande encontro foi esse nosso, companheiras de uma jornada acadêmica desafiadora, com muito mais perguntas que respostas, mas sempre em movimento.

A Elaine, Bianca e Bibi, sem as quais esse ano de 2021 teria sido insuportável e concluir essa tese teria sido um desafio ainda maior. Obrigada pela rede que criamos para compartilhar as intempéries desse período.

Ao Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, nas pessoas de Maria Emília Pacheco, Renato Maluf, Francisco Menezes, Vanessa Schottz, Mariana Santarelli, Julian Perez, Juliana Casemiro, Juliana Dias. Vocês são inspirações. Obrigada pela acolhida. Me sinto privilegiada em poder conviver e aprender tanto com vocês, que seguem incansáveis na luta contra à fome, por um país mais justo e sustentável. Seguimos!

A banca, Luciene Burlandy, Juliana Casemiro, Kelly Alves, Ronaldo Teodoro, Camila Maranhã, André Mendonça, Tatiana Wargas e Kenneth Camargo Jr., pelo aceite para avaliação da minha tese.

Ao Ruben, meu eterno (des) orientador, esse trabalho foi pensado por nós dois, estávamos nos divertindo. Espero que esteja à altura. Obrigado por me tornar uma pesquisadora e uma pessoa melhor, obrigada pela acolhida em 2015, quando cheguei querendo responder todos os problemas do mundo com uma dissertação de mestrado. Obrigada por mostrar que outro jeito de existir na academia é possível, é difícil remar contra a maré, mas é possível. Ao longo da pós-graduação, sempre reconheci o privilégio do nosso encontro. Em um meio com relações tão problemáticas e com uma cobrança avassaladora, ter como orientador alguém que reconhece os nós que a vida dá, é raro. Obrigada por tudo e por tanto. Sigo desorientanda.

Aos professores Kenneth Camargo e Tatiana Wargas por aceitarem me orientar nessa reta final, entendo que iniciar uma orientação nessa fase do trabalho e sob essas condições tem seus desafios. Muitíssimo obrigada pelo amparo, pelo apoio e suporte para que eu conseguisse concluir essa tese.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro, ao corpo docente e técnico do Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro – IMSHC/UERJ.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro.

Em um momento em que a ciência no país é cotidianamente desacreditada, e sofre com cortes orçamentários, seguir fazendo pesquisa e produzindo conhecimento é um ato de resistência.

É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperar; porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás, esperançar é construir, esperançar é não desistir! Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com outros para fazer de outro modo. A esperança é um condimento indispensável à experiência histórica, sem ela não haveria história, mas puro determinismo. Só há história onde há tempo problematizado e não pré-dado, a inexorabilidade do futuro é a negação da história [...].

Paulo Freire

RESUMO

FREITAS, Gabriele Carvalho de. **Nada a temer senão o correr da luta:** a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). 2021. 111 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

A história do combate à fome e da constituição de um campo de ação política como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no contexto brasileiro guarda algumas particularidades. Um ator que sempre é citado como central nesse processo é o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), no entanto, embora o Fórum já tenha mais de vinte anos de trajetória, até o momento, não foi feito nenhum registro desse grupo que permita compreender, além da história, sua atuação política ao longo dos anos. O propósito deste trabalho foi analisar o processo de formação e atuação do FBSSAN, com ênfase na década de 90, buscando compreender como se deu sua incidência na consolidação da SAN no país. Para alcançá-lo, traçamos os seguintes objetivos específicos: caracterizar o contexto histórico, mapear quais foram os atores envolvidos nesse processo e analisar quais foram os principais argumentos que deram sustentação para a criação do Fórum e seus desdobramentos. Foram analisados, ao menos, 63 documentos provenientes de acervos pessoais, bem como realizadas sete entrevistas com atores-chave desse processo. Foi possível identificar que a atuação do Fórum, desde a origem, foi concentrada em um pequeno núcleo de pessoas residentes no eixo Rio-São Paulo, uma baixa renovação de quadros. Em relação à agenda, a eleição de temas prioritários era pautada pelo contexto da política nacional, ou seja, inicialmente, a agenda era mais estrutural na disputa pela institucionalização de leis, diretrizes, políticas, passando, posteriormente, a ser voltada para a criação de dispositivos de monitoramento, avaliação e fiscalização. Em cenários desfavoráveis à participação social, o FBSSAN ganha centralidade, uma vez que passa a ser uma das principais referências para a mobilização social da SAN. A multiplicidade de atores refletiu na construção de um arcabouço conceitual que contemplou a intersetorialidade que o tema exigia. Por fim, fica evidente o importante papel exercido pelo Fórum, os desafios que impõe estão intimamente relacionados à renovação e a uma atualização de formas de se comunicar e seguir mobilizando-se.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Movimento Social. Sociedade Civil Organizada.

ABSTRACT

FREITAS, Gabriele Carvalho de **Nothing to fear but the course of the struggle**: - the trajectory of the Brazilian Forum on Food and Nutrition Sovereignty and Security (FBSSAN). 2021. 111 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social Hélio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021.

The history of the fight against hunger and the constitution of a field of political action such as Food and Nutritional Security (FNS) in the Brazilian context has some particularities. One actor that is always mentioned as central in this process is the Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Brazilian Forum for Food and Nutritional Sovereignty and Security - FBSSAN). The purpose of this work was to analyze the process of formation and the operation of the FBSSAN, with emphasis on the 90s, seeking to understand how its incidence on the consolidation of SAN in the country occurred. To achieve this, we set the following specific objectives: characterize the historical context, map the actors involved in this process, and analyze the main arguments that supported the creation of the Forum and its developments. At least 63 documents from personal collections were analyzed, as well as seven interviews with key players in this process. It was possible to identify that the work of the Forum, from its inception, was concentrated on a small nucleus of people residing in the Rio de Janeiro-São Paulo axis, with a low level of renovation. In relation to the agenda, the election of priority themes was guided by the context of national politics. That is, initially the agenda was more structural, in the dispute for the institutionalization of laws, guidelines, and policies, and later became focused on the creation of monitoring, evaluation, and inspection mechanisms. In scenarios unfavorable to social participation, the FBSSAN gained centrality, since it became one of the main references for social mobilization for SAN. The multiplicity of actors reflected in the construction of a conceptual framework that contemplated the intersectoriality that the theme demanded. Finally, it is evident the important role played by the Forum, and the challenges it poses are closely related to the renewal and updating of ways to communicate and continue mobilizing.

Keywords: Food and Nutrition Security. Brazilian Forum on Food and Nutrition Sovereignty and Security (FBSSAN). Social movement. Organized Civil Society.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Cadernos separados por décadas	25
Figura 2 – Documento institucional – Comunidade Solidária	26
Figura 3 – Sumário caderno Maria Emília Pacheco com a identificação da reunião localizada no documento institucional.....	26
Figura 4 – Capa do documento de 1985	33
Figura 5 – Segurança Alimentar (proposta de uma política contra à fome), 1985 - Reprodução do organograma presente do documento original.....	34
Figura 6 – Reportagem JB	60
Figura 7 – Reportagem Jornal do Comércio.....	61
Figura 8 – Encontros Nacionais pelo FBSSAN.....	69

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 – Composição do Conselho Consultivo Comunidade Solidária.....	50
Quadro 2 – Interlocutores Comitê Setorial do Conselho Comunidade Solidária para o tema Segurança Alimentar	52
Quadro 3 – Composição do Comitê Nacional – CMA/1996.....	57
Quadro 4 – Grupo de Trabalho Segurança Alimentar e Nutricional.....	66
Quadro 5 – Processo de mobilização.....	68

LISTA DE SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira de Agribusiness
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
ABRACEM	Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
AGORA	Associação para projetos de Combate à Fome
AM	Amazonas
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição
AsPTA	Associação de Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESE	Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CIAN	Comissão Interinstitucional de Alimentação e Nutrição
CMA	Cúpula Mundial de Alimentação
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPDA	Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da UFRJ
CPT - GO	Comissão Pastoral da Terra Regional Goiás
CS	Comunidade Solidária
ENDEF	Estudo Nacional de Despesa Familiar
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FASE	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional

FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FETRAF	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IECLB	Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil.
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MST	Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra
NEPA	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP
NEPA/UNICAMP	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação
OAB/CNDH	Ordem dos Advogados do Brasil/ Comissão Nacional de Direitos Humanos
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONG	Organizações Não Governamentais
OPAS	Organização Pan-americana de Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
DHESCA	Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais.
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio

SESI	Serviço Social da Indústria
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUS	Sistema Único de Saúde
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO: O FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN).....	16
1	MODO DE FAZER: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	21
1.1	Os documentos – o acesso a um acervo que ajudou a reconstituir a história.....	24
1.1.1	<u>Entrevistas e entrevistados.....</u>	27
1.1.2	<u>Uma primeira aproximação - Minha chegada no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).....</u>	29
2	A “HISTÓRIA COMUM”: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO.....	31
2.1	A década de 80 e as mobilizações sociais do combate à fome.....	31
2.1.1	<u>O governo Itamar Franco: a segurança alimentar e o combate à fome no centro da agenda de governo.....</u>	37
2.1.2	<u>Do Plano de Combate à Fome – I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....</u>	41
2.1.3	<u>O governo Fernando Henrique Cardoso: a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a ascensão do Comunidade Solidária.....</u>	47
2.1.4	<u>A Cúpula Mundial de Alimentação e o descumprimento de um acordo entre o governo e a sociedade civil brasileira.....</u>	55
3	A CRIAÇÃO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	62
3.1	O ano de 1998 – A criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.....	73
3.1.1	<u>O Encontro em São Paulo/SP.....</u>	74
3.1.2	<u>Afinal de contas, quem compõe o FBSSAN?.....</u>	79
3.1.3	<u>Encontros Nacionais e a construção de uma agenda de SAN no Brasil.....</u>	82

CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	95
ANEXO A – EPÍLOGO	98
ANEXO B – Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)	100
ANEXO C - Primeira lista proposta de convidados para o Encontro de 1998	102
ANEXO D – Entidades fundadoras do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	107

INTRODUÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UM OBJETO: O FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN)

Introduzo este trabalho explicitando parte da minha trajetória acadêmica que contribuiu para as escolhas realizadas na construção do meu objeto de pesquisa.

Sou graduada em nutrição e, desde que ingressei no mestrado, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) me acompanha como tema de estudo. Ao longo desses seis anos, tenho me dedicado ao aprofundamento de questões conceituais e de construção desse campo de ação política¹ no país e buscado oferecer contribuições teóricas que passam pela análise do que já foi, como uma forma de apontar caminhos para o que ainda está por vir.

No mestrado, direcionei o foco do trabalho para compreender a elaboração de um projeto político e institucional em relação a SAN no país. Para tanto, tracei um caminho que contemplou dois tipos de documento: 1. aqueles que se referiam às conferências² ligadas à alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional, que tiveram como ponto de partida o relatório da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, que seguiu até o relatório da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IICNSAN), realizada em 2004, quando se consolidou um arcabouço conceitual de SAN; 2. uma segunda linha de documentos que se referiam a planos e propostas de governo apresentadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), cujo marco é uma proposta apresentada por Lula, na condição de Governo Paralelo³, que foi entregue a Itamar Franco em 1993 (PAIVA, 2009). Vale destacar que nesse primeiro documento já estava prevista a criação de um conselho nacional de SAN⁴.

Itamar Franco, na condição de presidente interino, acolheu a proposta e criou a primeira versão do conselho, ainda em 1993:

Em 24 de abril de 1993, o Presidente assina o decreto número 807, criando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA, órgão de aconselhamento da Presidência da República, do qual participam os Ministros da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-Estar

¹ Falo em “campo de ação política” porque o início dos anos 2000, com a vitória eleitoral de Lula, a atuação do CONSEA e seus desdobramentos, em especial a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), bem como a criação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), indicam a institucionalização de um conjunto de ações governamentais.

² Todas essas conferências integram instituições que de alguma maneira se desenvolveram de modo participativo a partir dos anos 80.

³ Instituído sob o comando de Luís Inácio Lula da Silva em 1990. Tratava-se de uma organização paralela que contava com 16 “ministros” e visava o acompanhamento das pastas da gestão de Collor, bem como elaboração de propostas, além de deixar marcada a oposição ao governo vigente. O protagonismo do PT nas proposições e construção deste campo de SAN é inequívoco.

⁴ Aqui me refiro ao documento “Segurança Alimentar (proposta de uma política contra à fome)” de 1985

Social, Planejamento e Secretário-geral da Presidência da República, além de 21 representantes da sociedade civil, dos quais 19 indicados pela Ação da Cidadania. (I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995, p.14, grifo nosso)

Fernando Henrique Cardoso, logo no início de seu governo, em 1995, extinguiu o CONSEA⁵ e criou o Programa Comunidade Solidária (CS), que foi uma das marcas de seu governo.

Para Maluf (2009) a extinção do conselho foi impulsionada por quatro fatores, são eles: a novidade do tema, o caráter de transição do Governo Itamar Franco, a resistência dos controladores da política econômica e a frágil atuação da maioria dos conselheiros. Sua extinção foi considerada um retrocesso no que dizia respeito às questões alimentares, dado que o tema perdeu destaque na agenda do governo FHC.

Para além desses fatores, há um trecho em um dos Cadernos do Comunidade Solidária, documento elaborado pelo IPEA, onde fica claro que SAN não era prioridade do governo em exercício

A Segurança Alimentar e Nutricional **ainda não se constitui em objetivo estratégico do atual governo**. Entretanto, está sendo tratada em diferentes âmbitos nos quais sempre se faz presente à Comunidade Solidária. (IPEA, 1996 – p.52 – grifo nosso)

SAN passou a ser tratado como um tema subordinado, limitado a um comitê, criado no âmbito do Comunidade Solidária, para tratar do assunto. Cabe destacar que, em paralelo, nas disputas eleitorais subsequentes, o PT apresentou planos de governo onde SAN aparecia acompanhada de uma proposta um pouco mais estruturada e com alguma visibilidade, decorrente do imbricamento com o tema de combate à fome e miséria, mas ainda com algum borramento em relação ao conceito. Essa heterogeneidade conceitual foi observada a partir da leitura e análise desses planos de governo, onde não está dado que o que se queria era a criação de um campo de ação do Estado, ou de uma política, ou ainda de alguma forma mais consolidada de institucionalização. Longe de ser um problema, no nosso entendimento, isso demonstra a evolução de um debate e um processo de amadurecimento do tema, que teve desdobramentos importantes no primeiro Governo Lula, chegando a 2004, na II Conferência Nacional de SAN, com um conceito já constituído e com um consenso, aparentemente formulado, sobre quais seriam os próximos passos a seguir, considerando a subsequente formulação da Lei Orgânica de SAN, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar

⁵ O CONSEA é extinto pelo Decreto nº1.366 de 12 de janeiro de 1995, o referido documento prevê a criação e um conselho do programa Comunidade Solidária que, em tese, absorveria as atribuições do CONSEA.

e Nutricional (SISAN), o reconhecimento da alimentação como um direito humano na Constituição Federal, entre outros.

Esse cenário nos permite formular o seguinte questionamento: como se deu o amadurecimento dessa proposta, que culminou na construção de um campo de ação política da SAN, nesse interstício entre o governo FHC e a II Conferência Nacional de SAN?

Instigados pelos achados do mestrado e na tentativa de seguir compreendendo as particularidades da SAN no Brasil, nos deparamos com um componente importante e pouco explorado nos trabalhos, trata-se do que hoje conhecemos como Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)⁶. Sua origem guarda relação com a Cúpula Mundial de Alimentação realizada em 1996 em Roma, abaixo segue um breve resgate histórico que encontramos no site do Fórum:

As organizações e movimentos sociais **voltam a ganhar algum fôlego em 1996, com a preparação de uma conferência alternativa e paralela à Cúpula Mundial da Alimentação, promovida na Itália pela ONU**. A delegação brasileira obteve expressiva participação, e diversas entidades, que se articularam a partir dali, realizaram mais tarde um encontro nacional em São Paulo. É nele que ocorre o lançamento do FBSSAN, em 1998. Desde então, o país passa a ter um **espaço permanente de debate e proposição** de ações em prol da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). (FBSSAN,2019)

Os relatos encontrados na literatura dão conta do que aqui chamamos de “história comum”, com pequenas nuances, mas que no geral são breves e tímidas na caracterização desse que foi fundamental para a constituição da SAN no país (SILVA,2014; PINHEIRO,2009; LEÃO e MALUF, 2012; COSTA, 2008; COSTA e PASQUAL, 2006; BURITY et al, 2010).

O FBSSAN é citado em trabalhos, artigos, cartilhas e relatórios como um ator importante que participou ativamente do processo de formulação e fortalecimento de políticas, dentre as quais estão a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Além de ter contribuído com a construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN/2006), bem como com o processo em que foi aprovada a Emenda Constitucional n°64, que incluiu a alimentação no rol de direitos fundamentais do artigo 6° da Constituição Federal (FBSSAN, 2019). Cabe ressaltar o papel fundamental que o FBSSAN cumpriu (e ainda cumpre) de articulador dos estados para a realização das conferências estaduais e nacionais de segurança alimentar e nutricional, bem como o espaço que ocupa como referência nacional no debate de SAN.

⁶ A palavra “Soberania” foi incorporada algum tempo depois e será um componente de análise dessa tese

Entretanto, faz-se necessário explicitar que o objeto desse trabalho se volta para compreender melhor o significado e a importância da atuação do FBSSAN para a elaboração do projeto de ação institucional da SAN, antes de 2004, ou seja, antes da realização da II Conferência Nacional de SAN. Ainda que as análises ressoem para os períodos e acontecimentos posteriores, inclusive, trazendo à tona possíveis correlações com contextos políticos e sociais mais contemporâneos, não é o foco deste trabalho aprofundar essas reflexões.

Nesse sentido, nossos questionamentos em relação ao objeto de estudo começam a ganhar contornos mais delineados: como aconteceu a conformação desse grupo? Quem eram essas pessoas que estavam no início? Houve diálogo do FBSSAN com o governo FHC? Como foi isso? Quais foram as estratégias adotadas no campo institucional para dar concretude às pautas? Como o Fórum se organizou depois que alguns de seus integrantes passaram a compor o CONSEA? A ideia, portanto, é compreender o processo de formação e de produção do e no FBSSAN.

O objetivo deste trabalho é, por conseguinte, analisar o processo de formação e atuação do FBSSAN, com ênfase na década de 90, buscando compreender como se deu sua incidência na consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional no país. Para alcançá-lo, traçamos os seguintes objetivos específicos: caracterizar o contexto histórico, mapear quais foram os atores envolvidos nesse processo, quais as estratégias tanto na dinâmica interna ao fórum, quanto na interface com os governos vigentes e analisar quais foram os principais argumentos que deram sustentação para a sua criação e seus desdobramentos.

Esta tese está dividida em três capítulos e conclusões. O primeiro capítulo apresenta os caminhos metodológicos percorridos para a elaboração deste trabalho. O segundo irá tratar de reflexões que datam no início dos anos 90 e da gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, buscando preencher algumas lacunas daquilo que nomeei como “história comum”. O terceiro narra o processo de criação do FBSSAN e os eventos que o sucederam. Ao longo deste trabalho, há trechos em destaque nas citações, esse recurso foi utilizado pela autora para dar ênfase as passagens consideradas fundamentais para análise proposta.

Breve contexto de elaboração da tese

O objeto deste estudo foi atravessado pelo governo Bolsonaro e as consequências de sua gestão para o campo da Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2019, por meio da MP 870, ele extinguiu o CONSEA. As políticas de proteção social e de SAN, que vinham sofrendo com cortes de orçamento desde 2014, foram duramente atacadas. O sucateamento do

aparato estatal combinado ao desfinanciamento de políticas, a adoção de medidas neoliberais e as estratégias deliberadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, que se alastra pelo mundo desde o final de 2019, resultaram em um aumento da pobreza e da situação de fome no país.

O Brasil registrou em 2020/2021 a marca de 19 milhões de famintos. 56% da população brasileira vive com algum grau de insegurança alimentar e nutricional. Os números, coletados no momento em que um auxílio financeiro ainda era pago pelo governo federal, devem ser ainda maiores em 2022 com o fim do benefício. Nas manchetes dos jornais são diárias as notícias sobre as condições desumanas e vulneráveis em que os brasileiros e brasileiras se encontram (REDEPENSSAN,2021).

Evidente que esse contexto interferiu na escrita deste trabalho, não só de maneira objetiva, tendo em vista que o campo foi executado de maneira remota, mas também subjetivamente, uma vez que o tema perpassa questões em debate ainda hoje e nos coloca para refletir, o que se torna uma oportunidade para avaliar algumas estratégias de ação política e identificar possíveis fragilidades do campo de construção da SAN no Brasil.

1 MODO DE FAZER: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Algumas reflexões em torno de como o FBSSAN vem se organizando desde a sua criação ajudam a pensar quais caminhos seriam possíveis para que pudéssemos compreender sua história.

A primeira delas está relacionada à maneira como se entende o Fórum. Isso porque, em um primeiro momento, é possível identificar algum grau de plasticidade na sua composição. Atualmente, integram o FBSSAN: representantes de diversas organizações e movimentos do campo da agroecologia, da agricultura familiar, de mulheres, dos povos indígenas, de pesquisadores vinculados a universidades, demais instituições de pesquisa, ONGs e também por aqueles que não necessariamente estão organizados em algum movimento, mas que se identificam e somam ao debate de SAN. De uma forma bastante genérica, é essa a informação que encontramos quando pesquisamos sobre o Fórum (FBSSAN, 2019).

O FBSSAN seria, portanto, um grupo de pessoas? Um conjunto de instituições? Aqueles que estavam no início da sua criação estão até hoje? O que, afinal, define ou estabelece a formação de um grupo?

A *Teoria Ator-Rede (Actor-Network Theory – ANT)* sistematizada por Bruno Latour contribui para o desenvolvimento desse trabalho. Latour (2012) critica o modo com que as ciências sociais usualmente tomam como certos alguns agregados sociais, tais como: atores sociais, grupos, instituições; e apresenta como contraponto algumas fontes de incerteza.

Nesse trabalho, vamos nos ater à primeira e à terceira fontes de incerteza ofertadas pelo autor. A primeira delas o autor apresenta da seguinte forma: “não há grupos, apenas formação de grupos”. Para Latour (2012, p.49) a melhor forma de analisar aquilo que chamamos de grupo é rastrear as pistas deixadas pelos atores ao longo do processo de formação e desmantelamento desses grupos. Ou seja, o ponto de partida seria identificar as “controvérsias acerca do agrupamento a que alguém pertence” (LATOUR, 2012, p.52).

Para tanto, Latour (2012) apresenta uma *Lista de traços deixados pela formação de grupos*. O primeiro elemento refere-se à identificação dos porta-vozes, daqueles que falam pela existência do grupo, no geral são pessoas que estão em constante movimentação, justificando a existência do grupo, invocando regras e precedentes. A partir desse olhar e refletindo sobre como ele incide no FBSSAN, podemos pensar que sempre existiram porta-vozes que se ocupavam (e talvez ainda se ocupem) em se pronunciar sobre o que vem a ser

esse grupo e quem pertence a ele, logo, identificar esses porta-vozes e os entendimentos produzidos a partir dessa ideia, é uma primeira pista.

O segundo elemento seria o mapeamento de antigrupos. A partir do momento em que fronteiras são traçadas para um determinado grupo, automaticamente, para Latour (2012), outros agrupamentos são classificados como insuficientes, arcaicos ou ainda, obsoletos. Para esse autor, “É pela comparação com outros vínculos concorrentes que se enfatiza um vínculo. Assim, para cada grupo a ser definido, parece logo uma lista de antigrupos” (LATOURE, 2012, p.56).

Sobre essa afirmação, Latour (2012) destaca que se trata de um exercício extremamente positivo, pois significa que os atores estão atentos ao contexto social e aos conflitos em que estão inseridos. No contexto de elaboração desse trabalho, isso significaria estar atento, nos passos metodológicos, a todas as referências feitas pelos participantes do FBSSAN a outros grupos, e sobretudo as diferenciações pontuadas.

O terceiro elemento está ligado à necessidade de definição dos grupos. É a busca por recursos que têm como objetivo estabelecer fronteiras bem delineadas, fixadas e conservadas. Latour afirma que “(...) toda a formação de grupo será acompanhada da busca por um amplo leque de características mobilizadas para consolidar fronteiras desse grupo (LATOURE, 2012, p. 57).

Uma das características marcantes do FBSSAN é ser composto por diversas organizações, movimentos e instituições, logo, saber reconhecer quais são os limites que se impõem para que esse grupo existisse dessa maneira é um ponto de análise, bem como identificar quais são as particularidades que fizeram com que ele se diferenciasse dos demais.

O quarto, e último elemento, refere-se à mobilização de profissionais especializados, com alguma expertise para compor esse agrupamento, que, no geral, assumem o posto de porta-vozes. Para Latour (2012) é fundamental que atores e estudiosos estejam empreendendo esforços na tarefa de pensar a formação de grupos. No caso do FBSSAN, identificar quais saberes e conhecimentos se expressam nesse processo de construção do grupo, é fundamental, tendo em vista sua composição heterogênea.

A partir disso, é importante esclarecer que não tomaremos o FBSSAN como um grupo estático, cuja as atividades e relações se limitam a uma ação local. Pelo contrário, entendemos, assim como Latour (2012), que o que marca a existência de um grupo, para além das pistas e controvérsias que culminam na sua constituição, é também o olhar cuidadoso para os meios necessários que fazem com que esse conjunto de pessoas continue existindo, através de uma atuação em rede.

A terceira fonte de incerteza para Latour está relacionada ao papel dos objetos na pesquisa. O autor a define como “os objetos também agem”, e nos convida a olhar para esses “não humanos” como parte do processo de construção da investigação em curso (LATOURE, 2012, p.97). Latour explicita que: “Se insistirmos na decisão a partir das controvérsias sobre atores e atos, qualquer coisa que modifique uma situação fazendo diferença é um ator – ou, caso ainda não tenha figuração de actante.” (LATOURE, 2021, p. 108).

Para o autor, na categoria actante encontram-se os humanos e não humanos, que é tudo aquilo que de alguma forma interage e atua como mediador de uma ação e que ajuda na compreensão do social. Social, a partir da perspectiva de Latour, são associações momentâneas que acontecem entre os actantes e que provocam mudanças nas suas relações. Importante destacar ainda que o objeto não tem um fim em si mesmo, é preciso atribuir sentido:

Para serem levados em conta, os objetos precisam ingressar nos relatos
(...)

Eis por que alguns truques precisam ser inventados para *forçá-los a falar*, ou seja, apresentar descrições de si mesmos, produzir roteiros daquilo que induzem outros humanos ou não humanos – a fazer (LATOURE, 2012, p.119).

Ou seja, é fundamental que saibamos como explorar esses objetos não humanos, formular perguntas que contribuam para o uso desse material e que nos ajude a responder o problema proposto pela pesquisa. Os não actantes, segundo Latour (2012), na interação com os indivíduos produzem reações que podem impactar desfechos previamente estabelecidos. No âmbito desta tese há duas formas de exploração desse material: uma foi através do contato direto ao longo da pesquisa que serviu como subsídio para elaboração de questões norteadoras no ato de entrevistar e também na condução das buscas por pistas indicadas em textos ou ainda nos relatos dos entrevistados. E uma segunda forma foi analisar a produção e repercussão desses materiais no momento e/ou no contexto em que foram elaborados.

Outro autor que inspira este trabalho é o historiador Marc Bloch, conhecido como um dos fundadores da *Escola de Annales*, que sugeriu reflexões teóricas que inauguraram um outro modo de pensar o processo metodológico no campo da história, incorporando elementos das ciências sociais e ampliando as possibilidades de análise.

Mobilizamos Bloch para ajudar no trabalho com as fontes documentais e as entrevistas. Para o autor, documentos são vestígios que podem dar elementos para que o estudo sobre o passado possa ser realizado de maneira mais acurada. Nesse sentido, ele afirma ser preciso saber interrogar esses materiais. Para que um documento realmente possa ser útil, saber formular as questões de acordo com o objetivo da pesquisa é fundamental, é isso que

dará subsídios que deverão conduzir as análises. O mesmo deverá servir para as entrevistas, que o autor vai nomear de testemunhos:

O essencial é enxergar que os documentos e os testemunhos só falam quando sabemos interroga-los...; toda investigação histórica supõe, desde seus primeiros passos, que a investigação já tenha uma direção (BLOCH, 2001. p.79)

(...)

O que entendemos efetivamente por **documentos senão um “vestígio”**, quer dizer, a marca, perceptível aos sentidos, deixada por um fenômeno em si mesmo impossível de captar? ” (BLOCH, 2001, p.73).

A percepção de Bloch sobre os estudos do passado também contribui para melhor compreensão do processo de construção dessa pesquisa, uma vez que um dos motivos pelos quais o interesse pelo FBSSAN se deu foi a escassez de trabalhos sobre esse ator que contribuiu de maneira significativa para consolidação da SAN no país, bem como o fato de que os relatos até aqui encontrados dão conta da “história comum”, anteriormente mencionada. Para o autor, ainda que o passado, por definição, não possa ser alterado, o estudo sobre ele é algo que está em constante transformação e aperfeiçoamento, na medida em que se tem conhecimento e contato com esses vestígios.

Cabe destacar que não se pretende fazer uso da *Teoria Ator-Rede* como um método a ser reproduzido em sua totalidade, tampouco esse trabalho se propõe a buscar respostas definitivas para as reflexões aqui apresentadas. Segundo Mattos (2015), ao fazer uso de fragmentos dos escritos/teorias de um autor, não necessariamente estamos aplicando da maneira como foi originalmente pensada. Longe de ser um problema, isso acontece a partir do olhar centrado no objeto de pesquisa e na busca por elementos que ajudam no processo de análise. No entanto, é indispensável que todas essas escolhas sejam explicitadas e que as razões para terem sido feitas estejam evidentes.

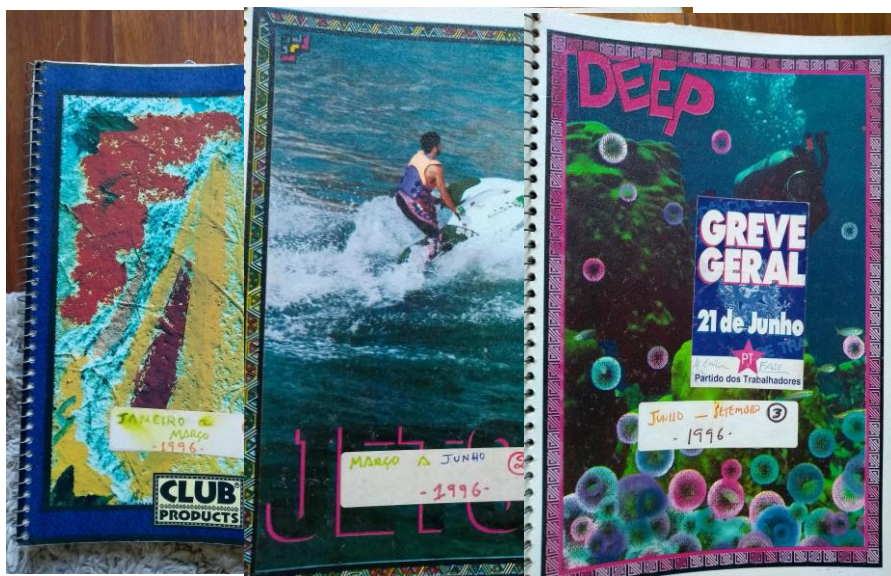
1.1 Os documentos – o acesso a um acervo que ajudou a reconstituir a história

Como pontuado anteriormente, as narrativas públicas do FBSSAN tratam, de uma forma bastante resumida, da trajetória desse grupo com mais de 20 anos de história. Até o momento, o Fórum não possui um acervo físico, os documentos estão, em sua grande maioria, com os atores-chave que ajudaram a construir essa história, e foi através deles que consegui boa parte do material analisado nesta tese. Me aproximei do Fórum na ocasião do VIII Encontro Nacional que aconteceu em 2018 na cidade do Rio de Janeiro, história que será melhor explorada adiante. Essa aproximação, para além de encontrar um espaço com

identificação de pautas e de muito aprendizado, também viabilizou o acesso ao conjunto de documentos analisados.

O principal acervo a que tive acesso foi o de Maria Emília Pacheco⁷, que gentilmente me concedeu a oportunidade de entrar em contato com um material organizado por ela havia anos. No conjunto de documentos, estavam cadernos datados por década e com registros e relatorias de reuniões, comunicações internas, relatórios, versões distintas de documentos oficiais. Seguem abaixo imagens desse conteúdo:

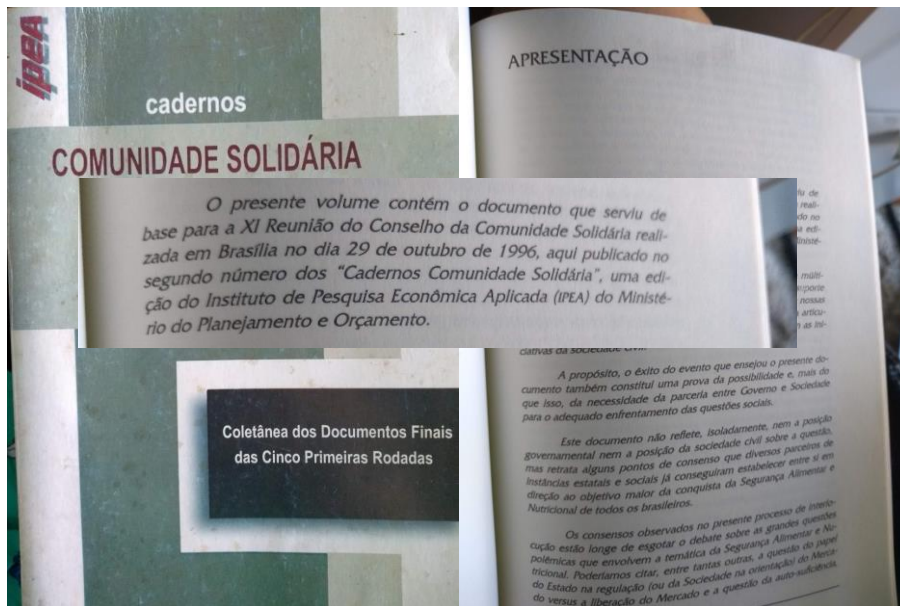
Figura 1 – Cadernos separados por décadas



Fonte: Acervo pessoal Maria Emília Pacheco, 2018.

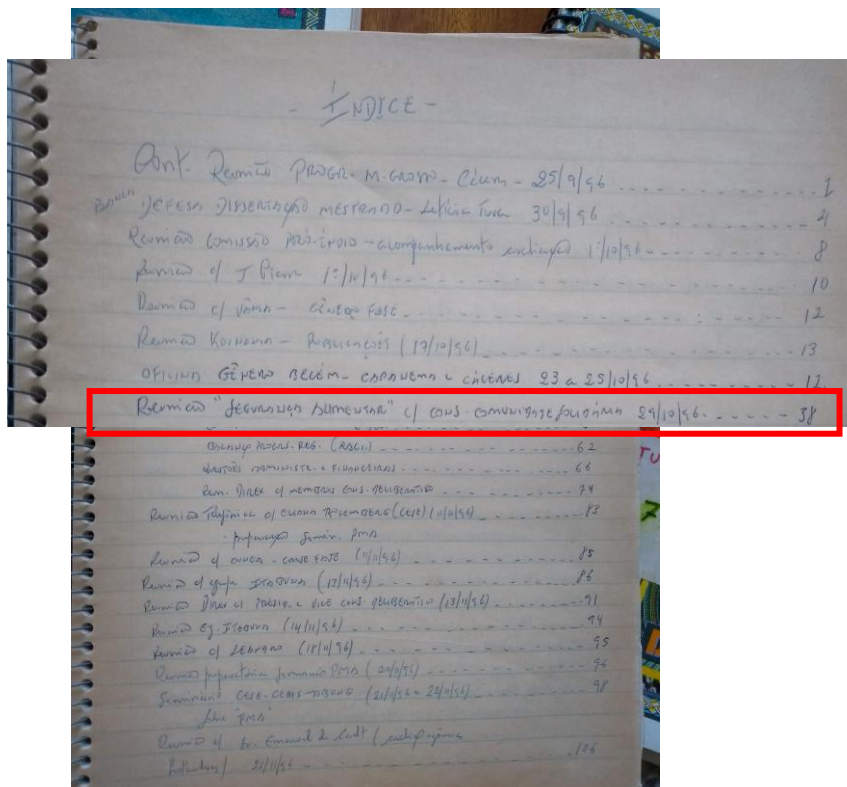
⁷ Assessora e pesquisadora da FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), integrante da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e do FBSSAN

Figura 2 – Documento institucional – Comunidade Solidária



Fonte: Acervo pessoal Maria Emília Pacheco, 2018.

Figura 3 – Sumário caderno Maria Emília Pacheco com a identificação da reunião localizada no documento institucional



Fonte: Acervo pessoal Maria Emília Pacheco.

Além do acesso a esses acervos pessoais, a busca também se deu em sítios eletrônicos de Organizações Não Governamentais (ONGs) e na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional⁸.

Os documentos foram divididos da seguinte forma:

I – Relatórios, declarações públicas, notícias e projetos;

II – Documentos referentes aos Encontros Nacionais do FBSSAN, textos elaborados para debates e regimento interno;

III – Comunicações internas (acervo pessoal Maria Emília Pacheco).

Perfazendo um total de 63 documentos. Adicionalmente, foi realizada uma busca por artigos científicos e trabalhos acadêmicos que se dedicaram a analisar o período da década de 90, bem como os programas sociais em curso na gestão Fernando Henrique Cardoso e as articulações da sociedade civil.

1.1.1 Entrevistas e entrevistados

A leitura e análise dos documentos deram subsídios para o mapeamento dos sujeitos que participaram dessa história e, por conseguinte, permitiram a seleção dos entrevistados, bem como a elaboração dos roteiros.

Com as entrevistas, buscamos apreender os entendimentos teóricos sustentados por esses sujeitos acerca de SAN, do processo de formação do grupo, das estratégias, dos conceitos, das perspectivas, das formas de lidar com os diferentes saberes. Tomamos “entendimento teórico” de Giddens (2003) que na *Teoria da Estruturação* vai chamar atenção para a existência de consciência prática e uma consciência não-prática, e para o fato de que a maior parte das nossas ações não são intencionais, mas que, ao sermos questionados sobre determinado assunto, produzimos entendimentos teóricos que vão reverberar nas decisões tomadas por cada um. A proposta foi de olhar para o ato de entrevistar a partir dessa perspectiva, buscando identificar os entendimentos teóricos produzidos diante dos questionamentos a serem realizados, o que resultou na produção de relatos que ajudaram a compreender as escolhas das estratégias dentro de um determinado contexto e contribuíram para compor essa narrativa.

Cabe destacar que a realização do campo foi atravessada pelo contexto da pandemia da Covid-19. A ideia inicial era que as entrevistas fossem realizadas presencialmente, em condições que permitissem um diálogo mais direto, com o mínimo de interferências externas. A pandemia nos impôs condições bastante desafiadoras, dentre as quais a necessidade de todo

⁸ <https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>

o trabalho “de campo” ser feito de maneira remota. São muitas as adversidades, que vão desde uma agenda extremamente sobrecarregada dos entrevistados a dificuldades tecnológicas, como, por exemplo, ter uma rede de internet estável, o uso de diferentes softwares e a adaptação dos recursos. Considera-se ainda, como condição desafiadora, o stress causado não só pela condição de isolamento necessária, mas também pelo contexto político do país. Destaco essa última adversidade listada, porque todos os entrevistados possuem algum grau de envolvimento com movimentos sociais, e os sucessivos ataques ao estado democrático de direito, combinados a uma gestão desastrosa da pandemia, fizeram com que todos estivessem envolvidos em mobilizações de resistência frente ao desmonte de políticas de proteção social que o Brasil enfrenta atualmente.

Ao todo foram realizadas sete entrevistas. A seleção dos entrevistados se deu a partir da identificação da participação desses atores no período estudado, em especial, dos que participaram da articulação para a realização do encontro que aconteceu em São Paulo, no ano de 1998, e que marcou a criação oficial do Fórum. Os convites foram enviados via e-mail e reforçados pelo WhatsApp, quando necessário. Importante destacar que por diversas vezes o contato com mais três atores considerados fundamentais foi feito, entretanto, por dois motivos não obtivemos sucesso: 1) não obtivemos resposta, 2) tentamos marcar, mas sempre com dificuldades de agenda e de acesso (estavam reclusas, com limitação no uso de internet).

Todas as entrevistas foram realizadas pela pesquisadora no período de julho 2020 a fevereiro de 2021 com roteiros semiestruturados, com duração mínima de 1h07min e máxima de 2h13min. A opção por esse tipo de roteiro se deu em virtude das diferentes trajetórias e inserções no campo da SAN de cada um dos entrevistados, visto que esse formato permite uma maior flexibilidade em relação as perguntas, podendo incluir novos questionamentos no decorrer da entrevista. Cada roteiro foi composto por dois blocos de perguntas, o primeiro com um conjunto de questões cujo objetivo foi o de resgatar parte da trajetória dos atores e identificar sua articulação com o campo. O segundo bloco reuniu perguntas voltadas para compreender, a partir da perspectiva de cada entrevistado, a interlocução da SAN com o contexto político, como a pauta foi conduzida e, sobretudo, identificar as mobilizações necessárias que resultaram na criação do FBSSAN em 1998 e seus desdobramentos.

Os softwares utilizados para suporte foram Skype® e o Google Meet®. As entrevistas foram gravadas por meio do programa ApowerREC V1.4.2.21 e transcritas com apoio do programa InqScribe V2.2.4.262.

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CEP – IMSHC/UERJ), e aprovado de acordo com o parecer consubstanciado 3.746.273 de 05 de dezembro de 2019.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo I) foi encaminhado anteriormente, por e-mail, para cada entrevistado para assinatura anterior a realização da entrevista, ainda assim, no início de cada entrevista a pesquisadora resgatou os principais pontos do termo para possíveis esclarecimentos.

1.1.2 Uma primeira aproximação - Minha chegada no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

Abro aqui um espaço que julgo ser fundamental para compreensão do desfecho desta tese, um breve relato sobre como me aproximei do Fórum ao longo desses últimos anos, a tal ponto que hoje me identifico como parte desse grupo. O ato de compartilhar fragmentos da minha trajetória está intrinsecamente ligado ao fato de compreender a pesquisa como uma prática social. Portanto, explicitar o contexto em que o trabalho está inserido e como os problemas aqui levantados têm a ver com o modo como se deu a minha inserção no campo ajudam a entender as escolhas feitas até aqui. Spink (2013) vai chamar de indexicalidade essa vinculação com o contexto e reitera a importância de o pesquisador, que parte da perspectiva construcionista, realizar tal tarefa.

Cabe ressaltar que passar a fazer parte do FBSSAN acrescentou alguns desafios para análise, ainda que a pesquisa tenha um recorte temporal e remeta a um período no qual eu ainda não estava inserida. Se por um lado isso contribuiu para compreensão de algumas passagens investigadas ao longo deste trabalho, por outro, mobilizou afetos, o que me distancia da busca por um ideal de neutralidade da pesquisa. Aqui, me ancoro na visão de Boaventura de Souza Santos (1999) que ressalta a importância de distinguir os conceitos de objetividade e neutralidade. Partindo do pensamento de que a ciência não é neutra, ele define objetividade como sendo a aplicação rigorosa dos métodos de investigação de modo que seja possível identificar os pressupostos, preconceitos, valores e interesses que subjazem à pesquisa em questão. O autor ainda ressalta que o papel do cientista deve ser orientado para maximizar a objetividade e minimizar a neutralidade, entendendo que nenhuma das duas é possível se obter em absoluto.

A partir dessa perspectiva é que começo contando parte dessa história. Ingressei no doutorado em 2017 e já tinha definido o FBSSAN como objeto de trabalho. Em 2018, o Fórum iria comemorar 20 anos, e soube que aconteceria um encontro no município do Rio de

Janeiro/RJ. Conversei com uma informante-chave, também membro do Fórum e professora no Instituto de Nutrição/UERJ, que me orientou a redigir uma carta explicando brevemente a pesquisa para que ela apresentasse em uma das reuniões de preparação do Encontro. Nesse ínterim, fui convidada para compor um Grupo de Trabalho para a elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro. Em uma das reuniões com esse grupo, me apresentei e citei o objeto do meu trabalho, uma das pessoas que estava conduzindo a dinâmica do espaço também fazia parte do FBSSAN e comentou que minha carta havia sido lida em uma reunião, foi então que ela me convidou para participar do processo de organização do Encontro, o que prontamente aceitei.

A partir de então passei a frequentar as reuniões que antecederam o evento, não só como observadora, mas também como colaboradora. Ainda que em um primeiro momento me sentisse um pouco deslocada, tive boa acolhida e acabei responsável pela relatoria do Encontro.

O VIII Encontro do FBSSAN aconteceu de 12 a 14 de novembro de 2018, com o tema “ Como (não) falar em comida de verdade se a fome está de volta?”, e desde então me considero parte desse fórum que, como será abordado nessa tese, tem um núcleo de organização no Rio de Janeiro/RJ que conta com atores importantes da história da Segurança Alimentar e Nutricional no contexto brasileiro, e segue atuante na luta por uma sociedade mais justa, sustentável e pela garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável.

2 A “HISTÓRIA COMUM”: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO

Como sinalizado anteriormente, ao buscar informações sobre a história do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN), nos deparamos com o que chamamos de “história comum”, o que significa dizer que é possível identificar uma narrativa quase oficial sobre como foi a criação do Fórum, pouco explorada na literatura. Destaco, portanto, que não existe nenhum trabalho que tenha se dedicado a analisar o FBSSAN, logo, o que encontramos na esfera pública são relatos de pessoas que vivenciaram essa história, o que suscita uma série de questões a serem exploradas a respeito dos bastidores que consolidaram esse fórum.

O propósito deste capítulo é revisitar essa história de modo que possamos preencher lacunas identificadas entre os períodos da década de 80 até a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 1996, em Roma. A partir do conjunto de documentos e testemunhos mobilizados para a construção desse trabalho, identificamos quatro marcos temporais que nos ajudam a reconstruir com maiores detalhes esse período. O primeiro deles refere-se a década de 80, até o impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello. O segundo pretende aprofundar um pouco mais na gestão de Itamar Franco, explorando a sua relação com a Segurança Alimentar e a criação de um ambiente político que possibilitou a concretização de passagens importantes dessa história. O terceiro, busca preencher hiatos nos registros que versam sobre gestão Fernando Henrique Cardoso e do principal programa de combate à pobreza, o Comunidade Solidária, sob a perspectiva daqueles que estavam envolvidos de maneira mais intrínseca nos bastidores desse processo. E por fim, o quarto marco que pretende dar conta das questões envolvendo a Cúpula Mundial de Alimentação e o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais que aconteceu de forma paralela, em Roma, 1996.

2.1 A década de 80 e as mobilizações sociais do combate à fome

É o grupo, o núcleo do grupo começou nos anos 80, no início dos anos 80 com o processo de redemocratização, foi ali que se formou o núcleo, e a partir desse núcleo começou a florescer algumas coisas

(...)

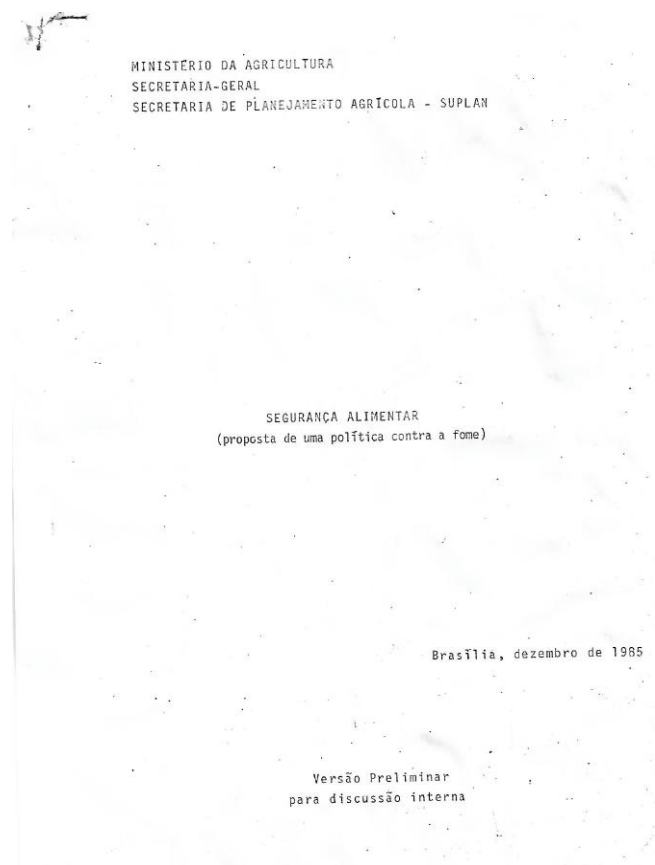
É muita história, são 22 anos, 26 anos, 24 anos de organização mesmo. 24 anos de organização e mais uns 5 ou 6 de pré-articulação. Foram uns 30 anos eu diria, ao todo são uns 30 anos. Desde 80. De 80...então são 40 anos. [E3]

Para compreender como o FBSSAN se constituiu, foi preciso retomar alguns pontos na história, anteriores à sua criação. A existência do FBSSAN está intrinsicamente ligada ao modo como se deu a construção do conceito, do campo de estudo e das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto brasileiro (BURLANDY, 2011; MALUF, 2009; COSTA e BOGUS, 2012). Como um dos atores-chave bem definiu, ao considerar que seu embrião está temporalmente localizado em meados da década de 80, tem-se cerca de quarenta anos de história. Neste tópico, me debruço no período que vai da segunda metade da década de 1980 até o impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello.

Esse período foi marcado pelo processo de redemocratização no Brasil, acompanhado de intensas mobilizações sociais reivindicando direitos, dentre os quais se destaca o direito à saúde e à alimentação. A realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, marcada pelo discurso da saúde como um direito universal, bem como um de seus desdobramentos, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (ICNAN), realizada em 1986, produziram subsídios para o debate e elaboração da Constituição Federal de 1988, especialmente no campo da saúde (BRITO, 2020).

É nesse contexto, em meados de 1985, que se têm registros de alguns documentos preliminares que já apresentavam debates sobre segurança alimentar. O documento intitulado “Segurança Alimentar (proposta de uma política contra a fome)”, com data de dezembro de 1985, foi produzido como subsídio para debates internos, conforme explicitado na capa do documento. O mesmo foi elaborado por uma equipe de técnicos convidados pela Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura.

Figura 4 – Capa do documento de 1985



Fonte: Ministério da Agricultura, 1985.

O referido material toma como base os dados do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF) publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado entre agosto de 1974 e 1975. Naquele momento tratava-se da única pesquisa a nível nacional que se propunha a fornecer informações sobre a situação alimentar no Brasil e que já denunciava que cerca de 67% da população brasileira apresentava um consumo inferior de calorias, de acordo com o que era recomendado pela FAO (2.240kcal e 54g de proteínas/dia).

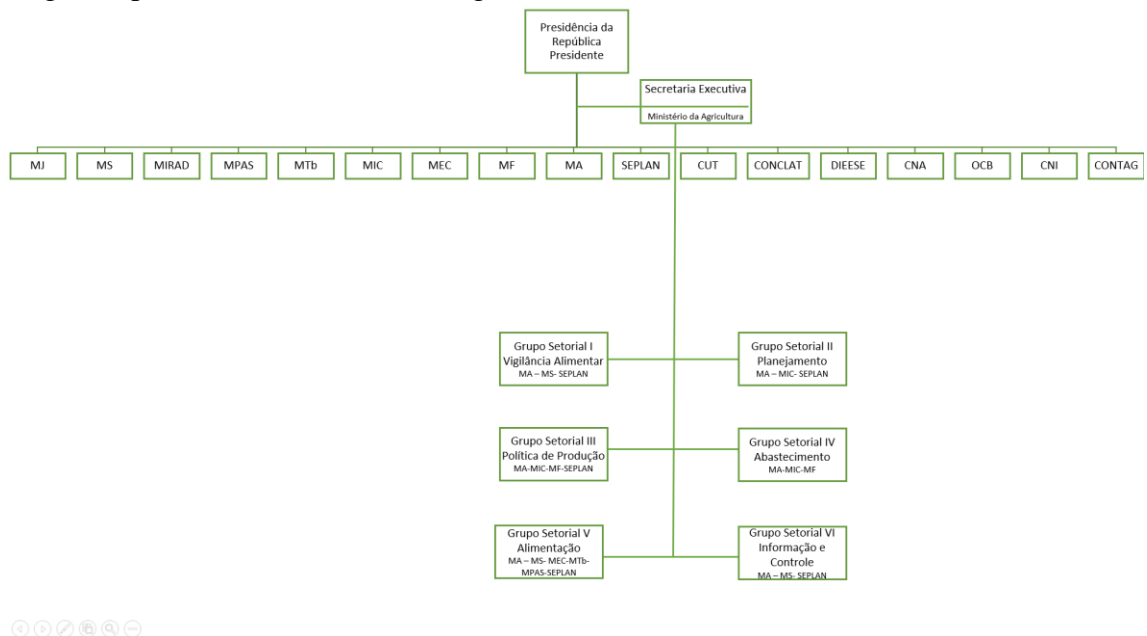
O documento segue com uma breve análise de como a situação, após dez anos da publicação da primeira pesquisa, deteriorava-se, uma vez que o país passava por uma grave crise econômica que vinha reduzindo o poder de compra da população, atrelado ao aumento no preço dos alimentos, fruto de escassez, consequência de transformações na estrutura de produção agrícola. Com base nesse argumento, se desenha uma proposta de política nacional de segurança alimentar:

(...) a Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSA – **deve ser colocada como uma prioridade de governo do Presidente da República**. Não se trataria, portanto, de uma responsabilidade setorial

(...) tal política, per se, deve consubstanciar a superação de setorialização que hoje caracteriza a ação governamental e que no passado era contornada ou pela via do autoritarismo ou pela existência de um superministro (BRASÍLIA, 1985 - p.14-15)

Como meio de operacionalizar o que estava sendo proposto, é apresentado no documento uma primeira ideia de conselho, que já recebia o nome de Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e seria responsável por elaborar o planejamento que fosse necessário para implementar a política. Abaixo segue uma reprodução da proposta de organograma do conselho presente no referido documento:

Figura 5 – Segurança Alimentar (proposta de uma política contra à fome), 1985 - Reprodução do organograma presente do documento original



Fonte: Ministério da Agricultura, 1985.

Nessa proposta, o conselho estaria ligado ao Ministério da Agricultura por meio de uma secretaria-executiva que intermediava a relação com a presidência da república, o que, em certa medida, era esperado, dado que o desenho da proposta estava bastante conectado aos setores agrário e agrícola. Em relação ao perfil da composição, a presença expressiva da sociedade civil organizada é uma característica que se manteve nas duas vezes em que o conselho existiu.

Por fim, cabe dizer que o documento apresenta uma definição de segurança alimentar, ainda bastante limitada, uma vez que o foco era propor alternativas para garantir o acesso aos alimentos, tendo em vista o aumento do número de famintos. O argumento, sustentado pelos dados das pesquisas na época, ainda era muito voltado para quantidade de quilocalorias, o

debate sobre a qualidade do alimento para o consumo, que vai aparecer alguns anos depois em evidência, ainda não estava no horizonte. Segundo o documento, “Segurança alimentar significa, portanto, atingir um **padrão nutricional mínimo** considerados os componentes básicos dos **hábitos alimentares** da população brasileira e as **condições naturais de produção.**” [p.08].

Como já pontuado, ao longo do tempo, o conceito de SAN passou por algumas modificações, fruto do processo de amadurecimento do debate no contexto brasileiro. O documento marca o início da discussão de um tema que, por vezes, ocupou um papel de destaque na agenda de políticas públicas no país.

Para além do conteúdo do material em si, mapear quem foram os técnicos que elaboraram o documento ajuda a entender o perfil da proposta. Sobre isso, foi possível através das entrevistas localizar algumas informações:

(...) de fato eu fui me aproximar da noção de segurança alimentar, quando em 85 um amigo que estava no governo Sarney, no Ministério da Agricultura com Pedro Simon⁹, um querido amigo meu me convidou pra integrar o grupo que ia elaborar uma proposta para o Ministério da Agricultura, para o Simon. Na época era grupo, acho que meia dúzia de pessoas, eu era uma delas e no meio dessa discussão, que tipo de referência usar pra uma política...era o MAPA, mas estávamos **ali abrindo uma cunha pra entrar com outros temas que não o tema da grande produção, e ele mesmo sugeriu "por que vocês não trabalham a referência de segurança alimentar?"** aí a gente começou a o grupo, né? Foi o trabalho de uma semana, ficamos uma semana em Brasília e afinal acabou saindo aquele documento de 85, é minha primeira incursão, e foi um documento elaborado coletivamente (...) [E1]

É possível indicar alguns desses atores através dos relatos das entrevistas, entre eles estavam Renato Maluf, que na época já pesquisava sobre o tema e se torna uma das principais referências, e Ronaldo Garcia¹⁰. Importante destacar que é nesse momento que segurança alimentar começa a aparecer como pauta de uma agenda inserida no ministério da agricultura e, portanto, centrada em questões relativas ao abastecimento e setor agrícola:

O conceito de segurança alimentar também tinha sido começado a trabalhar ainda no âmbito do ministério da agricultura em 85 e quem tinha trazido muito essa discussão tinha sido o Ronaldo Garcia que começou essa discussão. Eu estava no Ministério da Agricultura naquela época também, só que eu estava

⁹ Pedro Jorge Simon, natural de Caxias do Sul (RS). Foi Ministro da Agricultura do governo Sarney, defendia o incentivo à produção de alimentos voltada para economia de subsistência, bem como a adoção de um programa de reforma agrária, e tratamento especial para o pequeno produtor. Foi crítico a proposta de importação de alimentos para o controle da inflação do então ministro da fazenda, Francisco Dornelles. Em fevereiro de 86 deixa o cargo do ministério em razão de uma reforma feita por Sarney.

¹⁰ Ronaldo Coutinho Garcia é sociólogo, técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, desde 1978, trabalhou com temas como desenvolvimento regional/rural, segurança alimentar, entre outros. Além de ter ocupado vários cargos em gestões distintas, no governo federal.

(https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25489)

discutindo, coordenando um programa de abastecimento popular, nós implementamos um programa de abastecimento popular em todas as periferias das capitais do Brasil no período do Simon, que foi um ano, foi um ano que a gente implementou, e ali o Ronaldo já tinha começado a discutir a questão da segurança alimentar, trazendo um conceito que era internacional, e o Ronaldo também estava nesse grupo nosso do IPEA [E2]

Quem usava muito o conceito [de segurança alimentar], que eu fiquei sabendo depois, era o **Ronaldo Garcia e o Renato Maluf juntos, eles escreveram um documento em 84, ou 83, sobre segurança alimentar.** [E3]

Maluf et al (1996), que participou desse processo, afirma que embora o documento nos forneça uma boa noção da origem desses debates, ecoou pouco, no que diz respeito à adesão de medidas e políticas na época do governo Sarney.

Paralelo às mobilizações no âmbito da agricultura e abastecimento, na saúde também aconteciam algumas articulações. A VIII Conferência Nacional de Saúde teve um desdobramento importante para o campo da alimentação e nutrição, foi a partir dela que a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN) foi realizada ainda em 1986, sob influência do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN).

Essa história também aparece nos relatos de um dos entrevistados, ao ser questionado sobre a participação no grupo que elaborou o documento em 1985, ele nos contou que foi convidado para fazer parte do Comitê Científico do INAN e, a partir desse lugar, foi possível mobilizar para a realização da conferência nacional de alimentação e nutrição:

O que nós...o **fato de eu fazer parte do Comitê Científico do INAN** ...nós começamos a pensar, foi **em fazer uma reunião nacional juntando todas as áreas do governo que trabalhava diretamente com alimentação e nutrição e alguns movimentos sociais** também. E foi isso que nós começamos a fazer como pós conferência da VIII Conferência [Nacional] de Saúde [E3].

A conferência também representa um marco importante. No relatório final, já se anunciava a construção de um conselho, dessa vez, com o nome de Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, que teria como uma de suas atribuições coordenar o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Naquele momento já se falava, de forma bastante preliminar, em alimentação como um direito e na formulação de políticas que contemplassem esse foco:

(...) aqui na realidade é o relatório final da conferência, **é aqui [no relatório] que aparece alimentação como direito**, aí todas as áreas de disponibilidade interna de alimentos, aqui, nesse documento, **a gente elaborou a proposta preliminar de conselho nacional de segurança alimentar, só que não chamava segurança alimentar, chamava conselho nacional de alimentação e nutrição, que ele estaria vinculado ao SUS, vinculado ao CNS.** Mas ele defende a reforma agrária, defende uma série de políticas, e eram políticas públicas de alimentação e nutrição. [E3]

Cabe ressaltar que a alimentação só foi reconhecida como um direito fundamental mais de vinte anos depois, em 2010, quando incluída no artigo nº6 da Constituição Federal. O relato também evidencia o caráter intersetorial dessas políticas.

Analisando os depoimentos em relação a essa época, é possível identificar a existência de dois grupos, um que pautava mais a área da agricultura do governo, e outro que se apresentava na área da saúde ligada ao INAN. Isso não significa que esses atores não se conheçam, ou não dialogavam, mas tinham origens distintas e perspectivas diferentes em relação à pauta, uma vez que no âmbito da agricultura já parecia haver um acúmulo maior de conhecimento, um debate mais aprofundado sobre o que se pretendia em relação à segurança alimentar.

Retomando a fala que abre esse tópico, após as análises é possível compreender o que esse mesmo entrevistado quis dizer ao se referir que são quase 40 anos de história. Ainda que com o passar do tempo alguns conceitos e propostas de políticas tenham amadurecido e outros atores tenham sido agregados, já existia ali uma ideia do que se pretendia desenvolver no âmbito da segurança alimentar e nutricional e do direito à alimentação. São essas pessoas que ao longo de todos esses anos estiveram, de alguma forma, à frente do processo de elaboração de políticas voltadas para esses temas no país.

2.1.1 O governo Itamar Franco: a segurança alimentar e o combate à fome no centro da agenda de governo

O impeachment de Collor e a entrada de Itamar Franco marcam outro momento importante dessa história. Itamar assume em meio a tensões políticas e a uma grande expectativa sobre os rumos que iria dar para o país.

Desde o início, Itamar demonstrava publicamente preocupações com a situação de fome e pobreza. Segundo Denise Paiva, assessora de assuntos sociais da Presidência da República na época, ele teria dito “que modernidade é esta que produz tanta fome e tanta miséria?”, fazendo uma crítica as políticas neoliberais que estavam sendo adotadas na época, que prometia um Brasil mais moderno (PAIVA, 2009: p.15).

Em 16 de outubro de 1992, uma reportagem veiculada pelo Jornal do Brasil trazia em sua manchete a seguinte informação: “Lázaro prepara plano de combate à fome – Itamar determina ao novo ministro que encontre solução de emergência usando estoques da última safra para criar cestão”¹¹. Lázaro Barbosa¹², o então ministro da agricultura, relatava que o

¹¹http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22itamar%20franco%22&pagfis=73527

presidente estava “angustiado com o fato de existirem tantos brasileiros sem comida.”, e que uma das alternativas pensadas era criar um “cestão da fome” com alimentos que ficaram estocados da última safra, consequência da queda do poder aquisitivo da população.

Sobre a postura do recém presidente, uma das entrevistadas relata:

Quando veio o Itamar Franco e assumiu o governo e veio todo aquele trabalho...que ele assumiu a fome como uma das prioridades de governo. É importante dizer **que ele assumiu isso logo de imediato**, antes que o Movimento pela Ética na Política, ele tinha uma semana, ou dez dias de governo [E2]

Ela ainda nos conta que na época o IPEA estava conduzindo um estudo sobre as condições de pobreza no Brasil em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

Nós tínhamos feito um trabalho uma parceria junto com a CEPAL para fazermos estudos de pobreza...nós estávamos querendo fazer um mapeamento, um acompanhamento das condições de pobreza no Brasil, e a metodologia da CEPAL era exatamente uma **metodologia de definir linha de pobreza**, porque era aquela discussão de definir linha de pobreza a partir do custo de uma cesta básica [E2]

(...)

a metodologia da CEPAL era identificar, a partir dos dados de consumo, aquela camada da população que consumia nutrientes, proteínas, calorias em níveis adequados. Ver qual era o custo de uma cesta básica, então a gente pegava uma cesta ideal, considerando...a gente ia fazendo várias linhas de consumo, quando chegava em um consumo que atendia [a gente calculava] qual era o custo daquela cesta. **Então toda aquela metodologia era pra definir o custo de uma cesta básica capaz de atender as necessidades calóricas e proteicas de uma família, e ver quantas famílias tinham renda que permitiam adquirir aquela cesta básica.** [E2]

Esse estudo conduzido pela equipe da área social do IPEA vai resultar no que conhecemos como Mapa da Fome, publicado alguns meses depois, em março de 1993, e que será melhor explorado nesse trabalho.

Paralelo a esse estudo, o IPEA produziu um documento com sugestões de políticas sociais para o governo de Itamar, que foi entregue ao presidente e resultou em um convite para que fizessem parte de um grupo que receberia uma comissão de prefeitos em Brasília.

Logo que Itamar assumiu, nós mandamos para o ministro esse documento com as nossas propostas, e ele leu nossa proposta. A gente soube que ele mencionou o documento até em uma reunião de ministros, e logo em seguida veio uma (...) **nós fomos chamados pra fazer parte de um grupo que ia atender uma comissão de prefeitos que veio a Brasília pedindo a descentralização da merenda escolar.** Como Itamar tinha visto que nós tínhamos no Ipea uma proposta pra

¹² Lázaro Barbosa, nascido em Goiás/GO, advogado, elegeu-se senador em 1974, quando o MDB surpreendeu nas urnas e elegeu a maioria dos senadores em plena ditadura militar. Iniciou-se na vida política em 1964 quando ingressou no MDB, mas só conseguiu se eleger como senador em 1974. Em 1990 tornou-se deputado federal, e assumiu o cargo de Ministro da Agricultura nos primeiros dias do governo Itamar Franco.

descentralização, nos pediu que recebêssemos essa comissão, e foi aí que a coisa começou. [E2]

Na edição de 22 de outubro de 1992 do Jornal do Brasil, foi possível identificar a notícia sobre uma reunião realizada entre o presidente e a Frente Nacional de Prefeitos¹³, que na época era coordenada pela prefeita de São Paulo, Luiza Erundina (PT) e foi oficializada como o principal canal de comunicação. Na reunião, Itamar teria manifestado o risco de uma “explosão social”, pediu que os prefeitos fossem parceiros nas ações adotadas pelo governo federal, e elencou uma série de sugestões para serem colocadas em prática, dentre as quais estavam: reforço da merenda escolar nas creches e liberação dos estoques reguladores. Não podemos afirmar com certeza que se trata da reunião relatada pela entrevistada, mas as narrativas revelam similaridades:

Nesse dia, dessa reunião, estava presente a Denise Paiva que tinha trabalhado para o Itamar em Juiz de Fora. Ela estava na equipe da Erundina em São Paulo, que era prefeita, estava aqui [Brasília] por São Paulo, por fazer parte da comissão da Erundina. Nesse dia ela mesma falou "**Olha, eu estou sendo convidada para ser assessora da área social do Itamar e queria discutir**"...a gente discutiu um pouco essa questão da alimentação e da fome, e nós mesmas falávamos que **deveria ser prioridade do governo** [E2]

Da reunião, saiu uma demanda vinda do governo federal para que o IPEA apresentasse uma proposta que abarcasse o debate sobre a fome no país, foi nesse período que o Movimento pela Ética na Política aderiu à bandeira do Combate à fome, à Miséria e pela Vida.

Cabe lembrar que estamos falando do início da década de 1990, e como sinalizado anteriormente, já existia uma mobilização paralela acontecendo em torno das questões referentes à fome e à segurança alimentar e nutricional, ainda que preliminares. Nossa entrevistada ressaltou que esse foi um momento de junção de forças, o governo paralelo com a proposta de uma política de segurança alimentar, o pessoal do Movimento pela Ética na Política e Ação da Cidadania, concentrado muito na figura do Betinho¹⁴ e a preocupação, já manifestada, de Itamar Franco.

¹³ Estavam presentes nessa reunião o ministro da agricultura, Lázaro Barbosa, e do trabalho, Walter Barelli, e os prefeitos do Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, São Luís do Maranhão, Belo Horizonte, Salvador, Santos, João Pessoa e Florianópolis.

http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22itamar%20franco%22&pagfis=74004

¹⁴ Betinho (1935-1997), como ficou conhecido o sociólogo Hebert de Souza, ativista em prol dos direitos humanos, natural de Bocaiuva/MG, se tornou uma importante referência na luta pelo combate à fome e à miséria no Brasil, especialmente no que diz respeito as mobilizações da sociedade civil. Betinho fundou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) ao lado de Carlos Afonso e Marcos Arruda. A Campanha coordenada por ele, Ação da Cidadania contra à Fome, à Miséria e pela Vida repercutiu por todo o Brasil e segue atuante na luta contra à fome.

(...) o governo paralelo [PT] tinha elaborado uma proposta de documento, uma política de segurança alimentar. Então o governo paralelo se juntou com o Movimento pela Ética na Política que estava o Betinho coordenando, pressionaram o presidente da república que já estava pensando na questão da fome. **Então juntaram essas três forças, vieram movimentos diferentes, aí o presidente marcou, com a gente lá do IPEA, para que a gente recebesse o PT, ou os representantes do governo paralelo e o pessoal da...Betinho, que era Ação da Cidadania, né? O Movimento pela Ética.** E naquela primeira reunião eles nos trouxeram o documento, nós ficamos de analisar a proposta do PT, que tinha documento, o Movimento pela Ética não tinha, **o que tinha era uma solicitação do Betinho e ele deu o nome "Mapa da Fome" [E2]**

O documento a que ela se refere elaborado pelo governo paralelo foi entregue por Lula a Itamar, em um encontro mediado por Eduardo Suplicy. Tratava-se de uma Política Nacional de Segurança Alimentar que trazia em seu escopo a criação do Consea. Segundo Maluf (2009) dois fatores teriam contribuído para que esta proposta ganhasse mais atenção que a primeira, o fato de o documento ter sido aceito pelo presidente Itamar Franco e a mobilização social em torno do lema “a fome não pode esperar” liderada pela Ação da Cidadania Contra à Fome, à Miséria e pela Vida.

Importante observar no decorrer dessa história a origem dessas mobilizações, uma vez que isso vai reverberar no modo como foram sendo organizadas as ações ao longo desses anos. Um conjunto de pessoas e demandas vem, portanto, de uma linhagem ligada a partidos, especificamente do Partido dos Trabalhadores (PT), outra da sociedade civil, muito marcada pela atuação do Betinho, que na época ganhou bastante visibilidade e foi um dos porta-vozes dessa luta, além do entendimento, por parte do governo federal, da centralidade da pauta. Se antes a área da saúde aparecia atrelada ao INAN e à conferência de alimentação e nutrição em 1986, nesse momento ela já não tem tanta visibilidade.

A referência ao Mapa da Fome feita anteriormente chama atenção, isso porque, como já apontado, o referido material, lançado em 1993, virou um subsídio importante e deu suporte à formulação de propostas para ação. O relato ganha ainda mais detalhes quando a entrevistada nos informa que o trabalho realizado pelo IPEA até aquele momento dava conta de informações sobre a situação de pobreza através de dados de consumo correlacionados com a renda, e que mesmo ciente dessas informações Betinho afirmava que não ter renda para comprar comida era o mesmo que fome:

Ele [Betinho] pediu "Mapa da fome", nós estávamos fazendo da pobreza, foi até uma discussão grande porque a gente dizia "olha nós temos dados de consumo pra ver custo de cesta básica que aí você faz projeção, mas para você ver se tá consumindo ou não...**então não é exatamente fome, é exatamente pobreza, extrema pobreza.** Mas tá totalmente relacionado, quem não tem renda pra comprar uma alimentação..." ele [Betinho] falou "**Pra mim isso é fome**" [E2]

O trabalho desenvolvido pelo IPEA a partir dessas demandas teve como base uma metodologia da CEPAL usada para analisar a realidade brasileira.

Tinha uma equipe de estatístico muito ligado à CEPAL, a metodologia da linha da pobreza era da CEPAL, então isso é importante dizer, toda definição era CEPAL, nós estávamos...vinha técnico da CEPAL, consultor da CEPAL conversar com a gente, discutir.

(...)

fizemos todos os cálculos, e produzimos o Mapa da Fome [E2].

O Mapa da Fome é composto por três volumes com a finalidade de apresentar, de maneira detalhada, não só os achados, mas a metodologia utilizada. O principal dado público resultado da elaboração desse material foram os 32 milhões de brasileiros passando fome:

(...) **tinha esse número cabalístico 32 milhões passavam fome**. Esse é um ensinamento muito grande porque **com esse número Betinho fez uma grande mobilização**. É uma informação simples e mostra pra gente...que às vezes a gente faz estudos e tem aquela coisa de dar muitas informações, muito dado e isso e aquilo, que acaba sendo muita informação, acaba que ninguém entende nada, acaba que ninguém acompanha e que não mobiliza coisa nenhuma. **Esse dado "32 milhões estão passando fome!" é um número avassalador, ainda tinha a frase que provocava "É uma Argentina no Brasil"**. [E2]

Fica evidente o uso dessa informação como estratégia política e mobilizadora para alcançar prioridade na agenda pública, com apoio da sociedade. Para além do número de famintos, o Mapa da Fome também reuniu informações sobre abastecimento e a necessidade de pensar em políticas para garantia de emprego e renda, uma vez que já partilhavam do entendimento que a fome tinha interlocução com essas questões:

Nós já constatávamos uma coisa que já sabíamos, constatávamos que **o Brasil produz alimentos em quantidade suficiente pra alimentar a população, que o problema é muito mais de renda, de acesso, do que falta de disponibilidade de alimentos**. Então isso aí o Mapa da Fome mostra isso, e mostra também algumas propostas que não ficam só em programa de distribuição de alimentos, **a importância toda da cadeia de abastecimento** pra dar mais força a questão do abastecimento, retomando a importância de uma política econômica capaz de ser inclusiva e geradora de renda, porque **sempre defendemos a tese que a fome passa pela questão da renda, garantir emprego e renda é a melhor política de alimentação, sobretudo em um país que tem alimentos** (...) [E2]

Importante o olhar cuidadoso para essa história, pois naquela época já apareciam propostas que combinavam ações emergenciais e estruturantes, um desenho que vai se repetir em maior ou menor escala ao longo dos anos, mas não sem conflito:

Mas tinha muita gente que tinha muita crítica a essa coisa do Betinho de distribuir alimento, os discursos dele "quem tem pressa tem fome!", a gente achava que era isso mesmo, mas tinha muito a discussão da estrutura, **"tem que discutir a estrutura e a conjuntura, distribuir alimento é dar o peixe, tem que**

ensinar a pescar”, enfim, tinha no ar um pouco essa tensão, que Betinho conseguiu quebrar, mas atrás dele tinha um pouco essa tensão no nosso campo...no nosso campo não, porque eu não era desse campo na época, mas no campo das ONGs [E4].

Como é possível observar, a discussão sobre a efetividade de ações emergenciais existia desde essa época. Nos anos 2000, na primeira gestão de Lula, quando o projeto Fome Zero foi lançado, esse debate voltou a ganhar centralidade.

Outro ponto que chama atenção no depoimento é quando ela expressa que não fazia parte “desse campo na época”, isso é central para que possamos compreender como vai se desenhando a identificação desses atores com o Fórum. Evocamos aqui um dos traços deixados pela formação de grupos, sugeridos por Latour (2012), o mapeamento, identificação de antigrupos, que demonstra o quanto o indivíduo está atento ao contexto e aos conflitos presentes à sua volta. Ao se pronunciar dessa forma, a entrevistada indica uma diferenciação e um posicionamento sobre qual lugar ela não ocupava.

2.1.2 Do Plano de Combate à Fome – I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A apresentação dos resultados expressos através do Mapa da Fome gerou uma reação por parte do Presidente da República que convocou uma reunião com todos os ministros para que pudessem pensar em propostas para o combate à fome no país:

Quando o documento ficou pronto, o presidente Itamar fez uma reunião com todos os ministros do Estado no Palácio, estava Betinho, D. Mauro Morelli... eu fui apresentar os resultados do Mapa da Fome, e **ele [Itamar Franco] aí pediu que, era uma tese que a gente já vinha discutindo, que todos os ministros apresentassem o que eles poderiam fazer para o combate à fome no Brasil. Todos, era uma reunião com todos os ministros, todos estavam lá.** Nós tivemos um mês pra apresentar esse plano, que tem o Plano, é importante você ver também o Plano, que tem os **princípios da descentralização, solidariedade e parceria [E2]**

O documento a que ela se refere é o “Plano de Combate à Fome e a Miséria – Princípio, Prioridades e Mapa das Ações de Governo”, de abril de 1993. O Plano foi elaborado por uma comissão intitulada “Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão”, coordenada por Yeda Rorato Crusius, então Ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação/PR, e composta por Hebert de Souza (Secretário Executivo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas/IBASE); D. Mauro Morelli (Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias); Anna Maria Peliano (Coordenadora da Coordenação de Política Social do IPEA); Denise Maria Fonseca Paiva (Assessora Especial do Presidente da República); Josenilda de Araújo Caldeira Brant (Presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição/INAN) (BRASÍLIA,

1993). Interessante notar que parte desse conjunto de atores seguiu em outros arranjos em que SAN, fome e direito humano à alimentação apareceram no debate ao longo da história.

O Plano assentava-se em três princípios: solidariedade, parceria e descentralização, e tinha como eixo central a ideia de que para erradicar a fome e a miséria era necessário um esforço conjunto, que passava não só pelo executivo federal, mas também pelo legislativo e sociedade civil. O órgão máximo na estrutura era o CONSEA, cuja proposta de criação estava sendo desenhada como parte das ações previstas no Plano; a secretaria geral do conselho seria a responsável pela gestão, junto com o executivo federal. O texto de apresentação do documento anuncia que se tratava de uma primeira versão e que ainda iria passar por algumas aprovações:

O presente documento é a **primeira versão** do Plano de Combate à Fome e à Miséria para **apreciação do Presidente da República e, posteriormente, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, cuja proposta de criação está sendo encaminhada na mesma oportunidade** em atenção ao estipulado no Decreto de 19 de março de 1993. (PLANO, s/p)

É importante acompanhar como se deu o encadeamento dos fatos, a proposta para a criação do conselho vai se consolidar no mês seguinte, em abril de 1993:

A gente fez o plano de combate à fome e uma das propostas era a criação do conselho. Aí a Ação da Cidadania, como o Betinho estava em ambos os lados, né? **Porque o Betinho estava tanto liderando a Ação da Cidadania, quanto nessa Comissão** [de elaboração do Plano], trouxeram os nomes dos 31, se eu não me engano, conselheiros a época, 29 foram indicados pelo Ação da Cidadania e 2 foram indicações do próprio Itamar. **Então ali que se consolida o primeiro Conselho.** [E4]

A criação do conselho não foi desprovida de conflitos, especialmente na definição de quem assumiria a presidência e de como seria a composição:

Itamar decide criar o CONSEA e chama o Lula pra ser presidente [do conselho], e aí o Lula não aceita, porque ele não quer fazer parte do governo, e ele entendia que isso era fazer parte do governo, legitimar o governo do Itamar. **Aí o Betinho é convidado para ser presidente do CONSEA, e o Betinho não aceita porque ele tá doente**, ele estava muito doente na época já, ele fala que não aguenta, mas também porque ele não gostava, também não queria. **E finalmente Dom Mauro é chamado, Betinho indica o Dom Mauro, que já vinha participando da Ação da Cidadania no Rio.** [E3]

Esse relato deixa claro a identificação dos antigrupos de Latour (2012). Ainda que o conselho fosse um espaço construído via mobilização da sociedade civil, havia uma distinção importante: alguns entendiam que compor a presidência do conselho era, em alguma medida,

fazer parte do governo, outros não se identificavam com a proposta de composição, como se vê abaixo:

Não entrei no CONSEA, o tipo de composição que eles fizeram... um pouco em uma direção que eu valorizei muito na época, porque enfim, estávamos valorizando, **mas não é o tipo de CONSEA que a gente veio montar depois. Tinha muita personalidade, muita gente boa, da maior qualidade, mas não era gente que tinha enraizamento no tema.** [E1]

Essas diferenças devem ser consideradas na análise. Até então foi possível identificar ao menos três agrupamentos: aqueles ligados ao governo paralelo e seus desdobramentos; outro da sociedade civil organizada, protagonizado por Betinho da Ação da Cidadania; e por último aquele cujos participantes já ocupavam cargos em instituições públicas (IPEA; INAN; ministérios da agricultura, da saúde). Nesse cenário, D. Mauro¹⁵ se destaca, visto que ele compunha o Ação da Cidadania e também era membro da Igreja Católica, que sempre foi uma importante aliada política das causas sociais (MAGALHAES, 2002).

Ainda sobre a composição do conselho, Betinho não era o único que transitava por diferentes espaços políticos e institucionais. Como no âmbito no governo federal apenas os ministros eram nomeados como representantes, outros caminhos eram estrategicamente construídos:

(...) foi o pessoal do Movimento da Ética que selecionou quem seriam os representantes da sociedade civil, e no âmbito do governo só podia participar ministro. Eu fiquei como secretaria-executiva do CONSEA, mas é porque eu fui indicada pela sociedade civil para participar do CONSEA, porque senão eu não poderia porque eu não era ministra. **Então eu entrei no primeiro CONSEA como sociedade civil, mas eu era...eu fazia o papel de uma secretaria-executiva de governo, essas coisas assim que..., mas que funcionaram.** [E2]

É possível identificar um borramento nos papéis, pois, ainda que a inserção no conselho só tenha sido possível via representação da sociedade civil, a entrevistada ocupava um cargo em uma instituição de governo.

É, é porque era uma coisa meio ambígua, sabe? Tudo era ambíguo. Porque a Anna Peliano era do Ipea, mas ela estava como conselheira da sociedade civil. **É porque a gente estava construindo, então a gente estava aprendendo também. E eu era do IPEA, mas eu também era da Ação da Cidadania como pessoa,** então na construção do relatório [da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar] com Augusto [Franco] eu estava como Ação da Cidadania, fazia isso a noite, final de semana, **enfim, a gente não tinha muito claro os papéis, o que importava na época era o coração, e a causa, e a construção desse novo campo, né? Que era tão inovador.** [E4]

¹⁵ D. Mauro nasceu em São Paulo, em 1935. Filósofo, foi ordenado presbítero em 1965, e designado pelo Papa São Paulo VI como Bispo Auxiliar da Arquidiocese de São Paulo. D. Mauro tem sua trajetória marcada pela luta contra a fome e a desnutrição materno-infantil. Atuou ao lado de Betinho, no Ação da Cidadania e foi membro do Comitê Permanente de Nutrição da ONU. Tornou-se bispo emérito em 2005.

Essa atuação difusa vai ser observada na trajetória de outros atores ao longo desses anos, são pessoas implicadas em diferentes movimentos e instituições que, à medida que a história vai evoluindo, vão ganhando maior ou menor centralidade nesse contexto. Latour (2012) nos ajuda a analisar essa questão em relação aos lugares e papéis que os atores ocupam, quando propõe acompanhar o movimento dos atores e perceber que isso não se dá de maneira estática, existe uma dinâmica que opera a partir do reconhecimento com os espaços e pautas, que reverbera na constituição (ou não) de um agrupamento. O fato de ter um conjunto de pessoas mobilizadas em torno de um tema é também uma forma de garantir um espaço para amadurecer estratégias e, no momento oportuno, garantir o desenvolvimento de uma política.

Tratava-se, portanto, da construção de um novo campo e, nesse processo, é imprescindível a necessidade de definir algumas premissas básicas, há sempre disputas em jogo, por isso o olhar cuidadoso não só para a composição do conselho, mas também para aqueles que são os responsáveis por algumas tarefas, como a escrita de relatórios. É inevitável, de certo modo, que os que são designados para a produção de documentos institucionais acabem detendo, em algum nível, o controle da narrativa. Latour (2012) indica como um dos traços deixados no processo de formação de grupos a busca por novos recursos para estabelecer fronteiras, o que vai resultar na definição de um determinado agrupamento. Ter o poder de controlar uma narrativa através da elaboração de documentos, ainda que com base em reuniões e conferências, implica em fazer escolhas sobre a forma e o conteúdo das informações, que vai influenciar no processo de identificação dos agrupamentos.

A conformação de uma secretaria-executiva, anteriormente citada, também nos parece um meio para estabelecer essas fronteiras de grupo, isso porque segundo os relatos, ela não estava prevista inicialmente no escopo do conselho:

(...) nós fomos uma secretaria-executiva sendo que ninguém nos delegou oficialmente isso, foi acontecendo, não tinha uma coisa formalizada de uma secretaria-executiva, que foi o que formalizou no Comunidade Solidária. Porque a gente sentia isso, não era uma coisa formal, a gente fazia porque a gente era IPEA, porque a gente estava até aqui envolvida, a gente tinha a Denise lá dentro que se baseava em...e tudo ela chamava a gente e nós fomos ganhando legitimidade, nós fomos nos firmando, fazia um relatório para todas as reuniões [do CONSEA], então ficou aquela coisa naturalmente aconteceu, mas não existia uma secretaria-executiva do conselho que eu fosse nomeada pra isso. [E2]

A atuação dessa secretaria se tornou central e ganhou legitimidade, de tal forma que passou a ser ouvida e convidada para debater as ações dentro do governo, visto que Denise Paiva, citada anteriormente, era assessora do presidente Itamar. Essa importância fica

evidente quando em 1994 o regimento interno é aprovado e nele consta a criação dessa secretaria. Latour (2012 – p.55), na tentativa de definir o que são grupos, afirma que são produtos provisórios resultado de um ruído evocado por muitos sobre o que entendem como grupo e quem pertence a ele, movimento observado na estruturação dessa secretaria que vai assumindo um papel fundamental na organização do conselho. Interessante notar que na proposta para uma política de segurança alimentar, apresentada em 1985, essa função existia (Figura 2) e estava sob comando do Ministério da Agricultura, era através dela que o conselho se conectava à presidência da república.

Um dos desdobramentos que a atuação conjunta do CONSEA com a Ação da Cidadania gerou foi a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA), realizada em 1994 em Brasília, momento em que a SAN foi alçada como componente estratégico do governo (BURLANDY,2009). A conferência foi fruto de uma intensa mobilização nacional:

Exato, eu ajudei a montar as diretrizes, né? Eu fui um dos facilitadores da elaboração do documento base da conferência. Na realidade nós fizemos conferência em milhares de municípios. **Nós fizemos conferências estaduais, e tivemos conferências em muitos municípios, não sei se chegou a ser milhares, mas centenas de municípios, tivemos conferências municipais de segurança alimentar. O pessoal foi escolhido nas conferências, entende?** Nas municipais, depois foi escolhido na estadual e depois escolhidos pra participar na nacional, então **a conferência foi extremamente representativa e democrática. Uma participação incrível de gente. E era uma mistura, do pessoal da segurança alimentar, dos movimentos sociais e da ação da cidadania** [E3]

Foram realizadas centenas de conferências municipais, microrregionais e regionais, com resultados consolidados em vinte e seis conferências estaduais, cujas propostas chegaram até a nacional para serem debatidas. A conferência foi coordenada por Augusto Franco, responsável pela organização e produção do relatório final. Sobre esse episódio:

Foi muito lindo, **foi um processo riquíssimo**. A gente conseguiu reunir mil e tantas pessoas aqui em Brasília, o que não era muito comum, né? Tinha experiência da saúde, mas não em outras áreas.

(...)

Então, quem fez a relatoria...**quem liderou a plenária final foi Augusto de Franco, e eu fiz a relatoria com ele e foi nós dois que fechamos o relatório. Essa experiência foi bem inédita.** [E4]

No bojo dos documentos publicados como resultado dos debates na Conferência também constavam uma declaração política e um documento programático redigido a partir das proposições dos 50 grupos de trabalho que se reuniram ao longo do evento. O documento buscou sistematizar as condições e requisitos para a segurança alimentar e propostas para

implementação da política. Foi organizado em três eixos: (i) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar; (ii) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; (iii) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis.

Sobre a declaração política, no documento consta um posicionamento conjunto da Ação da Cidadania e do CONSEA, que esperavam que Fernando Henrique Cardoso levasse em consideração aquilo que havia sido proposto na conferência e que mantivesse a colaboração entre governo e sociedade civil nas ações de combate à fome e à miséria. (ICNSA, 1995, p.10). Essa informação vai ser especialmente importante para que mais adiante, nas análises, possamos compreender os consensos e conflitos que se desdobraram ao longo do governo FHC no decorrer da vigência do programa Comunidade Solidária.

No que diz respeito ao período em que o conselho esteve vigente até a sua extinção existem visões distintas a respeito da sua curta duração. Uma delas enumera quatro fatores que teriam contribuído para o encerramento das atividades, a saber:

(...) a novidade do tema, o caráter de transição do governo Itamar, a zelosa resistência dos controladores da política econômica e, reconheça-se, frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto os oriundos do governo, quanto da sociedade civil (MALUF, 2009. P.84)

Outra visão sobre o que teria sido esse período, relatada em documentos oficiais, destaca duas limitações do CONSEA. A primeira estaria ligada a natureza do conselho, que embora tenha sido pensado como um espaço de articulação de políticas públicas e controle da sociedade civil, tinha dificuldades em traduzir isso na prática, uma vez que não conseguiam implementar as recomendações aprovadas, e não soube como traduzir as demandas sociais de maneira efetiva. A segunda, está relacionada aos resultados obtidos desde a sua criação, dado que ainda que fosse, reconhecidamente, eficiente em “demandar, sugerir e controlar políticas públicas de alívio imediato da fome e da miséria”, a conselho não teria conseguido obter do governo federal uma mudança efetiva no âmbito de políticas mais substanciais com potencial de mudar as realidades locais, como geração de emprego e renda. (Cadernos Comunidade Solidária – SAN. p.21)

Por fim, em uma entrevista dada a Denise Paiva, Paulo Pires, na época vinculado ao Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) faz uma reflexão sobre a existência do conselho, seus desdobramentos e a democracia:

O Consea e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar só existiram porque foi **um momento de democracia plena do país**. A forma como foi montado o Consea demonstra isso. A aceitação dos nomes da sociedade civil sem intromissão de ministro, vai ter que pôr fulano ou beltrano, vai ter que fazer tal arranjo político. O Itamar deu total liberdade para a sociedade civil indicar sua representação e as condições para o Consea funcionar e fez acontecer a I Conferência de Segurança Alimentar, **porque era um governo de fato democrático**. (PAIVA, 2009 – p.90)

Trago esse trecho para compor essa análise com a intenção de pontuar que o conselho, em suas duas versões com destaque para a participação da sociedade civil, só existiu no governo de Itamar Franco e posteriormente no período de governos do PT – de Lula a Dilma. FHC criou outra modalidade de conselho, com outros princípios e objetivos, que serão explorados mais adiante neste trabalho.¹⁶

2.1.3 O governo Fernando Henrique Cardoso: a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a ascensão do Comunidade Solidária

Fernando Henrique ganhou as eleições de 1994 e assumiu o cargo de Presidente da República em 01 de janeiro de 1995. Compreender o que foi a gestão de FHC é fundamental para o entendimento do objeto desse trabalho, isso porque o FBSSAN foi criado nesse contexto.

Fernando Henrique havia ocupado o cargo de Ministro da Fazenda na gestão Itamar Franco, fato que o projetou, tendo em vista o contexto político conturbado que o Brasil atravessava na época. À frente do ministério, FHC reuniu uma equipe econômica responsável por conceber o Plano Real de estabilização monetária, o que acabou se tornando um marco da sua gestão. Na época, segundo Sallum Jr (2016), duas interpretações ganhavam destaque para compreender o que foi o Plano Real seguido da eleição de FHC. A primeira delas sugere que o plano teria sido pensado estrategicamente para que Fernando Henrique se elegeisse. A segunda é de que sua candidatura havia sido construída pelas elites dominantes que viam na sua eleição a possibilidade de permanência “do programa de estabilização hegemônico”. Importa estar ciente dessas informações, tendo em vista que foram dois mandatos caracterizados por reformas liberais que marcaram de maneira substancial os pilares do Estado Democrático de Direito no contexto brasileiro, e, portanto, as escolhas feitas para o

¹⁶ No ano de 2019, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro, o CONSEA foi, novamente, extinto. Uma das diferenças entre a extinção em 1995 e a de 2019, é que na primeira vez o governo FHC apresentou a proposta de um programa cujo escopo previa o debate de SAN. Na segunda, sob a gestão de Jair Bolsonaro, a extinção do conselho é parte de um desmonte deliberado de políticas de proteção social e de recrudescimento do neoliberalismo.

combate à fome, ao longo do período em que esteve na presidência da república, estão alicerçadas nesse modo de pensar a política e a economia do país.

Ainda que tenha ficado registrado no documento da ICNSA a importância e a expectativa de que o novo governo mantivesse o CONSEA e a articulação com a sociedade civil, resultado do acúmulo de mobilizações sociais no início dos anos 90, quando FHC assumiu, o foco mudou.

No Plano de Governo de Fernando Henrique Cardoso, “Mãos à obra, Brasil: proposta de governo”, 1994, o Programa Comunidade Solidária aparece como uma iniciativa para ampliar “a experiência brasileira recente em projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à fome” (p.05). A ideia era que os recursos do programa fossem geridos por uma organização análoga ao CONSEA, porém, com mais atribuições, atuando sob os seguintes princípios: mobilização e participação da comunidade, articulação de instituições, agentes e recursos e descentralização das ações. (p. 98 – plano de governo FHC). Já constava, portanto, um indicativo de que o CONSEA deixaria de existir, que iria ser substituído por algum outro tipo de agrupamento, o que se confirmou logo no início da gestão.

Ainda sobre o plano de governo, uma análise feita por Brito (2020) aponta que a palavra fome foi citada doze vezes no documento e não aparece como um tema transversal à proposta. A referência à “segurança alimentar” é ainda mais escassa. Mesmo com algum acúmulo em torno do tema, a palavra aparece apenas uma vez atrelada a questões referentes a terra e território. O foco das ações propostas por FHC era voltado para desenvolvimento econômico e social, pautado na ideia de que, se houvesse uma melhoria na qualidade de vida da população, conseqüentemente, o problema da fome estaria sendo enfrentado. Esse olhar é especialmente importante, pois ajuda a compreender qual espaço o combate à fome e a segurança alimentar tiveram ao longo da gestão.

Como previsto no plano de governo, em 1995, o Comunidade Solidária (CS) foi criado. O CS, que se inseria no conjunto de ações anunciadas voltadas para a área social, visava à parceria entre os governos federal, estaduais e municipais, além de contar com engajamento da sociedade civil organizada, e pretendia ser “uma estratégia de *articulação e coordenação* de ações do governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa” como fora anteriormente anunciado (PELIANO et al, 1995).

No que diz respeito à estrutura e organização do trabalho, o CS era composto por uma Secretaria Executiva e um Conselho Consultivo Federal, e, em um primeiro momento, não tinha no escopo de seu planejamento a criação de novos programas: a proposta, inicialmente, era apoiar os que já estavam em curso. O Conselho Consultivo, criado no mesmo decreto que

anunciava a extinção do CONSEA (Decreto nº 1366 de 12 de janeiro de 1995), era composto por ministros de estado e por representantes da sociedade civil escolhidos pelo Presidente da República e presidido pela Primeira-Dama, Dra. Ruth Cardoso. As atribuições do Conselho compreendiam propor ações de combate à fome e à miséria e incentivar o envolvimento da sociedade nessas ações, estimular a parceria entre órgãos públicos das três esferas de governo e promover campanhas de conscientização da opinião pública sobre o tema (PELIANO, 1995, p.25; BURLANDY, 2003, p.125).

Quadro 1 – Composição do Conselho Consultivo Comunidade Solidária

Composição CONSEA 1994	Composição Conselho Consultivo Comunidade Solidária - 1995	
Ministros do Estado	Ministros de Estado	Sociedade Civil
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;	Ministro da Agricultura;	André Roberto Spitz; Arzemi Hoffinan; Augusto César Franco;
Ministro de Estado da Fazenda;	Ministro da Casa Civil;	Denise Dourado Dora; Éfrem de Aguiar Maranhão; Gilberto Gil; Hélio de Souza Santos; Hebert de Souza;
Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República;	Ministro da Educação;	Joaquim de Arruda Falcão Neto; Jorge Eduardo Saavedra Durão; Dom Luciano Mendes de Almeida; Maria do Carmo Brandt de Carvalho; Miguel Darcy de Oliveria; Ney Bittencourt de Araújo; Pedro Moreira Salles; Regina Duarte; Renato Aragão; Romeu Padilha de Figueireido; Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe
Ministro de Estado da Saúde;	Ministro dos Esportes;	(20 representantes da sociedade civil)
Ministro de Estado da Educação e do Desporto;	Ministro da Fazenda;	
Ministro de Estado do Trabalho;	Ministro da Justiça;	
Ministro de Estado do Bem-Estar Social;	Ministro do Planejamento e Orçamento;	
Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária;	Ministro da Previdência e Assistência Social;	
Ministro de Estado da Justiça;	Ministro da Saúde e Trabalho	
21 representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil, designados pelo Presidente da República.		

Fonte: Peliano, 1995 (p.25) e Relatório da I Conferência de SAN, 1994 – elaboração própria

A existência e atuação desse conselho não foi desprovida de conflitos. Del Porto (2018) sistematiza importantes dissensos em relação a esse período. Por um lado, na avaliação do Instituto Cidadania o novo Conselho não prezava pela parceria e diálogo entre os atores, tinha se tornado um espaço de consulta à sociedade civil, composto por figuras escolhidas de forma extremamente criteriosa, além de passar a tratar dos temas de maneira segmentada, o que dificultava a construção de uma política nacional de combate à pobreza. Por outro, em um documento de avaliação publicado em 2002, intitulado “Seis anos de Interlocação Política”, Del Porto (2018) relata que o Conselho reconhecia que não tinha sido uma continuidade do CONSEA, inclusive, reconheceu a ruptura em relação à representatividade, uma vez que os

escolhidos para atuar como conselheiros eram elegíveis com base em expressividade e visibilidade, sem ter nenhum elo com a representação formal de setores da sociedade civil organizada. Esse impasse resultou em uma mudança na condução das atividades do Conselho, que deixou de ser apenas consultivo e passou a executar programas e a propor ações. A mudança na concepção do Conselho, combinada com as discordâncias em relação à condução da política econômica do governo FHC, resultou na saída de dois conselheiros importantes, Hebert de Souza, o Betinho, e Jorge Eduardo Saavedra, então presidente da Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE).

O quadro 1 apresenta a composição do CONSEA em 1994 e do Conselho Consultivo do Comunidade Solidária em 1995. Importa dizer que a lista de nomes daqueles que compunham o CONSEA não foi possível localizar, entretanto, é possível dizer que em termos quantitativos, pouca coisa se alterou. As mudanças substanciais, como já sinalizado anteriormente, foram na maneira como os conselheiros da sociedade civil foram selecionados. No CS pode-se notar que os perfis são variados, desde atores e atrizes, músicos, acadêmicos, pesquisadores, ativistas, entre outros.

Ao longo da vigência do CS foram organizadas Rodadas de Interlocação Política. Realizadas entre agosto de 1996 e agosto de 1997, os encontros foram temáticos e resultado do esforço coletivo dos conselheiros, interlocutores, assessores e consultores. Abarcou temas como Reforma Agrária, Renda Mínima e Educação Fundamental, Segurança Alimentar e Nutricional, Criança e Adolescente e Alternativas de Ocupação e Renda.

O objetivo político geral da Interlocação Política é o de **contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade** para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social. (Cadernos Comunidade Solidária – edição especial – IPEA, 1997).

Cada uma dessas rodadas gerou um caderno, uma espécie de relatório com o objetivo de registrar os principais pontos do debate, os consensos e dissensos, bem como as propostas apresentadas. Ao ser questionada sobre como foram pensadas e conduzidas essas rodadas de interlocação, uma das entrevistadas relatou:

(...)essas rodadas de debates, além de criar alguns programas com a sociedade civil, essas rodadas estavam na essência do conselho, **o conselho era um fórum de debates, um fórum até um pouco mais acadêmico (...)** o objetivo era discutir os temas e extrair algumas sugestões que pudessem ser incorporadas pelo governo, essas sugestões... aí tinha uma reunião com ministros que eram apresentadas as sugestões, e nós, secretaria-executiva, também fazia

aqueles mesmos relatórios que a gente fazia pro CONSEA, nós fazíamos pro conselho do Comunidade Solidária. [E2]

A rodada de interlocução sobre segurança alimentar aconteceu em 29 de outubro de 1996. Para sua realização foi composto um Comitê Setorial do Conselho sob a coordenação dos conselheiros Augusto Franco e Anna Peliano, e com participação de Nathalie Beghin (assessora da secretaria-executiva do Programa Comunidade Solidária) e Flávio Valente, na época como representante do Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida para assuntos de Segurança Alimentar. Todos já acumulavam experiências anteriores, inclusive, atuando como conselheiros na primeira versão do CONSEA, em 1994. Juntos, esse Comitê elaborou um Documento Base cujo conteúdo foi redigido a partir das conclusões da I CNSA, de 1994, bem como do “Relatório Nacional Brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação” com apoio de outros subsídios publicados por especialistas na época. Foi dado o prazo de 10 dias para que todos reagissem a essa primeira versão, apresentando-se emendas e sugestões de encaminhamentos. A segunda versão, portanto, foi a debatida na rodada de interlocução.

(...) nós todas erámos muito comprometidas com a questão da alimentação, da fome e da segurança alimentar, então uma das rodadas foi exatamente a questão da segurança alimentar. Rediscutir conceitos. **Nós chegamos a fazer reuniões do Comunidade Solidária com o Ibase e IBGE pra montar um banco de informações sobre segurança alimentar.** [E2]

Quadro 2 – Interlocutores Comitê Setorial do Conselho Comunidade Solidária para o tema Segurança Alimentar

Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura e do Abastecimento; da Educação e do Desporto; do trabalho; da Saúde; da Indústria, do Comércio e do Turismo; do Planejamento e Orçamento; e ao Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	
Conselheiros do Comunidade Solidária	
Assessor Especial da Presidência	

da República – Vilmar Farias	
Representantes no Brasil da FAO, UNICEF e OPAS	
Secretaria-Executiva do Fórum Nacional da Ação da Cidadania contra à Fome, a Miséria e pela Vida	
ABAG	Associação Brasileira de Agribusiness
ABRACEM	Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento
ABIA	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
AGORA	Associação para projetos de Combate à Fome
ASPTA	Associação de Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPDA	Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade da UFRJ
FASE	Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
NEPA	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP

OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SRB	Sociedade Rural Brasileira

Fonte: Cadernos Comunidade Solidária – SAN,1996 - elaboração Própria

A rodada de interlocução política, segundo relatos encontrados em registros do acervo pessoal de Maria Emília Pacheco, aconteceu na Granja do Torto e foi possível identificar pelos relatos a presença de Dra. Ruth Cardoso, Dom Luciano, Augusto Franco, Gilberto Gil, Flávio Valente, Jean Marc, Maria Antônia Galeazzi, Ministro da Agricultura Arlindo Porto, Ana Pelianno, Ieda (INAN), Ministro da Casa Civil Clóvis Carvalho, Romeu Padilha – consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de agricultura –, além de representantes de outros setores da sociedade civil organizada e iniciativa privada (Acervo Pessoal Maria Emília Pacheco, 1996).

Ao analisar o conteúdo do caderno nº2 do Comunidade Solidária, dedicado a sistematizar a Rodada de Interlocução sobre Segurança Alimentar e Nutricional, algumas passagens se destacam, as informações corroboram o entendimento de alguns autores sobre a perda de centralidade do tema da fome e da segurança alimentar (SILVA,2014; BURLANDY,2003):

A Segurança Alimentar e Nutricional ainda não se constitui em objetivo estratégico do atual governo. Entretanto, está sendo tratada em diferentes âmbitos nos quais sempre se faz presente à Comunidade Solidária. Ou seja, de diversas formas, por aproximações sucessivas, **a Segurança Alimentar e Nutricional vai progressivamente “contaminando” as políticas públicas no Brasil (Cadernos CS, 1997 – p.22).**

O trecho deixa claro que SAN não se constituiria como um objetivo estratégico do governo FHC. Ao ser questionada sobre esse trecho, uma das entrevistadas traz uma análise importante sobre esse processo:

Olha, a Segurança Alimentar como tal...essa palavra...eles não queriam utilizar muito essa palavra por isso que eu estou te falando, eles queriam dar a cara deles, tinha que ser a cara da Ruth que era o Comunidade Solidária. O que a gente fez...é que a Ruth não se considerava governo, ela presidia um Conselho que tinha um espaço físico dentro do governo, mas ela não era governo, então a gente dizia "bom, então você vai fazer seus programas piloto" que ela dizia que queria fazer piloto para crescer **"mas nós somos governo e nós temos responsabilidades" então tudo que a gente defendeu no CONSEA I, que era você ter políticas intersetoriais de enfrentamento da fome, a gente queria defender, e o Comunidade Solidária era basicamente isso. Só que a gente não podia falar fome, porque pra eles, não tinha mais fome, o negócio era pobreza, enfim, são**

as tensões. Mas o que que a gente achava? O mais importante era "**vamos escolher um cardápio de políticas públicas que a gente acha relevante, vamos escolher territórios por critérios de pobreza ou de fome, e vamos atuar nesses espaços com a intersectorialidade e com a participação social.**" E o Comunidade Solidária foi isso, pelo menos no começo, depois ele virou outra coisa, mas esse que era o nosso desenho. E foi a primeira experiência na América Latina, ela é muito injustamente reconhecida, e a gente tem responsabilidade nisso, porque a gente nunca registrou, nunca fez um esforço de sistematizar, mas foi uma das primeiras experiências de intersectorialidade de política pública pra enfrentar um determinado problema [E4]

Ao longo das entrevistas foi possível identificar percepções diversas sobre esse mesmo período, o registro dos dissensos é parte importante das análises. O conjunto desses relatos compõe o processo de compreensão do contexto que levou a criação do FBSSAN em 1998. Se por um lado, alguns endossam a leitura sobre a perda da centralidade do tema da fome, por outro, a visão daqueles que contribuía para a execução do Comunidade Solidária era outra:

Eu sei que tem muita crítica que a **fome saiu do debate, não é verdade...**essa é uma crítica que **não é muito justa, ela perdeu aquele enfoque**, mas se houve um tema que teve presente, até por conta de sermos todas muito envolvidas nessa área, foi a questão da **segurança alimentar, da alimentação, da fome.** [E2]
A gente faz a discussão dos indicadores de segurança alimentar com organizações da sociedade civil, você vê **a gente está ali sempre deixando esse tema não morrer, de forma alguma. Esse era nosso papel de bastidor** [E4]

Reconhece-se que, em algum nível, a fome deixou de ser o foco, no entanto não há um acordo sobre a narrativa até aqui mais conhecida, que tem como principal argumento o fato de o governo FHC ter lateralizado o tema, não ter reconhecido o acúmulo que se tinha produzido até então sobre estratégias de combate à fome e segurança alimentar.

Condiz se disser assim "tirou o foco", tirou. Condiz se disser "**teve um conselho que foi montado, não mais indicado pela sociedade civil, mas com uma indicação do âmbito do governo**". Alguns conselhos hoje são indicações, apesar dessa representatividade, **ele era um conselho mais de cima...escolhido centralmente. Então essas duas críticas procedem, entende? "Não conseguiu transformar a segurança alimentar em um eixo" não conseguiu mesmo.** É esse tipo de crítica pode ser, **mas aí eu acho que aí...não dizer, ignorar todo o esforço que foi feito nessa área, e todo o avanço que teve nesse área, aí eu acho que não** [E2].

O que a entrevistada pontua é que, apesar da mudança da gestão e da orientação política do governo FHC, havia um engajamento de atores com a política de segurança alimentar, no entanto, é importante ressaltar que, mesmo com esse engajamento, a estratégia adotada enfraqueceu o projeto conduzido de forma participativa e, é fato, que ocupou outro lugar na agenda de Estado. Nas entrevistas, também foi possível extrair relatos e impressões importantes para compreender questões mais conceituais. Entre eles, chama atenção a rodada

de interlocução ser citada como o espaço em que a dimensão “nutricional” foi, finalmente, cunhada como parte do conceito “segurança alimentar”

(...) uma delas (rodadas de interlocução) foi sobre segurança alimentar, **e foi ali que começa toda a história da dimensão nutricional, sabe? Isso foi uma interferência muito minha e do Flávio**, se você ver a definição que a gente dá lá de segurança alimentar, **vai estar segurança alimentar e nutricional** [E4]

Importante ressaltar que, ainda que a proposta desta tese não seja aprofundar as análises a respeito do amadurecimento do conceito de segurança alimentar e nutricional, estar ciente dessa informação dá a devida dimensão da importância dos debates que aconteceram na época. O “nutricional” embora apareça em documentos anteriores, como o relatório da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, ganha espaço, dez anos depois. Em documento intitulado “Alimentação como ato humano e nutrição como sinergia homem-natureza – Uma terceira dimensão do conceito Segurança Alimentar” Augusto Franco, Nathalie Beghin e Flávio Valente apresentam os argumentos que deram embasamento para a proposta, em resumo:

Poderíamos dizer que uma **primeira dimensão** do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional está centrada no acesso aos alimentos, **uma segunda dimensão** se baseia também na segurança e na qualidade dos alimentos, enquanto uma **terceira dimensão deveria englobar as relações estabelecidas entre os seres humanos e com a natureza através da alimentação e da nutrição** (FRANCO, 1996 – s/p).

O documento trata de uma discussão que merece um estudo e análise mais aprofundados. Certamente a proposta para incluir o nutricional na definição não deve ter sido desprovida de uma série de debates e reflexões, no entanto, para fins deste trabalho, importa estar atento aos atores envolvidos nesse processo e como eles vão aparecendo no decorrer do tempo na conformação do FBSSAN e nas interlocuções subsequentes.

No que se refere às estratégias de combate à fome e segurança alimentar e nutricional, o início da gestão FHC foi, portanto, de rearranjos. O indicativo de manutenção do CONSEA explicitado na ICNSA não foi cumprido, a extinção do conselho foi seguida da criação do Comunidade Solidária, que por sua vez reunia uma pauta que não se restringia à segurança alimentar e nutricional. Não há um consenso em relação à avaliação desse período. Se por um lado alguns (representantes da sociedade civil organizada, movimentos sociais, terceiro setor) o interpretam como uma ruptura por parte do governo federal; por outro, aqueles que estavam conduzindo as ações e os estudos sobre o tema por dentro das instituições do governo entendem que a crítica invisibiliza o engajamento desse conjunto de atores e que, de alguma

forma, o tema ainda continuou em pauta, mas por caminhos diferentes daqueles que a sociedade civil do CONSEA esperava.

No âmbito da SAN, outro evento marcaria essa história na primeira gestão FHC, a Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em outubro de 1996.

2.1.4 A Cúpula Mundial de Alimentação e o descumprimento de um acordo entre o governo e a sociedade civil brasileira.

Em 1995, a FAO completou 50 anos, data que marcou a história da instituição que realizou uma série de eventos cujo tema central era o direito à alimentação. Nesse ano realizou-se a primeira Assembleia dos Povos, em Quebec – Canadá, que reuniu representantes de organizações não governamentais e movimentos sociais, resultado de uma ampla mobilização que reivindicava a participação igualitária em eventos dessa envergadura, foi nesse período que o processo de mobilização para a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) iniciou. A CMA aconteceu em novembro de 1996, em Roma. A preparação para a Cúpula e tudo o que se desdobrou a partir dela ajudam a compreender a criação do FBSSAN nos anos subsequentes ao evento¹⁷.

Diante da convocação para a CMA feita pela FAO por meio do decreto de 28 de março de 1996 (sem número), o governo criou o Comitê Nacional para a preparação do Brasil no evento. Esse Comitê tinha como atribuição i) preparar subsídios para a participação brasileira em negociações, conferências ou eventos internacionais relacionados à CMA; ii) coordenar a realização de seminários, simpósios, reuniões técnicas e preparar as publicações necessárias; iii) encaminhar e orientar a preparação das posições brasileiras em relação à CMA.

Quadro 3 – Composição do Comitê Nacional – CMA/1996

Ministério das Relações Exteriores	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Ministério da Educação e do Desporto	Câmara de Segurança Alimentar da Universidade Estadual de Campinas

¹⁷ <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/view/48034/45911>

Ministério do Trabalho	Confederação Nacional da Indústria
Ministério da Saúde	Confederação Nacional da Agricultura
Ministério do Planejamento e Orçamento	Associação Brasileira de Agro-Business
Assessoria Especial da Presidência da República	Associação Rural Brasileira
Conselho do Programa Comunidade Solidária.	Associação Brasileira de Supermercados
Programa Comunidade Solidária	Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação
Companhia Nacional de Abastecimento	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
Fórum Nacional da Ação da Cidadania	

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto de 28 de março de 1996.

O principal produto desse Comitê foi a produção de um relatório sobre a situação de segurança alimentar e da fome no Brasil, nesse material já se reconhecia a alimentação como um direito e a segurança alimentar como um eixo estratégico de desenvolvimento (MALUF et al, 2006). O documento registrou as chamadas “recomendações de ações futuras”, que foram organizadas a partir de 3 eixos tomados do relatório da I Conferência Nacional de SA, realizada em 1994, são eles:

- (1) Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar;
- (2) Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados;
- (3) Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis;

A elaboração desse relatório não foi privada de tensões. Diante da multiplicidade de atores movidos por interesses e concepções diversas sobre as escolhas para o combate à fome no país, algum grau de discordância era esperado. A história é contada a partir de percepções distintas:

A Cúpula em 96, **a gente brigou para o relatório ser feito no âmbito coletivo, em um espaço que tivesse governo e sociedade, mas que a relatoria fosse a cargo da sociedade civil.** E foi assim que eu conheci o Renato [Maluf], porque eu fui atrás "quem pode ser? A tem que ser alguém desse campo mais progressista que a gente defende, mas que seja acadêmico" e acabou que o Flávio me recomendou o Renato, eu fui falar com o Renato, expliquei pra ele o que era para fazer, **foi uma briga homérica dentro do Itamaraty, e acabaram aceitando, montando um conselho [comitê] sociedade civil, Ministérios e Itamaraty, acordamos um pouco o relatório, e o Renato fez a primeira versão.** [E4]

(...) em 96 governo do Fernando Henrique...o Itamaraty, promove essa consulta rápida, foi feita uma plenária em Brasília, tudo meio correndo...**terminou sendo a primeira, do meu conhecimento, né? A primeira experiência de interlocução governo [FHC] e sociedade, para valer. Montou-se uma comissão tripartite, governo, iniciativa privada e sociedade civil,** existia conflitos, porque na época o pessoal do MAPA defendia essa visão do mercado...enfim... mas o documento saiu [E1]

A primeira versão do documento foi bastante criticada, pois, segundo os entrevistados “não expressava a posição do governo”, logo, precisava ser negociado. A alternativa encontrada foi reconhecer que nem todos os seguimentos estavam de acordo com tudo que estava sendo discutido e relatado no documento:

(...) isso era uma coisa que eu tinha aprendido com o Augusto [Franco], **é que a gente pode evidenciar o dissenso, não precisa estar todo mundo de acordo, você pode explicitar o dissenso,** então isso facilitou muito, foram válvulas de escape. [E4]

Há um reconhecimento sobre a riqueza do documento, exatamente pelo fato de registrar dissensos importantes, além de demonstrar um modo de fazer política, reconhecendo limites e negociando posicionamentos. Maluf et al. (2006) ressalta que, tendo em vista a pluralidade do processo participativo adotado para sua elaboração, as “recomendações” descritas foram resultado dos acordos possíveis entre governo, setor privado e sociedade civil. O autor relata que o principal dissenso estava relacionado ao fato de o governo brasileiro manifestar o desejo de compatibilizar a segurança alimentar a uma lógica de liberalização comercial, com o foco nas exportações e olhando para as importações como regulador do mercado interno. O Jornal do Brasil, na edição de 10 de novembro de 1996, em uma reportagem sobre Josué de Castro e sua obra “Geografia da Fome”, faz uma observação em relação à realização da Cúpula e cita a presença de conflitos nos bastidores do governo.

Figura 6 – Reportagem JB



Fonte: Jornal do Brasil, 1996

A delegação brasileira teve uma presença expressiva na CMA, foi possível identificar nas entrevistas pontos importantes sobre quem foi e com qual financiamento:

Juntando as vagas do Itamaraty...agora eu lembrei, o Itamaraty pagou algumas, alguma ONG grande pagou as outras, passagens, estadias. **Essa foi uma delegação construída (...) aquilo nos uniu, criou uma articulação entre nós.** Então, pessoas vinculadas ao tema, cada uma com a sua trajetória, cada um tinha razões para ter relações com o tema [E1].

Na realidade nós levamos uma delegação que era quase toda composta **do grupo político nosso, só que metade era da sociedade civil, metade era do governo, mas eles estavam representando oficialmente o governo e nós a sociedade civil.** Nós conseguimos...na época eu estava trabalhando com um pessoal do **Pão para o Mundo** e eu consegui dinheiro pra levar uma delegação (...).

Era uma agência de financiamento alemã, **uma agência da igreja protestante alemã, que financiou a nossa delegação e nós levamos, eu acho que 12 pessoas pra Roma, para Cúpula, para participar da Cúpula e do Fórum da sociedade civil, né?** Aí nesse grupo tinha o pessoal da Contag, da FRETAF, tinha o pessoal da CESE, tinha nós...eu que estava representando, na época eu era de uma ONG também [E3].

A multiplicidade de atores com origens e inserções diversas (administração pública, universidade, movimentos sociais, organizações da sociedade civil) chama atenção nessas falas e ajuda a compreender a intersectorialidade presente no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Outra passagem que merece destaque é a referência ao "grupo político nosso"

que marca uma diferenciação importante em relação a quem estava alinhado às bases do governo FHC. A questão política parece ser a mais evidente, uma vez que ora se apresentam como atores engajados e comprometidos com o debate sobre alimentação e nutrição e SAN. Há um “nós” e “eles” bastante evidente, o que também explica os conflitos na elaboração do documento brasileiro. Em relação ao financiamento, uma combinação de fatores fez com que fosse possível a ida de tantas pessoas, que contou com a ajuda de uma ONG alemã conhecida pela atuação no combate à fome¹⁸.

O evento aconteceu no período de 13 a 17 de novembro e contou com a presença de 185 países, que definiram como meta principal a redução, pela metade, do número de pessoas desnutridas até o ano de 2015. Naquele momento o mundo atingia a marca de mais de 800 milhões de famintos. Apesar de toda a mobilização e incidência da sociedade civil brasileira na construção de um posicionamento nacional, no discurso oficial proferido pelo Ministro da Agricultura Arlindo Porto, designado como representante do Brasil na Cúpula, o conteúdo do relatório foi completamente ignorado, e o mesmo fez uma fala em que afirmou que “o Brasil acredita que maior liberalização do comércio agropecuário promoveria, decisivamente, a segurança alimentar mundial” (PESSANHA, 2002).

Figura 7 – Reportagem Jornal do Comércio



Fonte: Jornal do Commercio (AM), 1996.

As repercussões foram muitas, especialmente daqueles que estavam presentes:

Mas houve um acontecimento muito importante na Cúpula, que foi **...eu chamaria assim de uma "traição"**, porque nós estávamos com um documento, um documento que tinha sido consensuado com o governo, e o FHC não foi e enviou o

¹⁸ Pão para o Mundo: <https://www.brot-fuer-die-welt.de/pt/pao-para-o-mundo/>

Ministro da Agricultura para representa-lo, e **o Ministro da Agricultura abandonou o documento brasileiro, no momento do discurso dele.** Fez um discurso justamente defendendo o livre mercado de uma forma, assim, bastante extrema, que não precisava haver intervenções do Estado na questão da Segurança Alimentar e que o mercado resolveria com equilíbrio e adequadamente isso. **Nós ficamos estarecidos, né? [E5]**

foi até um pouco constrangedor pra nós, porque nós encontramos companheiros da sociedade civil de outros países que nos perguntavam como que o Brasil fez uma defesa dessas no Fórum oficial. [E5].

Parte da delegação brasileira que representava a sociedade civil foi para o Fórum das ONGs, realizado paralelamente à Cúpula, que contou com a participação de representantes de mais de 1200 organizações, de cerca de 80 países. O principal produto desse Fórum foi uma declaração que expressava as propostas da sociedade civil para alcançar a segurança alimentar, além de tecer uma crítica à organização da CMA, uma vez que foi concedido apenas quatro minutos para que pudessem expor seus posicionamentos. Cabe destacar que para que esse Fórum paralelo acontecesse, consultas regionais e globais foram realizadas meses antes, o que significa que o posicionamento construído ali ecoava muito mais vozes do que aquelas ali presentes. Na declaração, as organizações firmaram o compromisso de fiscalizar as deliberações da Cúpula; se mobilizaram para que fossem adotados um Código de Conduta que regulasse as atividades dos envolvidos na realização do direito à alimentação; e propuseram uma Convenção Global sobre segurança alimentar que apoiasse os governos no desenvolvimento e implementação de planos de segurança alimentar nacionais. Foi nesse momento que o conceito de soberania alimentar¹⁹ foi lançado:

Que foi onde [refere-se ao Fórum] **foi lançado o conceito de soberania alimentar, e teve a iniciativa do código de conduta pelo direito humano à alimentação. Então, na realidade, [o Fórum] foi muito interessante, né? [E3]**

A cúpula teve uma paralela [refere-se ao Fórum], como sempre tinha, e ali se lançou o Fórum Global de soberania alimentar [E1].

A soberania alimentar aparecia da seguinte forma no documento:

O direito internacional deve garantir o direito à alimentação, assegurando que a **soberania alimentar tenha prioridade sobre as políticas macroeconômicas e a liberalização comercial.** Os alimentos não podem ser considerados como simples mercadorias, dada sua dimensão cultural e social.

Cada nação deve ter o direito à soberania alimentar a fim de alcançar o nível de suficiência alimentar e qualidade nutritiva que julga adequado sem sofrer qualquer tipo de represália.

¹⁹ O conceito de Soberania Alimentar foi proposto pela Via Campesina durante a CMA, em 1996. O tema já vinha sendo debatido pelos movimentos camponeses desde 1993, e surge a partir da necessidade de reconhecer a importância da dinâmica das produções locais, bem como reforçar o direito e autonomia dos estados-nação em definir suas próprias políticas agrícolas e agrárias (XAVIER et al, 2018)

Todos os países e povos têm o direito de desenvolver sua própria agricultura. A agricultura preenche múltiplas funções, todas essenciais à obtenção da segurança alimentar. (Declaração – Fórum das ONGs, 1996).

Dado a relevância dos acontecimentos da CMA e do Fórum das ONGs, esse período se tornou um marco na história da segurança alimentar e nutricional e das ações de combate à fome pelo mundo. No que diz respeito aos desdobramentos relacionados ao Brasil e de fundamental importância para a compreensão do objeto desta tese, foi o retorno da delegação brasileira e a criação de dois grupos de trabalho extremamente relevantes. O primeiro deles diz respeito ao aprofundamento dos estudos sobre o tema, um grupo de trabalho foi criado visando o debate sobre os indicadores de segurança alimentar

Porque pouco depois quando retornamos da Cúpula, alguns de nós fomos chamados a participar, também influenciado pelo IPEA (...) **alguns de nós fomos convidados a trabalhar em grupos de trabalho, foi formado um grupo de trabalho sobre indicadores de segurança alimentar, e eu fui chamado para trabalhar os indicadores.** Nesse grupo, também estava Lena Lavinias, e outras pessoas, Nathalie tinha um papel forte nesse grupo, tentando criar essa base de indicadores, e eu participei desse processo, ainda dentro do Comunidade Solidária [E5].

O segundo grupo de trabalho foi criado a partir da mobilização da sociedade civil organizada que, a despeito do episódio protagonizado pelo Ministro da Agricultura em Roma, viu-se convocada a relatar o que havia acontecido e fortalecer as alianças estabelecidas. Mais do que uma reação a tudo que se desenhava até ali, esse grupo foi o embrião do FBSSAN.

(...) e nós [representantes da sociedade civil que compunham a delegação brasileira em Roma] constituímos, em uma reunião que a gente teve na FAO [em Roma] durante o evento, **nós constituímos um grupo de trabalho em Segurança Alimentar e esse grupo de trabalho ficou encarregado de informar a sociedade civil sobre o que tinha acontecido lá e articular mais gente pra participar de discussão sobre o tema.** Eu fiquei como secretário-executivo deste fórum, fórum não, desse grupo de trabalho. **E é esse grupo de trabalho que vai organizar a conferência de 98 aonde a gente criou o Fórum** [refere-se ao FBSSAN] [E3].

3 A CRIAÇÃO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Como sinalizado anteriormente, a volta da delegação brasileira, especialmente daqueles que foram como representantes da sociedade civil, foi determinante para que a ideia de criar um espaço que reunisse vários movimentos articulados em torno do que se compreendia como segurança alimentar nutricional começasse a se concretizar.

Em documentos datados de 10 de dezembro de 1996, é possível identificar os primeiros passos para pensar essa articulação.

Na reunião da delegação brasileira presente ao Fórum Global de ONGs sobre Segurança Alimentar, em Roma, foi proposta **a realização de uma reunião ampliada ainda no primeiro semestre de 1997** para tratar de várias questões relevantes ao nosso trabalho na área. Nessa mesma reunião foi tirada uma **comissão de entidades que ficaria encarregada de coordenar a realização desse encontro**.
(Acervo Pessoal Maria Emília Pacheco)

As entidades referidas acima são as que estiveram em Roma – Ágora, AsPTA, MST e CONTAG – somaram-se a elas as demais que já vinham participando do debate no Brasil, desde a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, a saber: Polis, FASE, IBASE, IDEC, ASBRAN, Secretaria Nacional Executiva do Fórum da Ação da Cidadania. Além da proposta para se pensar em uma articulação, o documento também registra um convite disparado pela Ágora para uma primeira reunião, a ser realizada em 07 de março de 1997, com os seguintes objetivos:

1. Discutir o processo de preparação da reunião ampliada sobre Segurança Alimentar e Nutricional;
 2. Propor uma pauta para o Encontro;
 3. Identificar possíveis fontes de financiamento para a realização da reunião nacional;
 4. Identificar ações conjuntas necessárias imediatas em relação ao processo de seguimento das resoluções da Cúpula, de Políticas Governamentais na área de encaminhamentos de lutas da Sociedade Civil na área de Segurança Alimentar;
 5. Identificar participantes potenciais para reunião ampliada;
 6. Definir encaminhamentos e responsabilidades frente a realização do Encontro;
- (Acervo Pessoal Maria Emília Pacheco)

Fica evidente, a partir do conteúdo do convite, o direcionamento da pauta que se configuraria em um processo de amadurecimento e reflexão de um possível Encontro, que resultou na reunião realizada em 1998, ocasião em que o FBSSAN foi criado. . A princípio, o que se apresentava como objetivo para a criação dessa articulação era o seguinte:

O objetivo de tal articulação não seria o de substituir as atividades ou as funções de nenhum de seus componentes, mas sim de potencializar nossas atividades aumentando mecanismos de comunicação, trocas de ideias e mesmo de articulação de lutas políticas. Cada grupo contribuiria da melhor forma possível e também

buscaria se beneficiar da articulação dentro do que lhe interessasse mais. (Acervo Pessoal Maria Emília Pacheco)

Ou seja, um espaço para o fortalecimento de pautas comuns, de trocas e contribuições. Sobre a composição, em um primeiro momento a ideia era que fosse um agrupamento de entidades, e, portanto, foi importante mapear quais eram essas organizações e quem as representava.

No que dizia respeito à relação desses atores com o governo federal, alguns aspectos mudaram ao longo da gestão FHC. O Comunidade Solidária, programa pelo qual o diálogo com o governo federal acontecia, teve dois momentos. O primeiro deles com uma participação mais ativa daqueles que já vinham debatendo a segurança alimentar e nutricional, o direito à alimentação, desde o início da década de 90. E um segundo momento, pós-cúpula, que o programa foi reestruturado e os rumos mudaram.

Comunidade Solidária teve dois momentos, teve um primeiro momento que ainda era assim, uma transição, do antigo Consea para o Comunidade Solidária, e nele pessoas como Ana Peliano, Nathalie, tinham um papel importante, entende? Então, **alguns de nós fomos convidados a trabalhar em grupos de trabalho, foi formado um grupo de trabalho sobre indicadores de segurança alimentar**

(...)

mas tem um segundo momento, em que tudo isso no Comunidade Solidária é desfeito, talvez final de 97, eu posso estar errando data que já faz muito tempo, tá? **E que a gente não é mais chamada... nessa segunda metade, e aí o Comunidade Solidária já se despreocupa, vamos dizer assim, completamente pela questão da Segurança Alimentar.** [E5]

Há, portanto, um encadeamento de fatos que levaram à mobilização desses atores: o desmonte do Consea em 1994; a elaboração do documento para a CMA, que acabou por ser ignorado pelo governo federal em Roma; o desejo e o entendimento comum sobre a necessidade de trazer o debate da SAN e do combate à fome novamente para a agenda pública com maior protagonismo. Além dessa reestruturação do programa, aqui entendida não como um fator determinante, mas como um elemento que acabou contribuindo para o fortalecimento de uma iniciativa em curso para criar algo paralelo e articulado com movimentos sociais e organizações.

E aí o que ocorre, em 1997 **as organizações se veem órfãs desse tipo de articulação que antes ainda existia** [falando sobre o Comunidade Solidária], e resolvem fazer **reuniões telefônicas**, já existia tecnologia pra grupo grande conversar pelo telefone ao mesmo tempo, era um horror, porque caía ninguém se escutava, **mas era possível, e a gente começa a fazer uma série de reuniões...**, e esse é o **embrião do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, porque foi inicialmente chamado assim, até que a gente reúne condições de em 1998 realizar a reunião fundadora de SP.** [E5]

As conferências telefônicas e os e-mails eram os principais canais de comunicação do GT que havia se formado no retorno da CMA, os registros desse período ajudam a compreender quais foram as circunstâncias que levaram à criação do FBSSAN.

Sim, a gente fez algumas [conferências telefônicas] ...a gente continuou se reunindo, reunindo não porque na época não tinha como se reunir, a gente se falava no telefone, tinha e-mail, alguma coisa desse tipo. **De vez em quando a gente se encontrava quando tinha atividades nacionais relacionadas ao tema, nós não fizemos nenhuma ação conjunta. Quando tinha alguma coisa do Ação da Cidadania a gente se reunia, dentro da Ação da Cidadania, né? Se aparelhava a Ação da Cidadania. E foi em 98 que se resolveu criar o Fórum, em São Paulo.**
[E3]

Por meio dos registros dessas conferências, foi possível identificar quem compunha esse Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional, segue abaixo:

Quadro 4 – Grupo de Trabalho Segurança Alimentar e Nutricional

Representante	Organização
Maria Emília Pacheco	FASE
Jean Marc Voon der Weid	AsPTA
Maurício Andrade	Ponto Focal de Campanhas Nacional e Eventos – Fórum Nacional da Ação da Cidadania
Francisco Menezes	IBASE
Luciano Wolf	CPT-GO
Augusto de Franco	Ponto Focal de Desenvolvimento local Integrado – Fórum da Ação da Cidadania
Flávio Valente	Ponto Focal de Segurança Alimentar e Nutricional _ Fórum Nacional da Ação da Cidadania
Dom Mauro Morelli	Ágora
Alberto Broch	CONTAG
Christiane Costa	Instituto Pólis
Josely Durães	ASBRAN
Egídio Brunetto	MST
Moema Viezzer	Rede Mulher

Regina Nabuco	IRT/MG
Maria Antônia Galeazzi	NEPA/UNICAMP
Silvia Vignola	IDEC
Renato Maluf	CPDA
Paulo Pires	INESC

Fonte: Acervo Pessoal Maria Emília Pacheco – elaboração própria

Através do acervo de documentos foi possível mapear parte do processo de mobilização através dos registros dessas conferências telefônicas. Os relatos das reuniões permitem identificar como e quais pautas foram eleitas para o debate, quem estava envolvido nesse processo e qual a dinâmica pensada para que fosse possível criar esse Fórum. Abaixo segue uma breve sistematização:

Quadro 5 – Processo de mobilização

Maio de 1997		Junho de 1997	
Tipo de comunicação	Conferência Telefônica e e-mail	Tipo de comunicação	Conferência Telefônica e e-mail
<p>Principais temas abordados: já se discutia a proposta para elaboração de um documento que fizesse um balanço dos debates acumulados no âmbito da segurança alimentar e nutricional no Brasil.</p> <p>A Rede Dia Mundial da Alimentação para Povos de Língua portuguesa aparece pela primeira vez como um canal de comunicação e gestão coletiva de um espaço online, aberto para o tema da SAN.</p> <p>Na agenda, constava uma reunião do Fórum da Ação da Cidadania a ser realizada em 19 de junho de 1997, em Brasília. A proposta era que esse espaço fosse aproveitado para fazer uma reunião do GT com quem estivesse presente.</p> <p>Manifestava-se a preocupação em relação a um encontro que, a princípio, seria realizado em outubro, em Brasília, na ocasião da semana mundial de alimentação, mas ainda faltava financiamento para executá-lo. Paralelo a essa ideia, também tinha pretensões de contribuir com a organização de uma reunião para discutir SAN no âmbito da América Latina e Caribe em agosto daquele ano, e posteriormente, somar esforços para um Encontro Internacional organizado pela Aliança por um Mundo Responsável e</p>		<p>Principais temas abordados: aparece como encaminhamento a atualização do documento síntese da ICNSA;</p> <p>Retoma a discussão sobre a proposta do balanço preliminar dos avanços e dificuldades na área de SAN desde a ICNSA;</p> <p>Elaboração de um roteiro para o diagnóstico participativo em nível local para definição de uma agenda local de SAN;</p> <p>Sistematização de um conjunto de experiências bem-sucedidas de SAN para que movimentos e entidades tivessem acesso;</p> <p>E reiterava-se a importância desse encontro em Brasília, bem como mapear as organizações e entidades que demonstravam interesse pelo debate de SAN para ter um diálogo mais direto.</p>	

Solidário, que seria realizado em novembro, 1997.			
Julho 1997		Agosto 1997	
Tipo de comunicação	Conferência Telefônica e e-mail	Tipo de comunicação	Conferência Telefônica e e-mail
<p>Principais temas abordados: os registros relacionados a essa reunião são semelhantes a reunião anterior. Acompanhamento dos encaminhamentos, com aprovação da atualização do documento da ICNSA e a sugestão de que tanto esse material que estava sendo produzido, quanto os demais textos (Rodada de Interlocução do Comunidade Solidária; Relatório da CMA) fossem utilizados como subsídios para o encontro esperado para outubro, na semana mundial de alimentação.</p> <p>Aparece como encaminhamento a realização de uma análise cuidadosa sobre a conjuntura institucional da SAN, que incluísse uma avaliação da desativação do Comitê Técnico de SAN e do INAN.</p> <p>Algumas instituições foram mapeadas para consulta como possíveis financiadores do encontro previsto para outubro – Fundação FORD; Pão para o Mundo.</p> <p>Havia também a expectativa da realização de uma II Conferência Nacional de SAN, em 1998, que acabou não acontecendo, bem como o reconhecimento da importância de</p>		<p>Principais temas abordados: nos registros relacionados a essa reunião é possível identificar que a proposta de diagnóstico comunitário de Jean Marc já havia circulado por e-mail entre os participantes do GT, e alguns questionamentos são levantados, em especial com o uso que se faria dele, caso fosse utilizado como subsídio para construir uma agenda de segurança alimentar, tinha que ter uma análise mais ampla, portanto um GT foi montado para trabalhar nesse material, composto por Jean Marc, Maria Antônia Galeazzi e Flávio Valente. O documento em que a FAO propunha o Telefood também foi pauta dessa reunião, e outro pequeno grupo de trabalho foi constituído para analisa-lo em maior profundidade.</p> <p>Ademais, é possível identificar um acompanhamento das atividades do Comitê Temático de SAN do Comunidade Solidária, e um esforço coletivo em busca de financiamento para o encontro nacional previsto para outubro daquele ano.</p>	

<p>restabelecer o tema da segurança alimentar na agenda política, partindo da premissa que 1998 era um ano eleitoral e estratégico.</p> <p>Outro ponto fundamental que aparece, é a proposta de uma outra reunião de trabalho a ser realizada posteriormente a semana mundial de alimentação que teria como objetivo definir uma agenda, uma estratégia e um plano de trabalho comum para os anos subsequentes no que dizia respeito a SAN, “garantindo-se a representação de todos os setores sociais interessados no tema e que comungam a necessidade da busca de um novo paradigma de desenvolvimento humano sustentável.” A ideia era que não fosse uma reunião ampliada, que contasse com cerca de 20 a 25 entidades, e que a discussão tivesse como subsidio os resultados das reuniões latino-americana e caribenha e global de Redes e Movimentos da sociedade civil que aconteceria em agosto/97.</p>			
Outubro 1997			
Tipo de comunicação	Conferência Telefônica e e-mail	Tipo de comunicação	Reunião presencial
<p>Principais temas abordados: aparece uma análise do contexto internacional e do papel das grandes corporações, além do impacto da globalização no debate na segurança alimentar e nutricional e de</p>		<p>Outro registro importante diz respeito a uma reunião organizada por dois membros do GT, Maria Emília e Francisco Menezes, para elaborar uma primeira proposta de roteiro para o</p>	

<p>combate à fome. Outro ponto que chama atenção, é a discussão reconhecendo a necessidade de aproximação com o campo da nutrição, ou seja, chamar nutricionistas para participar do encontro nacional que estava sendo pensando. Inicialmente aconteceria em outubro, mas isso não aconteceu. O principal encaminhamento dessa reunião eram os questionamentos sobre quais eram os grandes debates propostos para o encontro; quais eram as grandes questões a serem elaboradas para fomentar as discussões.</p>	<p>encontro nacional. São elencados alguns pontos para o debate, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direito a alimentação: na época essa discussão estava sendo conduzida pela FIAN Internacional • Sustentabilidade: englobando os subtemas agricultura familiar e SAN; reforma agrária e alimentação; política de abastecimento em áreas urbanas; • Saúde, nutrição e alimentação; • Contexto internacional; • Estado de SAN no Brasil – que deveria se desdobrar em um material de apoio e análise. <p>“Geografia da fome”, de Josué de Castro, aparece como um subsídio importante para o debate.</p>
---	---

Fonte: Acervo pessoal Maria Emília Pacheco – elaboração própria

O conjunto dessas reuniões nos permite acompanhar as discussões que estavam em pauta e que se desdobraram na proposta de elaboração de um projeto para captação de recursos para a realização do encontro que culminou na criação do FBSSAN. De modo geral, foi possível identificar um esforço para manter a SAN na agenda, principalmente via organizações e entidades, que só no GT somavam 16 representações. Importante notar que nesse momento as articulações com a nutrição e saúde ainda eram bastante incipientes, o que acabou gerando um encaminhamento para que essa aproximação entre as áreas ocorresse de maneira mais direcionada. A afinidade com as entidades do campo/agrárias é uma constante e também histórica, uma vez que o debate sobre esse tema no contexto brasileiro tem início, em certa medida, com atores ligados a esse campo. Outro ponto de destaque é o fato de as análises estarem sempre alinhadas a uma leitura da pauta no contexto internacional. Por fim, a questão do financiamento atravessa todas as reuniões, e um projeto é apresentado em novembro de 1997.

A proposta de projeto apresentada, resultado desse conjunto de debates, fazia um resgate histórico da segurança alimentar e nutricional no Brasil até aquele momento. Rememorava e salientava o importante papel do Movimento Nacional de Combate à Fome no Brasil, conduzido pela Ação da Cidadania, e destacava a expectativa, gerada a partir dessa forte mobilização da sociedade civil em torno da pauta do direito humano à alimentação, de que o tema seria tratado com a devida atenção no âmbito do governo federal, fato que não ocorreu.

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, **como um reflexo desta mobilização da sociedade civil e da parceria com o Governo Federal**, gerou expectativas de que, finalmente, **a questão do direito à alimentação segura e saudável, como um direito humano básico da população fosse ser efetivamente transformada em um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento econômico e social do país.**

Infelizmente, até hoje está expectativa não se transformou em realidade. As políticas da área econômica, inclusive as das áreas diretamente ligadas ao tema – reforma agrária, agrícola, comércio exterior, industrial, etc. – continuam a ser adotadas sem que seja avaliado o impacto desta sobre a segurança alimentar e nutricional da população. (PROJETO)

Para além disso, havia uma forte crítica ao desmonte das políticas da área social e da falta de coordenação das ações voltadas para a área de alimentação e nutrição, foi nesse período que o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)²⁰ foi extinto:

²⁰ O INAN foi extinto em julho de 1997, como parte de uma reforma administrativa conduzida pelo então ministro Bresser Pereira. O INAN já vinha sendo alvo de cortes orçamentos e passava por um período de fragilidade institucional. No reordenamento, também foram extintos a Central de Medicamentos (CEME – Ministério da Saúde), e a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB – Ministério da Agricultura).

A extinção sumária do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), legalmente responsável pela elaboração e implementação da política setorial, sem que nenhum outro organismo ou instrumento tenha sido pensado ou proposto para substituí-lo, é um dos reflexos, entre outros, **da falta de seriedade com que o governo vem tratando a área. (PROJETO)**

O texto segue e justifica a realização do encontro nacional com base na necessidade de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos ao longo dos anos, bem como as deliberações de espaços coletivos, como a I Conferência Nacional de SAN, a mobilização da Ação da Cidadania e os compromissos firmados na Cúpula Mundial de Alimentação. O Encontro estava sendo planejado para acontecer no final de março de 1998 e foi pensado para reunir, aproximadamente, 50 entidades, movimentos, grupos e pessoas que estivessem contribuindo para a discussão do tema e para o desenvolvimento de ações concretas. Seria de caráter deliberativo e o debate aconteceria em torno de um temário previamente definido pelo GT de Segurança Alimentar. A ideia era que ao final fosse produzido um Plano de Trabalho que estabelecesse uma agenda com prioridades e tarefas bem definidas, além de deixar claro como e com o que cada um poderia contribuir, tanto no âmbito coletivo, quanto no individual, para que os encaminhamentos fossem devidamente cumpridos.

Embora houvesse um reconhecimento em relação à existência de subsídios para o debate, salientava-se a importância de atualizar alguns documentos e produzir outros, como por exemplo o levantamento de iniciativas locais, regionais e internacionais de articulação e ação da sociedade civil sobre os temas relacionados. Algumas questões já tinham avançado desde julho de 1994 e era preciso fazer novas reflexões sobre a realidade que se apresentava:

Onde estamos hoje em termos de ‘mapa da fome’? Quais os efeitos da ‘âncora verde’ sobre os sistemas agroalimentares? Qual o impacto da política de abertura às importações? Como anda a situação do emprego urbano e rural? E a Reforma Agrária? Como andas as Políticas de Alimentação e Nutrição? Qual o impacto da extinção do INAN e do trabalho do Comunidade Solidária? (PROJETO)

Como se pode observar era uma gama de questionamentos complexos, a ideia era que através dessa articulação com os movimentos fosse possível construir alternativas para monitorar e propor políticas, para que SAN voltasse a compor a agenda pública, articulada com a agenda internacional. Ainda eram objetivos:

- Realização de uma manifestação pública sobre a prioridade da questão alimentar.

No caso do INAN, as competências, orçamentos e servidores foram transferidos para o Ministério da Saúde, e para dar andamento as atividades foi criada a Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN) dentro da Secretaria de Políticas de Saúde e de Avaliação (SPS). Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), vinculados ao INAN, foram transferidos para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sob o comando de Bresser Pereira.

- Decidir sobre **a realização e encaminhamentos da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.**
- Discutir formas de articular a discussão geral sobre o tema com **ações concretas no nível local, tanto de iniciativa da sociedade civil como em parceria com o poder público.**
- Organização e potencializar o trabalho de lobby junto às diferentes esferas do poder (executivo e legislativo) no que se refere **às fases de elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas na área de segurança alimentar.** (PROJETO)

Interessante notar que estava nos planos, desde 1997, a realização de uma II Conferência Nacional de SAN, fato que irá se concretizar apenas em 2004. Ao serem questionados em relação aos objetivos que se tinha planejado naquela época, alguns entrevistados pontuaram:

(...) a gente chega a 1998 com essa **necessidade...dizendo, a gente tem que oficializar uma articulação, tem que formalizar, melhor dizendo, a articulação de organizações, pra começar a atuar politicamente de uma forma mais incisiva, e daí que se cria o Fórum.** [E5]

Pois é, estava muito, ao meu ver, a essa visão de **combater à fome, né?** Não se esqueça que o movimento da Ética na Política, movimento que gerou Ação da Cidadania, teve um peso bastante grande. **Mas eu acho que não tinha uma clareza tão grande,** eu acho que tinha uma questão do **enfrentamento da fome, da pobreza, embora, eu ache que tivesse muito cruzado com os debates de questões mais estruturais, né?** [E6]

Articulação da sociedade civil pra seguir **...nós tínhamos acabado de ganhar uma bandeira. Não é ganhar uma bandeira, ela já estava lá na Ação da Cidadania, nós tínhamos a consciência da relevância da questão da fome e dos alimentos,** e o documento do governo paralelo, isso na minha interpretação, na minha leitura, **o documento do governo paralelo e o documento de 96, que nos unia, e que nos levou a Roma, ele nos deu uma bandeira, uma referência de mobilização para pessoas que... eram pessoas engajadas, compromissadas.** E, tinha também, já estava em curso experiências municipais, a principal delas era o governo Patrus em Belo Horizonte, então a memória do Consea, ... governo paralelo...a memória do primeiro Consea, o documento de 96 e a articulação pra ir a Roma, foi uma articulação, né? [E1]

As falas expressam a necessidade de estabelecer um espaço de diálogo entre aqueles que já vinham discutindo a questão da fome, da segurança alimentar e nutricional e do direito à alimentação desde a década de 90, para organizar o que já havia sido construído e potencializar ações e iniciativas que estavam em andamento.

O ano de 1997 foi, portanto, o período mais intenso de formulação de uma proposta de projeto que envolvia pensar em questões que refletissem e justificassem a criação do que veio a ser o Fórum. Um ano de trabalho intenso e muita mobilização nos bastidores para que o encontro fosse executado. Foi também um período de mudanças no âmbito do governo federal, especialmente no que dizia respeito ao Comunidade Solidária, o que certamente reverberou nas decisões a serem tomadas pelo GT de SAN. Cabe lembrar que 1998 foi ano

eleitoral o que aumentava a demanda por debates sobre políticas públicas e possibilidades de incidência nesse processo.

3.1 O ano de 1998 – A criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) **constitui uma articulação de instituições, indivíduos e movimentos sociais**, voltada à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação, a partir do referencial ora estabelecido no presente regimento e na carta de princípios (Definição do Fórum presente no Regimento Interno)

Os primeiros registros do ano de 1998 são de duas reuniões realizadas em março, uma mais voltada para pensar proposta de data para o encontro e questões ligadas a financiamento. Se aventava a possibilidade de o encontro acontecer no SESC Vila Mariana em São Paulo, em meados de junho daquele ano. E outra mais direcionada para elaboração de um documento preparatório. Abaixo alguns questionamentos que expressavam preocupações desse GT, mais especificamente com o impacto e o rumo das políticas que estavam sendo implementadas:

Onde estamos em termos do “mapa da fome”?
 Quais os efeitos da economia verde sobre os sistemas agroalimentares?
 Qual o impacto da política de abertura às importações?
 Qual a situação do emprego no rural e urbano?
 Como estava a questão da Reforma Agrária?
 Como andam as políticas de alimentação e nutrição?
 Qual o impacto da extinção do INAN? E dos trabalhos do Comunidade Solidária?
 (Acervo Pessoal Maria Emília Pacheco)

A reunião deu origem a uma proposta para a estrutura desse texto que contemplaria: introdução com dados e comentários sobre a desnutrição e fome no Brasil, além de informações sobre as desigualdades regionais; a questão do acesso aos alimentos e aos fatores de produção, com foco na perda do poder de compra da população que se encontrava em maior vulnerabilidade; consumo alimentar; produção e disponibilidade de alimentos; nível de autonomia alimentar no Brasil, cujo questionamento central era se a busca pela autossuficiência estava ultrapassada; modelos de sistema de produção e sustentabilidade; programas alimentares, seu alcance e efetividade; propostas de políticas públicas; mobilização social. A ideia era ter como eixo principal desse material o que havia acontecido entre a primeira conferência em 1994 e a CMA, quais eram os compromissos assumidos pelo governo desde então e quais propostas a sociedade civil vislumbrava, sem perder de vista o contexto eleitoral. Formou-se um subgrupo de trabalho, composto por Maria Emília Pacheco, Jean Marc, Renato Maluf e Francisco Menezes, que residiam no Rio de Janeiro, o que

facilitava a dinâmica, esse subgrupo também ficou responsável por propor a metodologia do evento.

Brito (2020) ao analisar o debate sobre a fome a partir da institucionalidade, aponta para um esvaziamento da pauta nesse período. A partir do conjunto de temas mobilizados para a discussão, nos parece que a proposta era que o Fórum ocupasse esse lugar que já não se localizava mais no poder público, mas que tinha uma clara intenção de incidir sob a formulação de políticas.

O plano inicial para a produção de um único texto foi logo substituído pela preparação de um Caderno de Textos, uma vez que para a produção do material originalmente proposto o investimento de tempo seria maior e mais demorado, com a urgência dada para a realização do encontro, essa primeira ideia foi descontinuada.

Outro ponto que influenciou na mobilização para que esse encontro acontecesse, foi a reunião do Comitê Mundial de Segurança Alimentar que aprovou uma agenda para dar seguimento as deliberações da CMA, a cada dois anos esse comitê acompanharia os compromissos assumidos pelos países que estiveram presentes na Cúpula. A primeira rodada estava prevista para junho de 2002. Com essa nova demanda, o Governo Brasileiro passou a ter que propor meios para executar os compromissos assumidos. Dessa forma, em reunião com o Comunidade Solidária, o GT propôs a retomada do Comitê Nacional que havia elaborado o documento brasileiro em 1996, uma vez que a composição do mesmo era tripartite, isso se revelou como uma pauta que acabou sendo incorporada na discussão do encontro, além de terem formalizado uma consulta ao Ministério das Relações Exteriores sobre essa possibilidade.

O financiamento aparece novamente como um impasse, dada a dificuldade de captar recursos em tempo hábil, o que acabou se tornando uma das causas de adiamento do plano original, que era para acontecer em março/1998 e passa a ser previsto para novembro/1998. Já se contava com o apoio da ActionAid, UNICEF, a área de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, e tentativas com a Secretaria de Desenvolvimento Rural, com o SESC/SP, CESE, CERES, SAAP/FASE e IECLB.

3.1.1 O Encontro em São Paulo/SP

O encontro aconteceu entre 3 a 5 de novembro, a ideia de usar o espaço do SESC Vila Mariana/SP não emplacou, e acabou ocorrendo no Instituto Teológico PIO XI. A lista inicial (ANEXO 2) de convidados foi composta com 90 entidades, mas a partir de uma decisão

coletiva e entendendo que o orçamento não abarcaria uma quantidade muito grande de pessoas, a lista foi reavaliada, de maneira que no encontro estiveram presentes 40 entidades.

O convite encaminhado para as entidades e movimentos informava que o objetivo do encontro era identificar e aprofundar respostas para os desafios relativos à SAN, com foco em dar continuidade nas ações de monitoramento de políticas e proposições pós-CMA. Também fazia uma consulta sobre a possibilidade de custeio por parte do convidado com as passagens, dado o curto orçamento disponível para o evento. Junto com esse convite, o caderno de textos também fora enviado.

A programação foi dividida em quatro painéis com os seguintes temas: Conceituação de Segurança Alimentar e Nutricional (novas contribuições; aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais; direito à alimentação); Disponibilidade de Alimentos (produção e distribuição; modelos produtivos e sustentabilidade; comércio internacional; questão agrária); Acesso aos Alimentos (renda, emprego e oportunidades de trabalho; pobreza rural; políticas sociais); Consumo e Padrão Alimentar (perfil do consumo; hábitos alimentares de compra; qualidade dos alimentos e adequabilidade nutricional). O conjunto de temas elencados para a discussão ajuda a compreender a intersectorialidade da SAN, ainda que tivesse um debate conceitual em curso que, aparentemente, visava amadurecimento e a incorporação de novas dimensões, a quantidade de temas e a complexidade que cada um envolvia, certamente, refletiu na produção do conceito que hoje conhecemos.

Chama atenção a pluralidade de atores mobilizados para debater essas questões, cada um com a sua expertise, mas com o olhar voltado para as questões envolvendo políticas de SAN e alimentação e nutrição. Desde a origem, em maior ou menor escala, pensar e propor políticas dentro dessa temática envolvia outros setores, como economia, saúde, meio ambiente, relações internacionais, agricultura, direitos humanos entre outros.

Além dos painéis, o encontro também contou com um momento de divisão em grupos de trabalhos temáticos, a saber:

- Grupo 1 – Comércio Internacional e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável no Brasil
- Grupo 2 – Produção Agrícola e Alimentar
- Grupo 3 – Acesso
- Grupo 4 – Consumo
- Grupo 5 – Programas de Nutrição e Alimentação
- Grupo 6 – Municipalização da ação local de segurança alimentar e nutricional sustentável

Cada um desses grupos produziu consensos e propostas apresentadas em plenária ao final do encontro, além de selecionarem um ponto focal para cada tema. Um ponto que chama atenção em um dos debates é a proposta para que o “sustentável” fosse incorporado ao termo Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, ainda que a sustentabilidade fosse uma pauta importante no conjunto das discussões, essa qualificação não perdurou no conceito.

A principal deliberação desses GTs foi a criação do Fórum, mas outros pontos chamam atenção, como por exemplo: o encaminhamento de um primeiro encontro em maio/1999; foi escolhida uma comissão para redigir cartas de objetivos, quem compunha, o que era e quais eram os objetivos dessa nova articulação recém-criada. A opção por ser um Fórum e não uma organização também tinha razão de ser:

(...) a decisão de criar um Fórum e não uma entidade.... aí eu pouco participei, porque a minha experiência nisso era muito pequena, tinha um pessoal entendido desse mundo das ONGs, o que pra mim era uma novidade. Eu fui me inteirar um pouco disso depois, mais posteriormente o que eu concluí foi que **foi uma decisão sábia, em lugar de criar uma entidade, criou-se um Fórum. Fórum não tem caráter deliberativo no sentido de uma entidade que tem uma posição X, o Fórum é um Fórum que expressa a opinião de quem o integra**, as opiniões de quem os integram e quando é possível ter consenso, tem uma posição do Fórum consensuada entre seus participantes. **Mas não tem hierarquia, não tem uma estrutura de entidade, direção. Então a ideia era mesmo uma rede, era mesmo uma articulação, e funcionou muito bem.** [E1]

A estrutura, originalmente pensada, era ter uma secretaria executiva e grupos focais temáticos (comércio internacional; produção; acesso; consumo; políticas e programas; ação municipal) com uma referência, alguém que respondesse por aquele grupo apoiando diretamente a secretaria executiva. Estava no escopo de atividades do Fórum a elaboração de uma página na internet promovendo campanha radiofônica e conferências eletrônicas; correio eletrônico; boletim trimestral; e maior integração, por meio grupos focais, com CPDA/UFRRJ, AsPTA, IBASE, CERES, UFF, Pólis. Além disso, também foi designada uma pessoa responsável por tratar as questões de gênero, e foram previstos boletins bimestrais. A principal forma de comunicação desse grupo era através de e-mails.

Na ata de criação do FBSSAN está listada o que aquele grupo entendia como missão:

- **Estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais** de promoção de segurança alimentar e nutricional sustentável;
- **Estimular a formação de fóruns** e/ou outras formas de articulação da sociedade civil sobre o tema em nível local, estadual e regional;
- Colaborar para a **capacitação dos atores da sociedade civil** visando otimizar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social;
- **Acompanhar, analisar criticamente e monitorar políticas e ações públicas nacionais e internacionais** que guardem relação direta e indireta com segurança alimentar e nutricional sustentável;
- **Fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais;**

- Colaborar com o Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, Via Campesina, Coalização Popular contra a Fome e a Pobreza, WEDO e outras instâncias de articulação internacional da sociedade civil;
- Contribuir para **a difusão de informações sobre os diferentes aspectos do tema para os membros do Fórum e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável à Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável**, inclusive por meio dos meios de comunicação em massa;
- **Identificar e catalisar as sinergias entre as diferentes ações da sociedade civil** com o sentido de aumentar a eficácia da intervenção pública sobre as políticas nacionais e internacionais sobre o tema;
- **Assegurar que as questões de direitos humanos, de gênero, de identidades culturais e de sustentabilidade permeiem todas as atividades e iniciativas do fórum.** (Ata de Criação do FBSAN, 1998)

Tratava-se de objetivos amplos, com uma atuação bastante difusa e, aparentemente, capilarizada. Desde a sua origem é possível identificar uma preocupação, em algum nível, com questões de gênero, direitos humanos e identidades culturais, com ações locais, com o monitoramento, análise e proposição de políticas públicas, além de vislumbrar e fortalecer a formação de uma opinião pública que ganhasse visibilidade.

Além dos objetivos, dois princípios aparecem como pilares da ação do Fórum. O primeiro diz respeito ao direito à alimentação como um direito humano, em que nenhuma lógica econômica ou conjuntura política pudesse justificar a sua violação. O segundo princípio estava ligado à defesa da democracia, partindo da premissa de que a segurança alimentar só seria possível a partir da democratização da esfera pública e de formulação e implementação de políticas voltadas para a equidade social. Sobre esse período e o papel do Fórum:

O Fórum **tinha um papel político de articulação com a sociedade civil**, e o papel técnico de **estimular** a criação de fóruns, **promover** o debate com os governos locais, com os estaduais pra **garantir a necessidade de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Nossa ideia era implementar o programa que saiu da **conferência de 94** [E3].

Esse papel de articulação com a sociedade civil permeou toda a atuação do Fórum ao longo dos anos, especialmente, porque os movimentos sociais começaram a se identificar com esse grupo. Em um relato sobre uma discussão em torno do conceito de “agricultura familiar” e “agricultura camponesa” há uma passagem interessante sobre a percepção que se tinha do Fórum:

Houve um debate acirrado do conceito "agricultura familiar" e "agricultura camponesa". Eu me lembro que eu tentei mediar e dizer "olha, vamos admitir as duas porque isso é uma formulação política" isso, aliás, é um embate muito curioso.

Você veja, isso repercutia, mas como eu estou te dizendo, **é interessante pensar isso, porque esse embate chegava no Fórum? Porque marcadamente o Fórum era também um lugar que os movimentos começaram a ter alguma confiança política [E6].**

Confiança política é uma característica determinante para compreender como o Fórum se tornou um ator político reconhecido. Logo após a sua criação, o Fórum começou a ser acionado para dar formações sobre segurança alimentar em diferentes lugares. Embora o CONSEA nacional já não existisse há muitos anos, alguns conselhos estaduais se mantiveram e outros foram criados, com destaque para o de MG, inaugurado por Itamar Franco e que desempenhou um papel importante de articulação nesse período.

Mas o que aconteceu é que **um mês depois de criado o Fórum ele foi atropelado pela conjuntura e por essa coisa de formação ...de reuniões locais, com os governadores.**

(...)

Depois, o Fórum teve um ingresso rico de gente, veio gente do Ceará muito interessante, que logo foi se aproximando, veio gente de Pernambuco. Vem gente do Espírito Santo, fora todos de Minas Gerais, vem gente do Rio Grande do Sul. O Governo Olívio Dutra, ele começa a ser com muitas iniciativas, embora eu não tivesse muita proximidade, eu **não fazia como fazia em MG o meio de campo do Fórum mais constante não**, mas ele estava muito ativo no tema da Segurança Alimentar.

(...)

Então começam a surgir militantes da Segurança Alimentar também nesse campo. [E5]

Essa sequência de acontecimentos, que engloba a criação propriamente dita, uma expedição pelo Brasil com D. Mauro Morelli como principal articulador e a criação de novos Conseas resultou em um conjunto maior de pessoas que passaram a se identificar com o Fórum.

(...) era o lado sociedade civil, apesar de serem governos de oposição, é muito comum haver uma tensão entre governo, que julga que nem tudo pode fazer, e sociedade civil, que pressiona e que quer muito mais. Então, **a sociedade civil vinha muito para o Fórum. Se identificava com o Fórum. [E5]**

Tentando buscar compreender o que gerava essa identificação, as pautas que aproximavam a sociedade civil desse Fórum, o combate à fome aparece como um ponto de destaque, além da defesa da alimentação como um direito inalienável:

Eu acho que a questão da fome, **do enfrentamento da fome, a questão do direito** (...) E ao lado disso, já começava a crescer um pouco, essa combinação **de alimentação saudável, muito sensível a área de nutrição, e a questão da agroecologia, que ainda não aparecia tanto como agroecologia, mas como agriculturas alternativas, que vai ficando mais forte a partir daí. (...) se você**

pensar a questão do direito, você pensa como direito, você diz "não, mas o direito não pode ser negado, então o governador não pode dizer que não vai contemplar isso aqui, porque com isso vai estar negando o direito" **de alguma maneira a sociedade civil se apossava dessa argumentação cada vez mais, consciente ou inconscientemente, ia utilizando isso** [E5].

O FBSSAN ganha legitimidade política ao longo dos anos de atuação, o resultado dessa mobilização fica evidente quando no início do primeiro governo Lula, em 2003, o conselho nacional é novamente criado e em boa parte de sua existência presidido por um membro do Fórum. Além de ter coordenado iniciativas determinantes para a constituição de um arcabouço de políticas que versam sobre segurança alimentar e nutricional, há uma avaliação positiva sobre o que se tinha como objetivo e o que se alcançou nesse período:

Eu acho que **o objetivo era conseguir fazer de uma forma articulada incidência política na área de segurança alimentar nutricional**, não tenho muitas dúvidas sobre isso que eu estou afirmando não, eu pelo menos entendo que foi assim e **acho que foi bem-sucedido**. Eu acho que cumpriu esse objetivo, com altos e baixos, **não é gratuito que nesse período de Consea 3 dos 4 presidentes sejam diretamente ligados ao Fórum. O Fórum dava as coordenadas dessa proposição política**. Eu acho que assim, **a articulação das pessoas no Fórum foi muito formadora, entende?** Porque ela... havia uma troca muito forte, um aprendizado entre nós, **porque nós não éramos iguais, então um tinha o foco em um tema, o outro, no outro...e assim, eu acho que o Fórum propiciava essa troca**. Seja na feitura do documento, seja nas discussões que se fazia, seja em propostas políticas que íamos levar [E5].

Nesse sentido, olhando para o conjunto dessas informações, compreende-se que o FBSSAN foi criado com uma perspectiva de atuação política a partir da sociedade civil que conseguisse incidir de maneira direta e pautasse, em algum nível, a gestão pública. Além disso, no início, adotou um papel de formação determinante para a conformação e fortalecimento de conselhos locais, o que também resultou em uma maior capilaridade do tema. 40 organizações da sociedade civil se comprometeram a se engajar em um projeto que visava a elaboração de uma agenda para o país tendo segurança alimentar e nutricional no centro do debate. É preciso ainda compreender como se deu a organização operacional dessa rede, especialmente por se tratar de um grupo que reunia expertises e interesses distintos em torno de uma pauta comum.

3.1.2 Afinal de contas, quem compõe o FBSSAN?

Quem pode dizer que representa o Fórum? Como fazer para participar? Afinal de contas, quem compõe o Fórum? Esses são questionamentos que, atualmente, permeiam a existência desse grupo e que aparecem nas entrevistas como um tema relevante, que avança para uma discussão sobre pertencimento, representatividade e organização interna.

Originalmente, como já colocado, o Fórum tinha em sua estrutura uma secretaria executiva e pontos focais sobre temas prioritários, mas ao longo dos anos outros formatos foram sendo adotados. Não foi possível resgatar através dos documentos e das entrevistas todos os modelos de organização pelos quais o Fórum passou, foram muitas experimentações, mas ao rememorarem algumas fases, os entrevistados pontuaram:

Era uma coordenação [no início], que tinha uma maioria de pessoas do Rio de Janeiro, acho que tem gente de Brasília, tem gente de São Paulo... e o fato é que a gente continuou por um tempo com as reuniões telefônicas. [E5]
É extremamente complicado. Eu me lembro vagamente, mas eu me lembro que tinha um ...originalmente **o Fórum tinha uma coordenação regional, regional sul, nordeste, centro-oeste, sudeste.** Mas aí eu acho que isso acabou se dividindo, porque o Nordeste era muito grande, aí acabou ficando nordeste 1,2 e 3, **era uma loucura, só sei que tinha representante de vários...na coordenação nacional tinha representantes de cada região** [E3].

A cidade do Rio de Janeiro acabou sendo o principal ponto de convergência desse grupo, o fato de muitos articuladores que conduziram esse debate residirem no município, fez com que muitas vezes a coordenação, que também já recebeu o nome de núcleo executivo, fosse composta por essas pessoas.

A gente foi tentando várias formas, tinha uma coordenação ampliada e uma coordenação executiva, depois tinha uma coordenação com critério de distribuição regional, mais recentemente, passou a incorporar outras redes pra ampliar a organicidade, as relações, mas eu acho que não funcionou muito bem. **E a marca dela, da trajetória, sempre foi o Rio, nunca saiu daqui.** [E1]
Tanto é que, **historicamente, tinha um pouco essa leitura crítica,** né? Que a gente concentrava poder, que **o Fórum era muito carioca, muito sulista.** Eu acho que nós tivemos mesmo esse papel de tentar, tentar ir animando, uma dinamização aí do debate [E6].

Como se pode observar, a crítica à centralidade do Fórum na Região Sudeste não é uma novidade. No decorrer dessa história houve algumas tentativas de mudança, mas na prática encontram-se dificuldades para operacionalizar as propostas.

Há registros de uma outra proposta de organização do Fórum, que já não contemplaria mais o formato deliberado no encontro em que o Fórum foi criado. Nessa outra forma a estrutura organizacional seria composta por: encontro nacional; coordenação ampliada; coordenação executiva e secretaria executiva. O Encontro Nacional seria a principal instância e o espaço para aprovar diretrizes políticas, avaliar o desempenho do Fórum, alterar regimento e carta de princípios e eleger a coordenação ampliada. Esse encontro aconteceria de dois em dois anos. A eleição da Coordenação Ampliada, segundo esse regimento, deveria seguir critérios de representatividade, a saber: gênero, militância, etnia, qualificação, por área que compunha o campo da SAN, envolvimento com o Fórum e que tivesse ao menos um

representante de cada região do país. Já a Coordenação Executiva seria composta por sete pessoas e eleita por indicação da Coordenação Ampliada, deveria respeitar os mesmos critérios de representatividade anteriormente citados, incluindo viabilidade operacional. No caso da secretaria executiva, deveria ser sediada em alguma entidade que compunha a Coordenação Executiva. Sobre esse processo de institucionalização:

(...) mas nós **sempre tivemos um certo embate no Fórum quanto essa questão de institucionalização** tinha uma ideia que o Fórum **tinha que ser quase uma federação de organizações, né? Formalizado**, e uma outra que não, **eu sou sempre partidária da outra, que o Fórum tinha que ser uma coisa horizontal, de redes, mais fluida...fluida não, mais livre, sem esse peso de institucionalidade**, mas um pouco essa ideia, como se o Fórum tivesse que ter a representação também dos...porque **tem uma questão não resolvida "o que é o Fórum nacional?"** entendeu? Porque a gente imaginava que deveriam ser criados Fóruns estaduais, se você está estimulando fóruns estaduais, eles têm que ter representação nesse Fórum Nacional, então tem uma questão não resolvida [E6].

Esse “embate” se perpetuou ao longo da existência do Fórum, trata-se de uma questão de fundamental importância em se tratando de um espaço que se propõe articular diversas representações de vários movimentos e que ainda não foi resolvido. O estímulo à criação de fóruns estaduais esteve, desde o princípio, no escopo de atividades do FBSSAN, porém, embora alguns estejam ativos, há um reconhecimento acerca da dificuldade de executar essa demanda e de potencializar os que já existem:

Então, eu acho que o Fórum tenha uma legitimidade, embora **isso não significa nos eximir de algumas críticas, contestações que são feitas, a centralização do Fórum**, essa coisa toda. Eu sempre achei, e continuo achando, que **a gente precisava encontrar apoios materiais para o Fórum descentralizar, pra apoiar fóruns estaduais, regionais, sempre achei isso** [E6].

Eu acho que a gente não chegou ainda a uma forma de existência do Fórum, né? Porque eu vejo que pessoas as vezes ainda se perguntam se são ou não são do Fórum, né? Essa coisa do pertencimento [E6].

Se por um lado não criar hierarquias pode fazer com que o trabalho seja mais fluido e menos burocrático, por outro é preciso reconhecer, através dos próprios relatos, que existe um conjunto de poucas pessoas que acabam centralizando as ações e, eventualmente, respondendo por esse grupo; seriam, portanto, os porta-vozes. Essa sensação de pertencimento foi prejudicada quando a ideia inicial de adesão à carta de princípios deixa de ser considerada sem que se coloque nada no lugar. Embora as relações com os movimentos sociais tenham um histórico, eles se renovam e novos acordos poderiam ser estabelecidos, reavaliados. Sem esse processo contínuo é compreensível a dificuldade de se sentir parte desse grupo.

Não, é isso mesmo, **tem um núcleo que se expande, é um pouco uma sanfona. Será que é isso? Que o Fórum é uma sanfona?** Fecha abre, fecha abre, porque houve um momento disso mesmo, que disse "**vamos fazer uma coordenação ampliada e tal...**" **tem um núcleo mais ou menos em permanência já há muitos anos, que procura de alguma maneira dinamizar o Fórum internamente ou projetá-lo também. Então o Fórum é um ente.** Se você for olhar, tem aí um núcleo "ah vamos chamar o Fórum!" Como é isso, "vamos chamar o Fórum", né? [E6].

“Chamar o Fórum” significaria chamar quem? O relato acima é sobre isso, no final das contas quem vai responder por esse grupo? Com base na história, quem representa é esse “núcleo em permanência” que, não por coincidência, são aqueles que possuem o Rio de Janeiro como um ponto em comum.

De maneira geral, o que se pode dizer é que na origem o Fórum tinha um formato melhor definido, mas, com o passar dos anos, houve tentativas de outros modos de organização que não funcionaram muito bem e dificultaram o processo de mobilização. Isso não impediu que as articulações para pautar a agenda de governo em defesa do direito humano à alimentação e a SAN acontecesse, inclusive, muitas vezes como protagonista do processo. Fato é que se observa uma característica um tanto pessoalizada, tendo em vista que se trata de um agrupamento de pessoas que são referências pelas contribuições valiosíssimas na construção de espaços democráticos e na formulação de políticas que foram centrais no combate à fome no país.

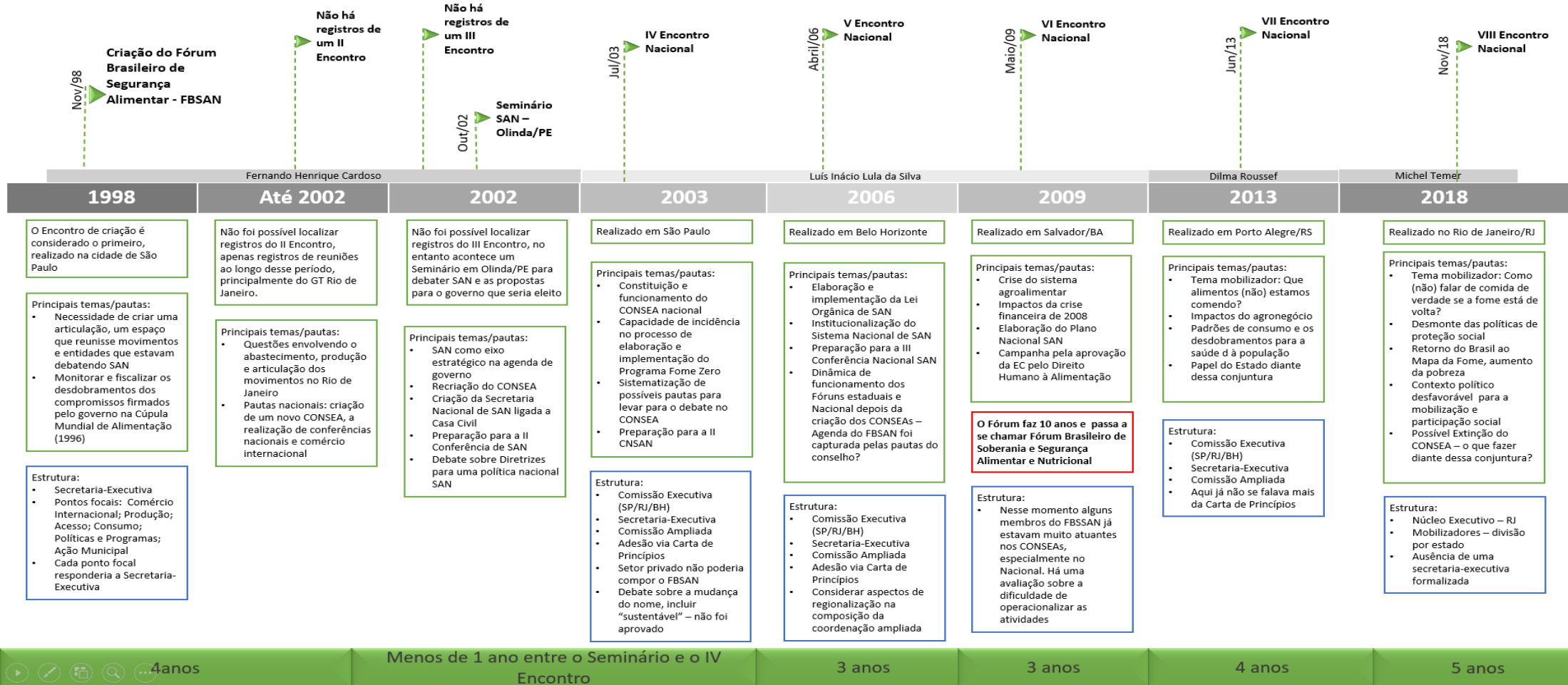
3.1.3 Encontros Nacionais e a construção de uma agenda de SAN no Brasil

Os Encontros Nacionais talvez tenham sido os principais momentos de debate conceitual e de construção compartilhada de uma agenda para a SAN e direito humano à alimentação adequada. Através de uma leitura atenta aos registros desses espaços, a despeito da organização interna ter sido reformulada algumas vezes, os encontros permaneceram no rol de atividades promovidas por esse Fórum.

A proposta, ao analisar as pautas dos encontros, é compreender quais eram as pautas e como elas avançaram ao longo dos anos. Não foi possível, no entanto, encontrar os registros do segundo e do terceiro encontro.

Figura 8 – Encontros Nacionais pelo FBSSAN

Encontros Nacionais realizados pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - FBSSAN



Fonte: Acervo pessoal Maria Emília Pacheco – elaboração própria

I Encontro Nacional FBSAN – A criação

Realizado no período de 03 a 05 de novembro de 1998, no Instituto Teológico Pio XI, o encontro marca a criação do fórum, que na época ainda era Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, sem o conceito de “soberania” incorporado ao nome, já bastante explorado anteriormente nesta tese.

II Encontro Nacional FBSAN

Não há registros desse encontro. No entanto, é possível identificar uma intensa agenda de reuniões entre 1999 e 2002, especialmente, do grupo que se organizava no Rio de Janeiro. As pautas variavam entre problemas mais locais, do estado do Rio, e os debates nacionais, tendo em vista que as pessoas que compunham a Coordenação Executiva aqui residiam. Temas como abastecimento, a criação de um novo CONSEA, a realização de conferências nacionais e comércio internacional aparecem nas relatorias dessas reuniões.

III Encontro Nacional FBSAN

Também não há registros desse Encontro, assim denominado. Em 2002, acontece no período de 16 a 18 de outubro, em Olinda (PE), um Seminário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de uma articulação entre a Comissão Interinstitucional de Alimentação e Nutrição (CIAN), do Conselho Nacional de Saúde (CNS), ASBRAN, CFN, MST, FIAN- Brasil, Plataforma DHESCA, ABRANDH, Warã Instituto Indígena, AOB/CNDH, Ministério Público Federal, MNDH, OAB/CNDH e CONTAG, com 407 participantes, representando cerca de 60 entidades em todo o país.

Foram objetivos desse Seminário: i) aprofundar o debate sobre Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional e a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada; ii) identificar os principais eixos temáticos a serem aprofundados no processo de preparação da II Conferência Nacional de SAN; iii) debater e deliberar a estratégia de preparação da II CNSAN.

O Seminário aconteceu em um contexto de eleições presidenciais e por isso as deliberações estavam relacionadas a propostas para o novo governo, a principal delas ligada à institucionalização de espaços para tratar de questões envolvendo SAN. Importante pontuar que o Programa de Governo do PT para as eleições de 2002, tinha a fome como questão prioritária e assumia a SAN como eixo estratégico. O Programa Fome Zero foi apresentado como um programa de SAN, e alguns membros do FBSSAN chegaram a participar da sua elaboração.

(...) **foi dividido o trabalho pra formulação do documento [Fome Zero]**, onde cada um ia escrever uma parte, e o [anônimo] **ficou com abastecimento e eu fiquei com a parte conceitual do Fome Zero. Depois se juntou as partes, discutiu e aí criou...e aí assim, eu estou contando toda a história.** No processo de transição de governo, onde foi sendo formado o novo governo, nós também fomos levados para academia de tênis²¹ [E5].

O fato de ter pessoas do Fórum implicadas nesse processo nos ajuda a compreender o espaço central que ele ocupa na conformação de um novo Consea, que vai aparecer já como um encaminhamento neste Seminário realizado em Olinda, ainda em 2002.

Entrega do documento ao presidente eleito reivindicando que: a SAN seja um **eixo estratégico** de desenvolvimento do novo governo; **seja reconstituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com caráter intersetorial e interinstitucional**; seja criada a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ligada a casa civil da Presidência da República; que a composição do Conselho fosse **50% de representantes da sociedade civil organizada, 25% gestores públicos e setor privado; 25% trabalhadores que atuam na área de SAN; e que o presidente do Conselho fosse eleito pelos conselheiros** (Relatório Seminário, 2002).

As deliberações acima listadas dão a dimensão da importância desse evento. Foi ainda nesse espaço que a primeira proposta de estratégia para a preparação da II CNSAN foi apresentada e debatida, bem como as Diretrizes para uma Política Nacional de SAN. As articulações se davam, portanto, em dois momentos: com a sociedade civil e, nos bastidores, nas proposições para o novo governo, onde havia uma porta de entrada de negociação para dar encaminhamento em algumas demandas tratadas a partir do Fórum.

Em outubro de 2002, o Fórum estava prestes a completar quatro anos de existência, o amadurecimento das pautas e a existência de propostas mais definidas demonstravam o quanto o debate tinha evoluído, resultado do trabalho de mobilização das pessoas e entidades que há muito compreendiam ser esse um dos principais caminhos para dirimir os problemas decorrentes da profunda desigualdade social brasileira.

IV Encontro Nacional

Realizado entre 21 e 23 de julho de 2003, na cidade de São Paulo. Estiveram presentes nessa edição representantes de entidades e fóruns de 17 estados de todas as regiões do Brasil. É preciso destacar que no momento em que esse Encontro acontece o CONSEA já havia sido recriado, marca o início da gestão do primeiro Governo Lula.

²¹ A Academia de Tênis José Farani era conhecida por ser um espaço em Brasília frequentado por políticos, músicos, cinéfilos e toda uma elite da sociedade brasiliense. O local ficou conhecido como um dos principais cenários de reuniões estratégicas de governo desde a era Collor. (https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/07/10/interna_cidadesdf,260485/marcada-pelo-glamour-a-academia-de-tenis-e-hoje-um-complexo-em-ruinas.shtml)

Nos relatos desse encontro, debates sobre a estrutura do Fórum são explicitados, e uma das deliberações tratava-se exatamente disso. Ficou acordado que o Fórum iria se manter como uma articulação e não se formalizar juridicamente. Já em relação à composição ficou consensuado que o setor privado não poderia fazer parte dessa articulação e que instituições como cooperativas ou do Sistema S, por exemplo, deveriam ter sua missão institucional avaliada e, se estivesse de acordo com os princípios do Fórum, poderiam integrá-lo. Outro ponto importante e de comum acordo desse Encontro foi a definição de que a adesão à carta de princípios é que formalizaria a integração ou não ao FBSSAN. Ademais, a coordenação executiva na época manifestou que essa função deveria se manter concentrada entre SP, RJ e BH, em função do acúmulo que se tinha concentrado nesses estados, já a comissão ampliada deveria ser pensada a partir de uma perspectiva regional.

É possível localizar nos registros desse Encontro que nesse período a discussão sobre o nome do Fórum já era uma questão colocada. Foi sugerida a inclusão do “sustentável” no nome, que até aquele momento era Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, mas a proposta não foi aceita sob a seguinte justificativa

Considerou-se que não se deveria mudar o nome do Fórum acrescentando o termo sustentável **para não ir alterando progressivamente o nome pelo qual o Fórum é reconhecido** em função das várias dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional que vão sendo destacadas a cada conjuntura. (Relatório – Plenária Final – IV Encontro)

Interessante observar que esse posicionamento acaba mudando, uma vez que atualmente o termo “soberania” compõe o nome do Fórum. Por fim, fica clara na Carta produzida ao final do Encontro a influência que o Fórum teve no processo de elaboração das propostas para a SAN do novo governo:

Reafirmamos nosso apoio à **prioridade conferida pelo Governo Brasileiro** à promoção da segurança alimentar e nutricional e à erradicação da fome no país, para cuja materialização o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) **ofereceu sua contribuição desde os primeiros momentos do novo governo, encaminhando sugestões para a implementação do Programa Fome Zero e participando da constituição e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).**

Essa incidência mais direta, traçando possíveis pautas de uma agenda de governo, deixa evidente a dimensão do Fórum nesse período, bem como o seu papel de articulador de um tema que acabou ganhando destaque no debate público.

Então, **nós do Fórum fomos chamados pelo Instituto Cidadania quando foram fazer o Fome Zero**, mas era uma participação, assim, nem sempre muito fácil, porque a interlocução ali tinha problemas de concepção, de estilo [se refere a elaboração do projeto] [E1].

Quando o Lula ganhou, também não me esqueço disso, **o Fórum organizou uma reunião no Ibase** aqui no centro do Rio, não me lembro se foi no Ibase mesmo, tinha umas 100 pessoas, **para preparar a nossa pauta que a gente ia apresentar para o governo. Uma bela reunião** [E1].

V Encontro Nacional

O Encontro realizado em Belo Horizonte nos dias 3 e 4 de abril de 2006 reuniu cerca de 150 pessoas representando entidades, organizações e fóruns de 24 estados. O debate aconteceu em torno do avanço das políticas de SAN, com destaque para a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), estratégias da sociedade civil para a garantia de execução dessas políticas e um balanço de como estava acontecendo a construção de fóruns estaduais.

Dois pontos são fundamentais nesse encontro, o primeiro deles diz respeito especificamente à LOSAN, que naquele momento tratava-se de uma lei estadual de MG (Lei nº15.692), mas já estavam na pauta a elaboração e a incidência para a aprovação de uma lei análoga com abrangência nacional, o que de fato aconteceu ainda naquele ano. A LOSAN nacional (Lei nº 11.346/2006) acabou sendo aprovada em setembro. O segundo estava relacionado ao reconhecimento de que a criação dos Conseas estaduais, bem como do CONSEA nacional dificultou a dinâmica de funcionamento dos fóruns, tendo em vista que muitos representantes que estavam nos fóruns, migraram para os conselhos, que acabavam por ser priorizados, não só porque era mais institucionalizado, mas também porque tinha mais estrutura e recursos para o funcionamento.

Essa crítica sobre a atuação concomitante entre o Fórum e o CONSEA e uma certa captura das atividades do Fórum quando o CONSEA foi criado é relatada nas entrevistas:

A existência do Consea, que aliás foi um tempo de mobilização muito forte do Fórum e a gente fez uma crítica até depois, **o Fórum foi um pouco submisso pela agenda do Consea, mas ao mesmo tempo, acho que as nossas gestões no Consea criaram elos com os movimentos sociais e isso acaba depois repercutindo um pouco no próprio Fórum** [E6].

Quando eu digo que em dado momento nós paramos pra fazer uma autocrítica que o Fórum não podia ficar submisso a dinâmica institucional do Consea, **mas não era pra recuar, era pra manter este papel, mas associado a iniciativas também criativas da sociedade**. Mas em relação a esse papel de incidência, foi fundamental e nós trabalhamos alguns temas de repercussão grande dentro do Consea, por exemplo, nós trabalhamos o tema...a **questão do PNAE**, né? estruturalmente vinculado a ação do Fórum bem antes de também entrar em debate a nova lei, a gente já havia feito um debate a respeito, um debate também pra incidir sobre o **programa Bolsa Família**, além de ...e aí eu estou exemplificando, né? **O PAA** também foi objeto de debate nosso dentro do Fórum, **a questão da vigilância sanitária**, vários temas [E6].

A crítica, embora seja precisa, é também acompanhada do reconhecimento do Fórum ter se constituído como um espaço de debate de pautas extremamente relevantes que passaram pelo conselho, e que isso ganha ainda mais relevância considerando que se tratava de uma articulação composta por representações de diferentes seguimentos da sociedade civil organizada.

VI Encontro Nacional

Realizado em Salvador/BA no período de 27 a 29 de maio de 2009, o Fórum havia acabado de completar 10 anos desde sua criação em novembro de 1998. A principal pauta, para além de um balanço da atuação, estava relacionada a questões de soberania, produção e abastecimento. Na época, o mundo enfrentava as consequências da crise financeira de 2008, dentre as quais está o impacto no preço dos alimentos, que produziu uma crise no sistema agroalimentar:

Os atuais padrões de desenvolvimento orientados pela apropriação privada dos recursos naturais, pela concentração de riquezas e pela mercantilização da vida, têm nos conduzido **a uma crise sistêmica maior que se revela em diversas dimensões: ambiental, energética, climática, alimentar e nutricional**. No centro da crise alimentar está o fato **do alimento ter se reduzido à mercadoria**. A crise do modelo se revelou com a alta dos preços e com o movimento especulativo em bolsas de mercadorias em que safras inteiras foram negociadas, regidas unicamente pela lógica do lucro (Carta política – VI Encontro).

Uma vez reconhecidos os avanços alcançados, como a aprovação da LOSAN e a institucionalização do Sistema Nacional de SAN (SISAN), o Fórum reafirmava seu papel de seguir no monitoramento e fiscalização da aplicação da lei e na implementação de políticas públicas. É nesse encontro que acontece a alteração no nome com a incorporação do termo “soberania”, passando a se chamar Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN. Ocasão em que também se firma o compromisso de participar da construção do Plano Nacional de SAN e da campanha pela Emenda Constitucional pelo Direito Humano à Educação proposta pelo CONSEA em diálogo com o Fórum, Comissão Especial pelo Direito Humano à Alimentação e Frente Parlamentar de SAN. A alimentação foi oficialmente incorporada no artigo nº6 da Constituição Federal em 04 de fevereiro de 2010.

VII Encontro Nacional

Realizado nos dias 04 a 06 de junho de 2013, em Porto Alegre/RS, o encontro reuniu 130 participantes e foi o primeiro em cujos registros constam a opção por eleger um tema mobilizador, que no caso foi “Que alimentos (não) estamos comendo?”:

Essa escolha se deve a percepção **do momento crítico que atravessa o sistema alimentar mundial e da urgência de dar visibilidade às contradições que vêm se acentuando no campo alimentar e nutricional no Brasil e no mundo** (Carta política VII Encontro Nacional).

Foi um chamado direcionado principalmente às organizações e movimentos sociais, para reflexão sobre os fatores que influenciavam as escolhas alimentares e sobre o modelo de produção, comercialização e consumo. Críticas ao agronegócio, ao controle pelas grandes corporações de todo o sistema agroalimentar, desde a produção até o varejo, e padrões de consumo que reforçavam hábitos de consumo prejudiciais à saúde humana permearam os debates do encontro.

VIII Encontro Nacional

Realizado no Rio de Janeiro/RJ, entre os dias 12 e 14 de novembro de 2018, ano em que o FBSSAN completou 20 anos de existência, o VIII Encontro teve como tema mobilizador “Como (não) falar de comida de verdade se a fome está de volta?”. O contexto político desse encontro é extremamente relevante e deve ser levado em consideração na análise. O período de 2016 a 2018 foi marcado por ataques recorrentes ao Estado Democrático de Direito no país. Desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, também chamado golpe, as políticas de proteção social vêm sendo constantemente atacadas. Além de reformas que resultaram em um aprofundamento dos níveis de desigualdades, foi criado o chamado “Teto dos Gastos” pela Emenda Constitucional nº95/2016, que representou uma redução nos investimentos, nos repasses para áreas consideradas essenciais, como educação e saúde. O quadro se agrava com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para Presidência da República, que durante toda a sua campanha deixou explícito seus posicionamentos conservadores, homofóbicos, misóginos, com um discurso voltado para o favorecimento das grandes elites e do mercado. Esse conjunto de fatos, aqui explicitado de maneira bem resumida, expôs o Brasil a uma grave crise institucional, econômica e social, e foi nesse contexto que o VIII Encontro aconteceu.

O aumento da extrema pobreza era visível, resultado de uma política de austeridade fiscal que agravou o desemprego, além do desmonte ou esvaziamento de programas de SAN e dos espaços de participação social. Naquele momento, já se supunha que, com Jair Bolsonaro como presidente, seria pouco provável que o CONSEA Nacional continuasse existindo, tendo em vista sua aversão a processos participativos, e, caso isso ocorresse, se daria em quais condições, uma vez que o conselho era vinculado à Presidência, que sabidamente não se

alinhava a nenhuma pauta amplamente defendida pelo Fórum, entidades e movimentos sociais. Desde então esse cenário só tem piorado.

Os debates do VIII Encontro foram todos voltados para uma avaliação da conjuntura e para pensar em possíveis articulações e estratégias de mobilização, partindo da premissa que tudo o que havia sido construído até então, todo o acúmulo institucional e político em torno da SAN estava em risco, e se assim continuasse o Brasil voltaria a compor o rol de países que integravam o Mapa da Fome das Nações Unidas. Olhando em retrospecto, tudo o que se aventava em 2018 realmente aconteceu, com o agravante da pandemia da COVID-19, enfrentada nos anos de 2020 e 2021.

A Carta política desse encontro ganhou o título “FBSSAN: 20 anos de ativismo e resistência – Sem democracia não há Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”.

A análise dos Encontros Nacionais permitiu mapear, não só questões relacionadas à estrutura e dinâmica de funcionamento do FBSSAN, como também acompanhar a evolução das pautas e a consolidação de uma agenda de SAN no Brasil. Inicialmente o trabalho estava direcionado para constituir uma articulação com movimentos sociais e organizações parceiras que demonstravam interesse em construir políticas intersetoriais que contemplassem as dimensões da SAN. Com o passar do tempo, em especial quando se tem no governo federal uma gestão com algum nível de comprometimento com a sociedade civil organizada, o que se viu foi um processo de incidência contínuo e a ocupação de espaços como o CONSEA nacional, um bom exemplo disso, é o fato de três dos cinco presidentes do conselho comporem a coordenação executiva do Fórum. Os relatos a seguir permitem ter a dimensão dessa centralidade e do processo de construção dessa agenda:

Uma coisa a se refletir é o que aconteceu com o Fórum na existência do Consea, **o que aconteceu com as organizações sociais nos governos Lula e Dilma, que sempre exerce uma força centrífuga de atração. O Fórum foi, durante muito tempo, o coração do Consea**, isso eu falo sem nenhum tipo de arrogância, pretensão. **A agenda do Consea começava a ser discutida em uma reunião da coordenação do Fórum**, reunião anual, a gente nunca ia pra Brasília no começo do ano sem ter conversado, não que a gente impunha, mas sempre tinha uma atuação mais ou menos pensada. **A pauta de mais de uma Conferência Nacional foi decidida... desenhada em reunião da coordenação do Fórum**, eu consigo ver até a lousa na minha frente. Claro que isso tudo **era democraticamente discutido e modificado**, quando era o caso, talvez pelo fato da gente...**a gente que eu digo essa meia dúzia de pessoas, sempre ter tido a preocupação, uma visão aberta, múltipla, contempla o diverso, etc...** provável que isso tenha facilitado a aceitação [E1]

Mas o Fórum teve presente não só porque trabalhou especificamente e aprofundou temas que eram estratégicos dentro das pautas históricas do CONSEA, como também nós nos debruçamos em análises conjunturais e sugerindo, inclusive, pauta pro Consea, é verdade. Eu me lembro de muitas vezes, antecedendo o debate no Consea sobre as pautas, porque era assim que funcionava o

Consea, tendo temas nas plenárias e tal, **nós fazíamos uma reflexão prévia a respeito**, então isso foi bastante importante, né? E na indicação das pessoas também, da presidência do Consea, do conjunto dos 5, 3 eram do Fórum, é verdade [E6].

Sobre essa agenda, em um primeiro momento, observou-se um movimento no sentido de garantir à existência algum nível de institucionalidade de políticas, como aprovação da LOSAN, a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), a inclusão da alimentação como direito na Constituição Federal, os programas ligados ao fortalecimento da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais, as mudanças na legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. Em um segundo momento a pauta foi mais voltada para a cobrança de dispositivos visando garantir a implementação desse arcabouço de programas e políticas, sempre buscando dialogar com o maior número de pessoas, movimentos e organizações possível. A depender do contexto, alguns temas ganhavam mais destaque, como foi o caso do agronegócio, dos agrotóxicos, da crise do sistema agroalimentar e das discussões em torno da soberania, que acabaram induzindo a mudança de nome do próprio Fórum, dada a relevância da pauta.

É surpreendente a legitimidade que o FBSSAN adquiriu, no entanto, é fundamental dar destaque a “essa meia dúzia de pessoas” uma vez que se refere, principalmente, a esse conjunto de pessoas localizadas na Região Sudeste, com destaque para o Rio de Janeiro, o que ajuda a entender a crítica sobre a atuação ser concentrada em um único lugar e em poucas pessoas. Eram (e ainda são) pesquisadores e ativistas ligados a organizações internacionais e/ou universidades públicas de diferentes áreas (nutrição, economia, agroecologia, direito) que encontram na SAN um ponto em comum e fizeram dela um dos principais eixos de atuação política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste estudo foi analisar e compreender como se deu a formação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e sua influência na construção da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no contexto brasileiro.

Reconstruir essa trajetória tomando como ponto de partida *a Lista de traços deixados pela formação de grupos* de Latour (2012), nos ajudou a identificar características que fazem do FBSSAN um grupo que possui algum tipo de plasticidade, ou seja, tem um núcleo de atores que seguem desde sua origem como centrais na deliberação e execução de tarefas, no entanto há uma certa volatilidade na sua composição.

Um dos traços sugeridos por Latour (2012) é a identificação dos porta-vozes desses grupos que se formam. Assim, foi possível, portanto, identificar que esse núcleo de pessoas que estão desde o começo e que se encontram na Região Sudeste, mais especificamente, no eixo Rio-São Paulo, respondem pelo FBSSAN, isso leva a um debate sobre representatividade e pertencimento. Ao longo desse período o que se pôde observar foi uma falta de renovação dos quadros, uma ação centrada nesse núcleo que propõe, opera e fala por esse grupo. O questionamento sobre quem pode se dizer do Fórum ou não nos parece ter sido melhor respondido no início, logo após a criação, quando a adesão se dava via carta de princípios. Com o tempo, isso se perdeu e, atualmente, esse debate ressurgiu e avança para uma discussão sobre a definição desse grupo, outro traço proposto por Latour (2012). Inicialmente, era possível localizar uma lista de organizações, movimentos que compunham esse grupo e que, de certa forma, ajudavam a defini-lo, uma vez que as pautas que circulavam em torno da segurança alimentar e nutricional, o direito humano à alimentação, os modelos de produção sustentáveis e reforma agrária uniam seus elementos. Hoje, embora muitos reconheçam e tenham o Fórum como referência, há certa dificuldade de identificar quem o compõe e não há uma institucionalidade formalizada. Atualmente, existe uma avaliação que aponta para a seguinte premissa: embora institucionalizar ainda não seja algo a ser considerado, é necessário pensar em uma forma de organizar que distribua melhor a responsabilidade e contemple outras regiões e movimentos. A mobilização de profissionais com algum nível e expertise na conformação de grupos é outro traço apontado por Latour (2012) e que o FBSSAN também contempla. O Fórum, desde a origem, contou com pesquisadores, antropólogos, economistas, nutricionistas, agrônomos, uma multiplicidade de atores que também ajuda a compreender a intersetorialidade característica da SAN. O último traço apontado por Latour (2012) é a identificação de antigrupos, o que as análises nos permitem dizer é que o próprio FBSSAN

tem na sua origem essa característica. O Fórum quando foi criado, embora o objetivo fosse aglutinar movimentos, organizações e indivíduos que já estavam engajados, em algum nível, com o debate da SAN e do combate à fome, foi também um momento de se diferenciar dos que estavam na gestão FHC envolvidos com o Comunidade Solidária.

O resgate histórico desse grupo só foi possível a partir de uma leitura atenta de um arcabouço de materiais, por vezes, reunidos em acervos pessoais desses atores-chaves. Como se viu, o Fórum é um ator extremamente relevante, que ganhou legitimidade e que se tornou referência. O fato de não ter um espaço que reúna esses documentos de maneira organizada e que permita o acesso a essa história, acaba por pessoalizar ainda mais esse grupo, que tem como porta-vozes um conjunto pequeno de pessoas.

Apesar de se colocar como um espaço aberto para a participação, há uma dificuldade de compreender como se pode fazer parte. Em algum momento, a adesão via carta de princípios existiu como alternativa, atualmente isso não segue como uma alternativa. Como fazer para participar do Fórum e ser considerado um integrante? Atualmente, não temos essa resposta, as relações se dão de outra forma, muitas vezes nos bastidores e articulações dos movimentos.

Falar sobre os bastidores é também falar sobre um modo de se fazer política. Ela acontece, muitas vezes, em lugares não institucionalizados, informais, onde os acordos são previamente estabelecidos. Se por um lado estudar o Fórum é estudar os bastidores, a atuação do Fórum também se deu, muitas vezes, a partir desse lugar, fato que fica evidente nos relatos sobre a discussão antecipada de algumas pautas que seriam tratadas no CONSEA.

O contexto político e a criação do FBSSAN estão intrinsecamente relacionados, o que significa dizer que a gestão, especialmente no âmbito federal, teve e ainda tem interferência direta na movimentação desse grupo. O período da redemocratização foi marcado por uma profusão de mobilizações sociais, nessa época já era possível identificar um embrião do que viria a ser o Fórum. Diante de um cenário favorável à pauta, como na gestão de Itamar Franco, a sociedade civil conseguiu ocupar espaços importantes dentro do governo e pautar a agenda pública. O Fórum ainda não existia da forma como hoje o conhecemos, mas o conjunto de atores já se organizava. A reação a um contexto adverso, na gestão FHC, e o posicionamento do governo na Cúpula Mundial de Alimentação, que ignorou o relatório produzido pela comissão tripartite de trabalho, foram fatores aglutinadores de uma reação que culminou na criação do FBSSAN. Quando o contexto político muda, a partir de 2003, parte dos integrantes do Fórum passa a compor espaços institucionalizados, como o CONSEA e a Secretaria de SAN, ligada ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nesse período há, em algum grau, uma diminuição das atividades do Fórum, uma vez que as ações estavam voltadas para a atuação no governo, embora pautas estratégicas ainda fossem debatidas anteriormente por esse subgrupo localizado no Rio de Janeiro. Isso nos permite afirmar duas leituras, a primeira é que o CONSEA e os dispositivos de participação social relacionados à SAN existiram, apenas, em governos que viabilizaram uma aproximação maior da sociedade civil com espaços decisórios. No Governo Lula, período em que as políticas e programas de segurança alimentar e nutricional tiveram maior destaque, houve um aumento significativo no número de conselhos; os nacionais como o CONSEA, somavam 31, dos quais 13 consultivos e 18 deliberativos (SANTOS,2015). A segunda é a captura da pauta do FBSSAN pelo conselho no momento que parte das pessoas que o compõem passa a ocupar algum espaço institucional dentro do governo. Krenak (2020) tece uma crítica importante em relação a esse processo de captura dos movimentos sociais, pontuando que muitas vezes, a partir do momento em que se consideraram representados, os movimentos deixaram de exercer o espaço de crítica externo ao governo e necessário para manter uma postura de resposta às questões que impactam na vida de diferentes grupos sociais. No que diz respeito ao FBSSAN, em se tratando de uma rede de organizações e movimentos, cabe uma reflexão sobre o espaço que o Fórum passa a ocupar o conselho, e, vice-versa, o espaço que o conselho passa a ter dentro do Fórum. Se de fato o conjunto de atores, organizações e movimentos dessa rede se viram representados nesse arranjo conformado na época do conselho e em que medida se deu, essa captura da pauta pode ter fragilizado essas articulações. Outro ponto fundamental, é reconhecer que no momento em que, novamente, espaços como o CONSEA deixam de existir em uma esfera a nível nacional, o Fórum precisa se readequar e refletir sobre o papel de mobilizador que já assumiu em algum momento da sua história.

Em relação à agenda de atuação do FBSSAN, a eleição de temas prioritários era pautada pelo contexto da política nacional. Ou seja, inicialmente a agenda era mais estrutural na disputa pela institucionalização de leis, diretrizes, políticas, e posteriormente passa a ser voltada para a criação de dispositivos de monitoramento, avaliação e fiscalização

Por fim, esse trabalho também registrou um dissenso importante acerca da história comumente conhecida. Não há um consenso em relação às leituras de como a pauta foi conduzida no governo FHC. Ainda que se reconheça que houve um deslocamento do tema, aqueles que estavam atuando dentro do governo e que, assim como os representantes da sociedade civil organizada, acumulavam experiências com mobilizações em torno da SAN, estavam comprometidos em não deixar a pauta prescrever, mesmo que recebesse outro nome.

Os achados aqui compartilhados, para além de registrar a história do FBSSAN como um ator político fundamental na construção da segurança alimentar e nutricional e na luta no combate à fome. Também se soma aos estudos de análises de políticas que partem da premissa de valorização das relações entre os atores, os lugares que eles frequentam e os cargos que passam a ocupar ao longo da sua trajetória, como fatores que influenciam de maneira direta na elaboração de políticas.

Além disso, se constituiu como um primeiro exercício para a construção de um acervo de todo o material aqui consultado, uma vez que se trata de documentos que contam parte de uma história importante das políticas e de mobilizações sociais que aconteceram no nosso país. Cabe tornar pública e acessível essa parte da história, não podemos deixar cair no esquecimento relatos que nos inspiram a seguir na luta pela democracia.

“Vale uma vida!”

(E3 -frase de um dos atores-chaves ao final de uma das entrevistas, após revistar toda sua trajetória na luta pela SAN e pelo direito humano à alimentação adequada e saudável)

REFERÊNCIAS

I CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. /CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. **Relatório final**. Brasília, 1995. 201p.

BURITY, Valéria et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

BRASIL. **Decreto de 28 de março de 1996**. Cria o Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Cúpula Mundial da Alimentação e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1996/dnn3909.htm>. Acesso em: 30 jul.2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. **Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Ed.1. Brasília, 2011.

BARROS, André Luiz. **As letras vivas do arauto da miséria**. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1996. Disponível em < http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&Pesq=%22c%3%bapula%20mundial%20de%20alimenta%3%a7%c3%a3o%22&pagfis=183805>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro. Ed. Zahar, 2001.

BURLANDY, Luciene. Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. 2003. 283 f. **Tese** (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.

_____. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 851-860, 2009.

_____. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & saúde coletiva**, v. 16, p. 63-72, 2011.

COSTA, Christiane Araújo; BÓGUS, Cláudia Maria. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde e Sociedade** [online]. 2012, v. 21, n. 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000100011>>. Acesso em: 22 jun. 2021, p. 103-114.

COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: **Participação Popular nas Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006, p. 97 - 108.

COSTA, Christiane Gasparini Araújo. Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações. **Dissertação** (Mestrado) São Paulo: Universidade de São Paulo; 2008.

DEL PORTO, Erick Brigante. A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995-2002. 2006. 228p. **Dissertação** (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285608>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. FBSSAN, c2019. **Histórico**. Disponível em < <https://fbssan.org.br/sobre-o-fbssan/historico/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Editora Paz e Terra, 2014.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária** – Edição especial: Interlocação Política: coletânea dos documentos finais das cinco primeiras rodadas. Brasília: IPEA, 1996. p.225.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador: Edufba; Bauru: Edusc, 2012.

MALUF, Renato Sérgio; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996.

MALUF, Renato Sérgio. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

MALUF, Renato Sérgio; BURLANDY, Luciene; MENEZES, Francisco. Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. **Relatório técnico**, 2 CERESAN. Rio de Janeiro; 2006.

MAGALHÃES, Rosana. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2002, v. 18, n. supl. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2002000700013>. Acesso em: 21 out. 2021, pp. S121-S137.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

PELIANO, Ana Maria Medeiros; RESENDE, Luís Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Planejamento e políticas públicas**, v.12. Brasília: Ipea, 2009.

PAIVA, Denise. **Era outra história: política social do governo Itamar Franco, 1992-1994**. EDUFJF, 2009.

- REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). 2021. **Vigisan National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil**. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf. Acesso em: 05 jan. 2021.
- REPORTAGEM: **Arlindo participa da reunião do Mercosul**. Jornal do Commercio (AM). Manaus, 15 de novembro, 1996. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=170054_02&pesq=%22c%C3%BApula%20mundial%20da%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%22&pasta=ano%20199&hf=memoria.bn.br&pagfis=74515. Acesso em: 20 ago. 2020.
- SPINK, Mary Jane; MEDRADO, Benedito. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. SPINK, Mary Jane. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, v. 2, p. 41-61, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Por que é tão difícil construir uma teoria crítica?. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2002. p.23-37.
- SANTOS, Priscilla Ribeiro; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2015, v. 23, n. 56 Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>>. Acesso em: 20 ago.2020.
- SILVA, Sandro Pereira **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.
- SALLUM, Brasílio; GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2016, v. 24, n. 60, pp. 115-135. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316246001>>. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/1678-987316246001>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- XAVIER, Leonardo Pereira et al. Soberania alimentar: proposta da via campesina para o sistema agroalimentar. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 7, p. 4454-4466, 2018.

ANEXO A – EPÍLOGO

O FBSSAN enfrenta hoje um novo contexto, a gestão de Jair Bolsonaro representou, entre outras coisas, uma ruptura com as instâncias de participação social. O avanço no desmonte de políticas públicas que garantiam direitos fundamentais à população fragilizou a democracia brasileira. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA – em seu primeiro ato de governo, ainda em 2019, fez do FBSSAN uma das principais referências no conjunto de mobilizações sociais para seguir na resistência contra os ataques impostos por essa nova conjuntura.

Uma das perguntas realizadas nas entrevistas estava relacionada aos desafios que o FBSSAN precisa encarar, após 20 anos de história. Compartilhar alguns desses apontamentos, foi uma das formas encontradas para deixar uma contribuição para o que esse grupo ainda possa vir a produzir.

Fórum está em um momento de desafio muito grande, porque um dos fatores que eu falei foi de realizações, e **a gente tá em um momento muito adverso pra realizações, o que a gente pode considerar realização hoje, é a nossa capacidade de resistência, a nossa capacidade de ampliar apoios, isso é um máximo de realização que a gente tá conseguindo no dia-dia.** Existe um fenômeno que eu acho que tá ocorrendo, que a gente precisa estar muito atento nesse momento muito difícil, **de cansaço e desistência.** E esse cansaço e desistência se dá pela repetição de aberrações, cada dia uma nova aberração, por exemplo o discurso do Bolsonaro hoje na ONU, uma aberração completa. [E5]

Uma outra coisa que eu penso que deve ser colocado pro Fórum, **o Fórum deve ver como pensar estrategicamente, qual o projeto que precisa para acenar para o futuro, o que ele pode propor de coisas mais centrais** que, inclusive, sejam inovadoras, **não basta dizer "restaurar nossas velhas políticas de SAN"** a gente precisa pensar dentro desse novo contexto, que é um contexto de destruição, e aí eu também uso a palavra reconstrução na Fundação Perseu Abramo, em um futuro que a gente não sabe quando é que vai ser, quanto tempo vai demorar, mas precisa fazer, porque, veja bem, no governo Fernando Henrique a gente apontava pro futuro, a gente dizia "tem que ter Consea, tem que ter participação social" não vai dar, mas a gente vai fazer ou no plano local, ou nos estados, e vai assim. Então, eu acho que assim, os desafios que estão colocados pro Fórum são nesse sentido. [E5]

Bom, então, um desafio primeiro é **conseguir manter e atualizar essa pauta nossa,** que ao meu ver supõe incorporar ângulos que eu acho que são muito complexos e desafiadores, que estão no **campo do consumo.** Eu acho que nessa etapa do capitalismo, nós precisamos estar um pouco mais atento sobre o que representa as corporações da indústria de alimentos no consumo, na interação com as concepções do ato de alimentar-se [E6].

Segundo, em outro plano, manter essa perspectiva **de interação com outras redes, fóruns, e quando possível alguma tarefa conjunta...**então desenvolver ações com outras redes, com outros fóruns, me parece também um caminho bastante importante. E terceiro, de forma obstinado, **eu continuo achando que nós precisamos encontrar os caminhos de dialogar com o movimento do direito à cidade,** e aí se coloca também a questão do urbano e do consumo.

(...) eu estava falando mais dos temas, mas queira dizer que um desafio é, aproveitando a virtualidade do debate virtual, tentar fazer uma ... **ver como se**

ganha essa aproximação entre os mobilizadores dessa pauta nos vários lugares do Brasil, acho que a gente poderia...eu estou mais preocupada com isso do que ver qual ser outro formato de institucionalização do Fórum [E6].

Eu acho que o Fórum tem dois papéis, um que é o de germinar, que eu acho que é fundamental, **germinação de novas lideranças**, de novas pessoas, de novos quadros, de novas articulações, **ele tem um potencial enorme**. Mas ao mesmo tempo ele é extremamente museu, entende? Extremamente conservador, entende? No sentido de manter as estruturas. Então as pessoas veem o Fórum como uma coisa distante ...inclusive em vários momentos eu tive dificuldade em trazer pessoas novas para o Fórum por causa disso, que eles não enxergavam espaço pra participar. Isso sempre foi uma dualidade que o Fórum teve, entende? Sempre teve um potencial muito grande, sempre teve essa coisa da limitação [E3].

Como é possível observar nas falas, parece urgente a necessidade de repensar as pautas, outras formas de estabelecer uma dinâmica melhor de diálogo e comunicação com outros movimentos cujos temas se conectam com a SAN e, sobretudo, a renovação de quadros. Repensar as pautas passa por refletir sobre quais temas serão considerados centrais na atuação, em um projeto mais amplo e inovador que reposicione as ações do FBSSAN nesse novo cenário.

ANEXO B – Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado (a),

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), do estudo intitulado “*Nada a temer senão o correr da luta - Resistência e Ativismo: a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*”, conduzido por Gabriele Freitas. Este estudo tem por objetivo analisar o processo de conformação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) no contexto da década de 90, buscando compreender quais foram os argumentos que deram sustentação para a criação do Fórum e seus desdobramentos.

Nessa pesquisa serão entrevistadas pessoas que tenham participado ou acompanhado a trajetória do FBSSAN e/ou tenham participado da elaboração de documentos publicados pela mesmo que de uma forma ou de outra tenham influenciado na consolidação desse grupo. Você foi selecionado como possível participante da pesquisa porque identificamos seu nome como colaborador, coordenador ou autor em algum (uns) documento (s) selecionado (s) para esse estudo e/ou por indicação de outro (a) entrevistado (a). Sua participação não é obrigatória.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em contribuir, por meio das suas respostas à entrevista, para a construção de uma narrativa que explicita os prováveis consensos, divergências e diferenças determinantes para a criação do FBSSAN, que ao longo desses 20 anos apresenta uma trajetória extremamente relevante para a conformação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil.

A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo, caso ocorra algum dano decorrente da participação na pesquisa, você poderá buscar indenização conforme as leis vigentes no Brasil.

No que tange os benefícios, acreditamos que sua entrevista poderá auxiliar no registro da memória da história desse grupo, uma vez que ao dar voz para os principais atores que compuseram esse processo oferecemos a possibilidade de apresentar relatos a partir da sua perspectiva e inserção institucional.

Explicamos que sua participação nessa entrevista pode oferecer o risco de ter suas posições reveladas no estudo. Acreditamos que você, enquanto sujeito participante e envolvido em políticas públicas, tem capacidade de gerenciar esse único risco colocado, em primeiro lugar, decidindo pelo seu anonimato ou não no estudo, e, em segundo lugar, durante a entrevista, optando por falar ou não.

Assumimos o compromisso de que sua identidade permanecerá confidencial, salvo expressa manifestação em sentido contrário, haja vista a possível ocupação de cargos ou posições públicas atualmente ou anteriormente. Caso você decida manifestar pública a sua opinião, será garantido que a transcrição da entrevista será submetida a sua apreciação antes de qualquer divulgação.

Os dados obtidos por meio desta pesquisa serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo de sua participação. O pesquisador responsável

se comprometeu a tornar públicos nos meios acadêmicos e científicos os resultados obtidos de forma consolidada sem qualquer identificação de indivíduos participantes.

Sua participação não será remunerada e nem implicará em gastos a serem desembolsados por você. Mas, caso haja eventuais despesas, estas poderão ser custeadas ou ressarcidas pela pesquisa. A entrevista poderá ser realizada no seu local de trabalho ou algum outro lugar de sua preferência. Também há a possibilidade de realização de entrevista à distância por meio do programa Skype. Se possível, esperamos apenas que em ambos os casos (entrevista presencial ou à distância) o local seja tranquilo e silencioso.

A doutoranda Gabriele Freitas vai lhe entrevistar a partir de um roteiro semiestruturado de perguntas. Novas perguntas poderão ser acrescentadas a partir das suas respostas. A estimativa é que a entrevista pode durar de 30 a 90 minutos, a depender de suas respostas. Pedimos sua permissão para gravar e transcrever a entrevista.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, do pesquisador responsável da pesquisa. Os comitês de ética são responsáveis pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. Se você tem alguma dúvida sobre seus direitos como participante de uma pesquisa ou se quiser fazer alguma reclamação, pode procurar o Comitê de Ética e Pesquisa no contato abaixo, agora ou a qualquer momento:

Contatos da pesquisadora responsável:

Gabriele Carvalho de Freitas, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva/IMS/UERJ

Telefone: (21) 969335312 E-mail: gabi.cfreitas28@gmail.com

Endereço: Rua São Francisco Xavier, 524, Pavilhão João Lyra Filho, 7o andar sala 7010, Maracanã - Rio de Janeiro – RJ – CEP: 20550-013.

Contatos do Comitê de Ética em Pesquisa:

Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Medicina Social da UERJ: Rua São Francisco Xavier, 524 – sala 7.003-D, Maracanã, Rio de Janeiro, CEP 20550-013, telefone (21) 2334-0235, ramal 211. E-mail: cep.ims.uerj@gmail.com

Você autoriza a gravação e a transcrição da entrevista? sim não

Você deseja manter o anonimato? sim não

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa, e que concordo em participar.

Assinatura do (a) participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

Local:

Data: / /

ANEXO C - Primeira lista proposta de convidados para o Encontro de 1998

Organizações/movimentos/grupos/pessoas	
AAO	Associação de Agricultura Orgânica
ABONG	Associação Brasileira Organizações Não Governamentais
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ActionAind	
Ágora	Associação para projetos de Combate à Fome
APAEB	Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia
APAEB – Valente	
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição
AsPTA	Assessoria de Projetos e Tecnologias Alternativas
AsPTA – Regional Nordeste	
AsPTA/IBASE	
ASSESSOAR	Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural
Associação de Programas em Tecnologias Alternativas	
CAATINGA	Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas
CAE-IPE	Centro de Agricultura Ecológica
CAPOIB	Conselho de Articulação das Populações Indígenas no Brasil
Cáritas Brasileira	
Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro	
Centro Nordestino de Medicina	

Popular	
CERIS	Centro de Estatística Religiosa Investigações Sociais
CESE	Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CETAP	Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CETRA	Centro de Estudos do Trabalho e Assessoria Trabalhista
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COEP	Comitê Central das Empresas Públicas
Comitê Coordenação Estadual de São Paulo	
Comitê Estadual do Acre	
Comitê Estadual do Ceará	
Comitê Estadual do Rio Grande do Sul	
Comitê Estadual do RJ	
Comitê Funcionários da Embrapa Goiânia	
Comitê Pernambucano da Ação da Cidadania	
CONIC	Conselho Nacional de Igreja Cristãs do Brasil
Conselho Comunidade Solidária	
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
Cooperativa de Consumo e Integração Humana	
CPDA/REDCAPA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,

	Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRAISA	Companhia Regional de Abastecimento de Santo André
CRN – RJ	Conselho Regional de Nutrição – Rio de Janeiro
CRS	Catholic Relief Services
CTA – ZM	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CTA/EMBRAPA	Centro de Tecnologias Alternativas/EMBRAPA
CUT/Nacional	Central Única dos Trabalhadores
Denise Oliveira	
ESPLAR	Centro de Pesquisa e Assessoria
FAO	
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais	
Fórum Paraná	
Fundação Campo Cidade	
Fundação Laura de Andrade/MG	
GTA	Grupo de Trabalho da Amazônia
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas
IBFAM	
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IFAS	Instituto de Formação e Assessoria Sindical “Sebastião Rosa da Paz”
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Instituto Biodinâmico	

Instituto Monteiro Lobato	
IRT	Instituto de Relações do Trabalho
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
Mãos Mineiras	
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MNMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MOPS	Movimento Popular de Saúde
Movimento Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais	
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEPA/Unicamp	Núcleo de Estudos e Pesquisa em Alimentação
ORIGEM (WABA)	World Alliance for Breastfeeding Action
OXFAM – Brasil	
Pastoral da Criança	
PNBE	Instituto PNBE de Desenvolvimento Social
POLIS	Instituto de Estudos e Formação e Assessoria Política
Ponto Focal de Experiências locais de Desenvolvimento solidário da Ação da Cidadania	
Ponto Focal para Segurança Alimentar da Ação da Cidadania	
PREA/Rádio Comunidade	Programa Rural de Educação Ambiental
Projeto RECA	
PROTER	Programa da Terra

REDE	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
Rede Mulher	
Rede Mulher de Educação	
REDEH	Rede de Desenvolvimento Humano
SASOP – SEDE	Serviços de Assessoria a Organizações Populares Rurais
Secretaria da Mulher do Conselho Nacional dos Seringueiros	
SESC/SP	
SOF	Sempre Viva Organização Feminista
Sônia Hirsch	
TAPS	Temas Atuais na Promoção da Saúde
UFPR – Faculdade de Nutrição	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

ANEXO D – Entidades fundadoras do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Organizações/movimentos/grupos/pessoas	
ABEAS	Associação Brasileira de Ensino Superior em Agricultura
ActionAid	
Ágora	Associação para projetos de Combate à Fome
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição
AsPTA	Assessoria de Projetos e Tecnologias Alternativas
CAPOIB	Conselho de Articulação das Populações Indígenas no Brasil
Cáritas Brasileira	
Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro	
Centro Nordestino de Medicina Popular	
CERIS	Centro de Estatística Religiosa Investigações Sociais
CESE	Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CFN	Conselho Federal de Nutrição
Comissão Pastoral da Terra	
Comitê Estadual da Ação da Cidadania/PE	
Comitê Estadual da Ação da Cidadania/RS	
Comitê Estadual da Ação da Cidadania/SP	
CONCRAB/MST	Movimento Sem Terra
Conselho Nacional dos Seringueiros	
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPDA/REDCAPA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do

	Rio de Janeiro
CUT/Nacional	Central Única dos Trabalhadores
DESER	Departamento de Estudos Sindicais de Economia Rural
EMBRAPA - CNPAF	
ENSP/Fiocruz	Escola Nacional de Saúde Pública - Fundação Oswaldo Cruz
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FIAN Internacional	Food First Information and Action Network
Fórum Parná de Segurança Alimentar	
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
MITRA - Duque de Caxias	
Movimento Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais	
NEPA/Unicamp	Núcleo de Estudos e Pesquisa em Alimentação
ORIGEM (WABA)	World Alliance for Breastfeeding Action
Pastoral da Criança	
POLIS	Instituto de Estudos e Formação e Assessoria Política
PREA/Rádio Comunidade	Programa Rural de Educação Ambiental
SESC/SP	
SOF	Sempre Viva Organização Feminista
TAPS	Temas Atuais na Promoção da Saúde
UFF	Departamento de Nutrição - Universidade Federal Fluminense