

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

*Maria Ozanira da Silva e Silva*<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo aborda a Participação no âmbito das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Os conceitos de Participação, Descentralização e Controle Social são abordados como fundamentos explicativos dessas Políticas, sendo também apontadas experiências de participação Social no processo de construção das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. São pontuados os limites estruturais da Participação Social, mas também vislumbrada a sua potencialidade.

Palavras-Chaves: Participação Social. Política de Segurança Alimentar. Controle Social.

### 1 INTRODUÇÃO

O tema “**Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**” coloca a necessidade do desenvolvimento de um esforço inicial no sentido de pontuar os conceitos de **PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO e CONTROLE SOCIAL** enquanto fundamentos para uma melhor compreensão da participação social no contexto das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Isso por entender que estes são campos teórico-conceituais que não podem ser tratados homogeneamente e por serem permeados por fortes conteúdos ideológicos. Nesse sentido, o que pretendo é aclarar a perspectiva teórica a partir da qual discorro sobre os tópicos em tela.

Num segundo momento, vou procurar levantar algumas indicações de caráter geral sobre aspectos mais relacionados com o tema, procurando pontuar conteúdos importantes do debate atual que se desenvolve em torno do tema.

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pesquisadora, nível I do CNPq e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

## **2 PONTUANDO OS CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO; DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL ENQUANTO FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

No trato contemporâneo que vem sendo atribuído às Políticas Públicas, verifico a presença e referência constante aos conceitos de Descentralização, Participação e Controle Social em discursos e propostas de dirigentes institucionais e de representantes da sociedade civil organizada, quer oriundos das classes dominantes, quer sejam das classes subalternizadas. No campo das aparências parece tratar-se de um amplo consenso em torno de conceitos articulados que integram estratégias direcionadas para melhoria da gestão das políticas públicas.

O marco legal desses conceitos é a própria Constituição Brasileira de 1988, no Art. 204 que trata da Política de Assistência Social ao determinar que as ações governamentais na área da Assistência Social sejam organizadas com base em dois princípios: Descentralização Político-Administrativa e Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Por outro lado, há que se considerar que a categoria Descentralização tornou-se uma temática mundial, principalmente a partir dos anos 1960 e 1970, situando-se na conjuntura de crise e mudanças na economia e no campo político-ideológico. Nesse âmbito ocorrem profundas transformações na matriz de produção, com sustentação da ideologia Neoliberal; predomínio do mercado e mundialização da economia.

Descentralização e Participação passam a serem utilizadas nos países de capitalismo avançado enquanto estratégias para contornar os problemas decorrentes das transformações do sistema de produção capitalista, na estrutura familiar e nas relações sociais em geral (CAMPELO; CARVALHO, 2002, p. 70).

Em termos da realidade brasileira, verifica-se, nesse contexto, que a Descentralização tem se colocado sob duas perspectivas:

Enquanto uma construção de inspiração Neoliberal voltada para redução da ação do Estado no campo social, com conseqüente redução de gastos, adotando como estratégias auxiliares a seletividade e a focalização.

Revela-se uma construção democrática, produto da dinâmica política dos

anos 1980, iniciada na segunda metade dos anos 1970, com a reativação e atuação dos denominados novos movimentos populares e do novo movimento sindical desatrelado do Estado. Esses movimentos constituíram uma correlação de forças sociais que foi capaz de ampliar a esfera pública brasileira, com a presença atuante de sujeitos sociais na formulação e no controle social das Políticas Públicas, tornado possível um amplo movimento pela construção da cidadania. Nessa perspectiva, a participação da sociedade civil é condição para que a construção de um processo participativo, sem adjetivação (participação ativa, participação passiva), participação entendida enquanto mecanismo efetivo para influenciar decisões, no campo da formulação, do controle social e do usufruto das Políticas Públicas. Nesse campo, identifica-se uma inter-relação entre os conceitos de Democracia, Autonomia e Participação. O entendimento aqui é de que a Descentralização, a Participação e o Controle Social são processos políticos, diretamente articulados à democratização da sociedade e a ampliação do espaço público. Entendo, por conseguinte, que a sociedade organizada tem poder de pressionar o Estado e de influenciar no direcionamento das Políticas Públicas, entendidas enquanto um processo dinâmico contraditório que envolve sujeitos, interesses e racionalidades divergentes direcionadas para construção de respostas a demandas sociais.

Como até então referido, a Participação Social, categoria central de nossas reflexões no campo das Políticas Públicas, perpassa todo o seu processo, desde o momento da constituição do problema: focalização de necessidades por parte de sujeitos coletivos; na inclusão desse problema na agenda pública, à formulação, implementação e avaliação de uma Política Pública. Isso, por entender que a Política Pública é um processo socialmente construído, expressando respostas a questões colocadas na Agenda Social e Política de uma Nação.

Nesse processo participativo, há que se considerar a centralidade que deve assumir o Controle Social, entendido como um exercício político possível por parte das classes subalternizadas, em contraposição ao exercício do Controle Social de cima para baixo, pela via da violência ou da repressão, historicamente desenvolvido como um mecanismo utilizado pelo capital para garantir sua própria reprodução, no dizer de Meszáros, “favorecendo os mais fortes contra os mais fracos” (MESZÁROS, 1999, p. 86).

Assim percebido, que o exercício do Controle Social se situa no campo das relações de contra-hegemonia, o que torna possível o Controle Social de baixo para cima.

Com esse entendimento, quero colocar a possibilidade da Participação Social na formulação, gestão e controle social das Políticas Públicas, entre estas das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo maior desafio é a transformação dos amplos segmentos subalternizados e empobrecidos da sociedade brasileira em sujeitos sociais organizados coletivamente para construir e influir nessas Políticas.

### **3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Numa perspectiva histórica mais recente, é possível serem identificadas algumas experiências que se situam no campo do combate a fome e a miséria e na direção da construção de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, com destaque à Participação Social como estratégia favorecedora dessa construção.

Parto do entendimento que orienta os esforços do Governo brasileiro na atualidade, situando a alimentação como direito de toda a humanidade: “Todo mundo tem direito a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente” (BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005-a p. 1). Essa é a concepção de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Programa Fome Zero. Portanto, entendo que o direito humano à alimentação é uma obrigação do Estado, mas deve ser uma construção de toda a sociedade. Nessa direção, a primeira experiência que ressalto, é o “Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida” idealizada e liderada por Hebert de Sousa, o Betinho, e incorporada pelo Governo de Itamar Franco em 1993 enquanto Plano de Combate à Fome e à Miséria, constituindo-se numa grande expressão de participação social. Trata-se de um Movimento constituído por sujeitos sociais que pretendia evoluir de ações emergenciais para estruturais, senda a reforma agrária e a criação de empregos apontados como eixos fundamentais desse processo. A população alvo era os 32 milhões de indigentes brasileiros diagnosticados pelo Mapa da Fome elaborado

pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

A inovação desse Movimento é representada pelo esforço de mobilização de recursos institucionais, humanos e organizacionais existentes em prol da superação da indigência de amplo segmento da população brasileira, “sob a orientação dos princípios da parceria, da descentralização e da solidariedade, orientados pela estratégia de mobilização do Governo e dos movimentos sociais” (SILVA, 2003, p. 236). Criou o CONSEA que foi substituído pelo Comunidade Solidária que passou a representar a principal estratégia de enfrentamento a pobreza no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sem conseguir alterar o quadro de pobreza do país (cf. SILVA, 2001). Mesmo perdendo seu caráter mais abrangente e permanente, essa Campanha continua mobilizando a sociedade, ainda com repercussões na atualidade, principalmente durante períodos de maior apelo social.

A segunda experiência que quero ressaltar situa-se no âmbito do Programa Fome Zero, criado no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para combater a fome e suas causas estruturais, cujo alvo é permitir o direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional para todos os brasileiros. Trata-se da experiência dos Comitês Gestores Locais (cf. ROCHA, 2004), articulados nacionalmente pelo Talher Nacional, criados em milhares de municípios brasileiros, alcançando 2.132 municípios em dezembro de 2003. Esses Comitês tinham como proposta a organização do povo, tendo em vista sua participação na construção e controle social de Políticas Públicas, desenvolvendo ações de parceria de segmentos populares organizados com governos municipais, dando origem, segundo os idealizadores dessa experiência, a um movimento de participação social para construção do poder local. Esses Comitês Gestores, formados por representantes de organizações da comunidade, eleitos em assembleias gerais, orientados por critérios de representatividade, atuavam diretamente na implantação do Cartão Alimentação, primeiro Programa de Transferência de Renda criado no Governo Lula, atualmente sendo unificado no âmbito do Programa Bolsa Família, criado em agosto de 2003, que destinava R\$ 50,00 a famílias com renda per capita familiar de até meio salário mínimo, para garantir a lisura na seleção das famílias a serem beneficiadas; na construção de cisternas no semiárido; em cursos de alfabetização de jovens e adultos; em rádios comunitárias; na formação de cooperativas; em cursos de formação profissional e

em outras atividades de interesse da comunidade, na tentativa de articular a política compensatória de transferência monetária com ações estruturantes capazes de conduzir essas famílias a um processo de autonomização. Coloca-se também como tarefa a busca de superação de políticas tradicionais, clientelistas e de manipulação da vontade popular. Essa ação social e política devem se materializar por ações articuladas entre os Comitês Gestores Locais e o Talher Nacional, buscando criar uma rede nacional de educadores populares e de agentes de segurança alimentar.

Esse é o ideal tal qual foi concebido, mas trata-se de uma experiência nova que precisava ser acompanhada, avaliada e aprofundada, exatamente quando a criação do Programa Bolsa Família, destinado a unificar os Programas de Transferência de Renda, iniciando por quatro programas federais, o Cartão Alimentação, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Vale Gás, colocou a indicação de os Comitês Gestores Locais serem transformados em Comitês Fome Zero, preservando a proporcionalidade e estrutura do Comitê Gestor Local, de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do Governo, devendo os representantes da sociedade ser eleitos diretamente em plenárias e assembleias abertas a toda a população, convocada por uma comissão preparatória municipal, instituída por decreto Municipal (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2004, p. 103). A nova tarefa posta é garantir a transversalidade e a intersetorialidade das Políticas Sociais, incluindo a participação das áreas da Assistência Social, Saúde, Educação e Segurança Alimentar.

No âmbito dessa reflexão sobre a Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional merece ainda destaque ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os congêneres estaduais e municipais que se propõem, no seu âmbito, a estimular a organização da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Devem ter composição de 1/3 de representantes governamentais das áreas afetas a segurança alimentar e 2/3 da sociedade civil com atuação ou prestação de serviços em questões relacionadas à segurança alimentar, sendo que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é constituído na gestão 2004/2006 de 59 conselheiros: 17 ministros de Estado, 42 representantes da sociedade civil, além 14 observadores convidados. Tem como objetivos e

competências: propor diretrizes gerais de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional; articular e mobilizar a sociedade civil organizada, realizar ou patrocinar estudos para fundamentar propostas de segurança alimentar e nutricional e criar câmaras temáticas para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área de segurança alimentar (BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005-a p. 3).

Merece, finalmente, no contexto do tema Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, referenciar as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar, tendo sido a primeira realizada em 1994 e a segunda em março de 2004, constituindo, segundo seus organizadores, “um marco de mobilização nacional pela erradicação da fome e promoção da segurança alimentar e nutricional” (BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005-b, p. 5). O produto desta Conferência é representado por propostas de ações estratégicas para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, abrangendo as seguintes áreas:

- a) Questões institucionais;
- b) Aspectos relacionados à produção de alimentos;
- c) Aspectos relacionados ao acesso aos alimentos;
- d) Ações de saúde e nutrição.

No que se refere à Participação Social, tratada no âmbito das questões institucionais, foi indicada a necessidade de confirmar a manutenção dos Comitês Gestores existentes e criação de novos comitês bem como a constituição de redes de informação, articulação e de decisão entre os diversos setores da sociedade civil e conselhos constituídos (BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005-b, p.12). Outrossim, a própria organização e realização da IICNSAN representou um amplo processo participativo, tendo sido precedidos por conferências municipais, regionais e estaduais que deliberaram sobre ações públicas de segurança alimentar e nutricional, nos diferentes níveis, o que representou um passo fundamental para construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil.

#### **4 CONCLUSÃO**

Cabe agora, a título de conclusão, ser desenvolvido um ligeiro esforço de problematização sobre o tema, destacando e lembrando os limites estruturais

para a Participação Social, enquanto processo dinâmico e histórico de construção de sujeitos sociais capazes de influenciar nas decisões a respeito do interesse das classes sociais subalternizadas, na realização do Controle Social dessas classes sobre as ações públicas e no seu uso-fruto de bens e serviços públicos:

- a) Peso da hegemonia dominante e dificuldade da construção de uma contra-hegemonia na sociedade capitalista, marcada pela exploração e pelo controle social de cima para baixo;
- b) Fragilidade da organização popular;
- c) Dificuldade de acesso de a maioria da população brasileira à educação de boa qualidade e acesso a informações;
- d) Existência de elevado número de pobres e indigentes no país;
- e) Fragilidade dos mecanismos efetivos de participação social, com destaque aos partidos políticos e os conselhos de gestão no campo das Políticas Públicas.

Todavia, há que se entender que a Participação Social é uma construção histórica que, apesar das determinações estruturais postas, é possível sua concretização mediante ações de sujeitos coletivos em direção da construção de uma contra-hegemonia dos subalternizados e do desenvolvimento do controle social numa perspectiva de construção de baixo para cima.

## **SOCIAL PARTICIPATION IN THE NUTRITIONAL SECURITY POLICIES**

### **ABSTRACT**

This article deals with Social Participation in the ambit of the Nutritional Security Policies. The concept of Participation, Decentralization and Social Control are approached as an explicative foundation of those policies, being as well pointed out some experiences on Social Participation in the building process of those policies in Brazil. The structural limits of the Social Participation are also underlined, as well as its potentialities are indicated.

Key words: Social Participation. Nutritional Security Policies. Social Control.

## REFERÊNCIAS

BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cartilha do CONSEA**. Documento disponível em: [www.fomezero.gov.br/conferência](http://www.fomezero.gov.br/conferência). Acesso em 18/02/2005-a.

\_\_\_\_\_. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. **Relatório Final**. Documento disponível em: [www.fomezero.gov.br/conferência](http://www.fomezero.gov.br/conferência). Acesso em 18/02/2005-b.

CAMPELO, Maria Helena Góes; CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. Conselhos Tutelares: descentralização, municipalização e participação – (dê) caminhos para construção da cidadania de crianças e adolescentes? **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1. São Luís: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, 2002, p. 67-96.

BRASIL. Constituição Brasileira de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

MÉSZÁROS, István. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. In: MÉSZÁROS, István et al. **Ensaio ad Hominem**: tomo I: Marxismo. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 1999, p. 83-124.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Comitês Gestores, Comitês Fome Zero. In: ROCHA, Marlene da. **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 99-107.

ROCHA, Marlene da. **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Política Pública de Transferência de Renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas** v. 7 n.2, 2003, p. 233-254.

\_\_\_\_\_. (coord.). O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.