



OFICINA NACIONAL

Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional





SISTEMA NACIONAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Índice

| | |
|---|-----------|
| 1.Oficina..... | 4 |
| 2.Abertura..... | 6 |
| 3. Palestra Inicial..... | 8 |
| 4. Painéis | 12 |
| Painel 1: A construção do SISAN na perspectiva governamental e da sociedade civil | |
| Painel 2: A construção do SISAN na esfera estadual e municipal | |
| Painel 3: O desafio da intersetorialidade | |
| 5. Exposição de Motivos..... | 44 |

1. Oficina

• Data e local

Dias 16 e 17 de Fevereiro de 2009
CONAB - Auditório do SIA - Brasília-DF

• Temas

- A construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) na perspectiva governamental e da sociedade civil: a implementação da LOSAN, intersetorialidade, instâncias, pactuação entre as esferas de gestão e setores integrantes, a perspectiva local, marcos legais e pactos de gestão.
- A construção do SISAN na esfera estadual e municipal.
- Os desafios da intersetorialidade.

• Objetivo Geral

Promover o debate participativo sobre a construção e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a partir das visões da sociedade civil e dos gestores governamentais, considerando as perspectivas derivadas das experiências locais, municipais, estaduais e nacional.

• Objetivos

- Promover debates organizados sobre os temas: estrutura organizacional do SISAN e suas relações com as esferas de gestão e setores integrantes; marcos legais necessários; o SISAN visto pela perspectiva estadual e municipal (local); o desafio da gestão intersetorial.
- Discutir o arranjo institucional do SISAN: as estruturas de gestão, os mecanismos de operacionalização, financiamento, intersetorialidade, seus limites e possibilidades.
- Discutir o SISAN como organizador de sistemas locais de garantia e exigibilidade do DHAA.
- Fortalecer o SISAN como estratégia política para a promoção do direito humano à alimentação adequada, da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar.
- Apresentar subsídios para a elaboração de um documento propositivo a ser elaborado pelo CONSEA Nacional e apresentado ao governo (Presidente da República e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN).

• Participantes

- Conselheiros Nacionais, Presidentes dos Conseas Estaduais, Técnicos Governamentais, movimentos sociais, organizações não governamentais e observadores do Consea.

• **Organização**

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

• **Apoio**

- Companhia Nacional de Abastecimento - Conab

2. Abertura

Renato Maluf - Presidente do Consea

Esta oficina desde o início foi pensada como uma atividade conjunta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no caso do MDS, em uma relação mais direta com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Então, quero começar fazendo esse registro, um registro muito importante, pois a razão pela qual nós optamos por esse tipo de procedimento é justamente por entender que a construção do sistema é uma construção conjunta, governo e sociedade civil. Não vou falar muito na abertura, até porque tenho direito à palavra daqui a pouco, que é uma palestra; então, vou passar a palavra para a Arlete, para dar as boas vindas e fazer as considerações que julgar necessárias para contribuir na discussão do nosso evento.

Arlete Sampaio - Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Esta oficina acontece num momento em que o mundo é assolado por uma crise no sistema financeiro internacional, uma crise que nasce no coração do capitalismo, no país mais importante do capitalismo mundial, e que traz consequências para a vida de pessoas em todo o mundo.

O Brasil hoje está muito melhor preparado para enfrentar uma crise dessa natureza do que estaria antes. Às vezes fico me perguntando: o que aconteceria com o Brasil se a ALCA houvesse se constituído? O que aconteceria se tivéssemos privatizado os nossos bancos estatais, que hoje estão cumprindo o papel essencial para o financiamento, para elevar a possibilidade de custear iniciativas importantes? O que aconteceria se as nossas estatais não existissem mais e não pudessem fazer os investimentos fundamentais que estão fazendo?

Então, a despeito de todas as dificuldades, realmente o nosso país hoje se encontra mais preparado. É importante termos a clareza de que essa é uma crise que não afeta de maneira uniforme todos os segmentos da economia brasileira. Afeta, sobretudo, setores exportadores, aqueles que demandam crédito internacional para suas atividades, aqueles que, além de exportar, aplicam parte dos seus recursos em derivativos.

E o que acho mais importante resgatar de toda essa crise é que a hegemonia pretendida pelas políticas neoliberais, desde a derrocada do chamado socialismo real, hoje se encontra em xeque. Quando ouvimos o Gordon Brown [primeiro-ministro britânico e membro do Partido Trabalhista inglês] falar em estatização de bancos, nós tomamos até um susto, pois seria algo inadmissível há algum tempo. Nós estamos vendo, cada vez mais claramente, a importância do papel do Estado na garantia dos direitos da cidadania.

Portanto, esse debate no Consea é de extrema importância. O presidente Lula falou na Assembléia da ONU, e tem repetido, que os pobres não podem pagar pela crise dos outros, e diversas medidas têm sido tomadas. Há 15 dias, mais ou menos, o ministro Patrus Ananias, eu e a secretária Lúcia Modesto estivemos em uma reunião com o presidente Lula, a ministra Dilma Rousseff e os ministros Guido Mantega e Paulo Bernardo, para discutirmos propostas sobre o Programa Bolsa Família.

Nós levamos três propostas ao presidente Lula. A primeira era de ampliar o corte de renda do Bolsa Família, atualizando os valores de 120 reais para 137 reais - e o presidente aprovou. A segunda era incorporar este ano mais 1,8 milhão de pessoas ao programa, considerando as injunções que estamos vivendo - ele também aprovou. E a terceira medida, que ficou para o segundo semestre, diz respeito a uma atualização dos valores do Bolsa Família.

Além disso, estamos discutindo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomposição do orçamento do MDS e considero que há grandes possibilidades de nós conseguirmos ampliar os valores do PAA [Programa de Aquisição de Alimentos] este ano. São três itens do nosso orçamento que destacamos como imprescindíveis para que o governo possa investir mais do que está previsto na Lei Orçamentária Anual de 2009.

Do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, pelo menos três projetos serão beneficiados com mais recursos: o PAA, a construção de cisternas e as cozinhas comunitárias. São três projetos que vamos conseguir ampliar. Estamos preocupados também em fazer com que as ações de segurança alimentar e nutricional, as transferências de renda e as ações de assistência social possam também atuar como medidas anticíclicas.

O centro do debate dessa oficina é seguir impulsionando a construção de um sistema de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Nesse trabalho o Consea tem tido um papel essencial, de ir aos Estados, e impulsionar a votação de suas Leis Orgânicas em Segurança Alimentar e Nutricional, além de estimular a consolidação de Conseas Estaduais. Que também seja pauta dos governos estaduais a implantação de sistemas, da mesma forma como o Consea teve um papel essencial para que nós tivéssemos aprovada em tempo recorde no Congresso Nacional a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Lei Orgânica, a despeito do atraso que tivemos em regulamentar o funcionamento do Consea e da própria Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), cumpre um papel fundamental porque é o arcabouço jurídico necessário que fundamenta a implementação de uma série de ações por parte do governo e por parte dos Estados.

Eu creio que precisamos fazer uma avaliação, inclusive, da forma como foi regulamentada a Câmara. A meu ver, a Caisan precisa ser repensada porque, com a estrutura que ganhou, ela dá conta de ser um espaço de articulação governamental, mas não de ser um organismo dirigente de uma proposta para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) no Brasil.

Então, acho que o governo precisa fazer uma análise; nas reuniões que tivemos, nós discutimos coisas importantes, mas não conseguimos ser um fórum capaz de apontar iniciativas fundamentais no sentido da implantação do Sisan. Nós seguimos tendo as iniciativas dos diversos ministérios por si.

Acho, por exemplo, que o MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] reagiu muito bem, com políticas adequadas, na crise dos alimentos, elaborando o Programa Mais Alimentos. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) teve algumas iniciativas importantes, sobretudo na questão do preço dos fertilizantes. Por sua vez, o MDS - que é um ministério que não produz, mas que tenta assegurar o direito sagrado à alimentação adequada - também teve iniciativas importantes, mas não conseguimos trabalhar de maneira intersetorial de forma adequada.

Nós precisamos repensar um pouco o funcionamento, a estrutura da Caisan. Esse é um desafio que o governo vai ter, para cumprir o seu papel nesse momento, na implementação do Sisan no Brasil. Temos que, junto com o Consea, já que somos integrantes do Consea, fazer esse debate e procurar ter medidas mais concretas no sentido de estimular a implementação do Sisan, que se concretiza em diversas ações, programas e políticas que os diversos ministérios envolvidos na estratégia Fome Zero devem realizar.

Portanto, quero desejar, em nome do ministro Patrus Ananias, que possamos ter uma ótima oficina, tirar daqui bons resultados, bons encaminhamentos nessa perspectiva de fazer com que o nosso país continue sendo um modelo para muitos países da América Latina e do mundo, de como nós precisamos assegurar a todo cidadão o direito humano à alimentação adequada.

3. Palestra Inicial

“As origens da construção do SISAN e seus desdobramentos atuais”

Renato Maluf - Presidente do Consea

Nesta exposição, vou abordar quatro pontos principais: a apropriação do enfoque sistêmico; alguns desafios da intersectorialidade; a relação entre o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e, por fim, algumas observações sobre os sistemas estaduais e municipais.

Há duas razões principais pelas quais em algum momento nós decidimos nos apropriarmos do enfoque sistêmico para trabalhar a segurança alimentar e nutricional. Uma primeira razão é que a realidade é sistêmica, significa dizer que existem relações de interdependência e de mútua determinação entre os fatores que atuam sobre a questão alimentar.

A condição alimentar de indivíduos, famílias, grupos sociais e países têm múltiplos e distintos determinantes, segundo a escala em que se está analisando. O enfoque sistêmico trata das diferentes manifestações em segurança alimentar nas várias escalas, nos vários níveis em que uma sociedade se organiza.

Há questões que são nacionais, eminentemente nacionais, por isso que nunca nos convencemos desses olhares que quiseram restringir a discussão da segurança alimentar aos domicílios e aos indivíduos.

Há questões que condicionam a situação dos indivíduos, assim como há questões que se expressam no plano das famílias e dos indivíduos, cujo enfrentamento, por sua vez, repercute na situação nacional.

Por um lado, a condição alimentar e nutricional tem múltiplas dimensões e determinantes. Por outro lado, a produção, distribuição e consumo de alimentos envolve, também, relações sistêmicas. Há uma razão, que vem da própria realidade, para termos incorporado o enfoque sistêmico para tratar do nosso tema e a principal expressão disso é essa diretriz que insistimos e repetimos a todo momento, que é a intersectorialidade, a intersectorialidade das ações.

Reconhecer que a realidade é sistêmica e que é preciso um enfoque sistêmico para tratar da segurança alimentar e nutricional tem como consequência enfrentar o desafio de desenvolver ações intersectoriais. Quando falamos de intersectorialidade, é uma intersectorialidade que tem que se manifestar nas ações de governo, mas também nas ações não governamentais.

Não é verdade que só os governos têm dificuldade de serem intersectoriais, a sociedade também tem. Então, a intersectorialidade é uma exigência deste enfoque sistêmico, mas não é apenas a intersectorialidade, é a exigência da articulação entre as esferas; as questões têm que ser tratadas diferentemente nas várias esferas em que se manifestam, mas articuladamente.

A segunda razão é que não só no Brasil, mas principalmente no Brasil, nós assistimos há pelo menos duas décadas uma tendência a instituição de sistemas de ação pública. O Brasil tem uma razoável tradição, uma razoável experiência na construção de sistemas de ação pública, não é só aqui que isto acontece, mas aqui isto acontece de maneira importante.

Há uma primeira, talvez a mais forte razão para que isso tenha acontecido, a construção desse sistema, que é a perspectiva de ordenar a interação entre setores de governo e entre esferas de governo. A razão principal pela qual alguns sistemas de políticas públicas foram instituídos obedecia a essa perspectiva da racionalidade, de conferir maior racionalidade entre setores que necessariamente dialogam entre si.

Uma segunda razão que me parece menos explorada, ainda que seja tão ou mais relevante, é de usar essa organização sistêmica para valorizar ou explorar as sinergias. Uma das riquezas do enfoque sistêmico é justamente a idéia de sinergia, só que sinergia não é uma coisa que acontece naturalmente, quase sempre se constrói, é resultado de construção, nem mesmo a proximidade física é suficiente para gerar sinergia; posso trabalhar com um setor que está ao lado da minha sala, posso até me encontrar no cafezinho o tempo todo, posso até cuidar de áreas com interface, mas nem por isso a sinergia é dada, ela é sempre construída.

Essa criação de ação pública no Brasil, no nosso caso, levou a construção de dois espaços de coordenação horizontal, a coordenação sistêmica. Um é o Consea, neste caso acho que fomos originais. Não falo da originalidade para nos vangloriarmos, mas é para dizer que não há antecedentes, é uma construção difícil e ousada, dentro do meu ponto de vista. A criação do Consea como um espaço de coordenação horizontal do sistema reflete não apenas uma ideia de coordenação, mas reflete uma visão de participação social.

Então, o nosso sistema reflete uma conquista da sociedade brasileira, com a gradativa superação de uma concepção tecnocrática de política pública que marcou esse País e marcou a política pública em muitos lugares no mundo. O Consea e outros conselhos que temos no Brasil são iniciativas que vão nessa direção, na direção de contestar e superar uma visão tecnocrática e burocrática de formulação de política; participação social quer dizer isso, além de controle.

O outro espaço de coordenação horizontal é a Câmara Interministerial; também outra novidade da nossa Losan. O fato é que temos dois espaços de coordenação horizontal com trajetórias distintas até o momento; nós já temos uma razoável experiência de como funciona um Consea Nacional, não temos ainda essa mesma experiência no que se refere à Câmara e temos, ainda muito a trabalhar na relação entre ambas, acho que também não está muito claro para nós ainda, como é que interagem Câmara e Conselho.

Há uma segunda consequência dessa instituição de sistemas de ação pública, que é a criação de elos de articulação vertical entre as esferas de governo. Nesse caso, acho que é onde estamos mais crus, vamos chamar assim, na concepção do sistema. Até o momento nós temos uma definição da natureza da relação entre as esferas de governo como se dando em regime de colaboração, foi a compreensão possível até o momento, talvez esteja na hora de avançarmos um pouco em relação a ela. Ou, pelo menos, de darmos mais materialidade ao que é esse regime de colaboração.

Como o próprio nome sugere, regime de colaboração permite a colaboração ou a não colaboração. Quer dizer que, por definição, não é obrigatório. Na época da formulação da lei, tinha um pouco a ideia do convencimento e do envolvimento gradativo. Nós ainda não temos uma concepção de segurança alimentar e de organização do Estado que nos permita falar em um sistema único. Nós não temos esse amadurecimento ainda que nos permita chegar lá, porque isso implicaria em uma modificação na maneira de organização da ação pública que não está no horizonte próximo, e a razão principal é a intersectorialidade.

Mas é possível avançar na direção de padronização dos Conseas. Nós trabalhamos até agora respeitando muito a autonomia dos processos estaduais - já existia o Consea de Minas, que é anterior ao nacional - mas acho que esta referência se esgotou, está na hora de entrarmos fundo em uma normatização dos Conseas Estaduais, respeitada a autonomia das esferas e respeitados os processos, nem mesmo acho que é preciso chegar a uma formatação muito homogênea, alguma particularidade haverá sempre, mas acho que já atingimos o limite de poder trabalhar com essa excessiva heterogeneidade. E, ainda nesse ponto, é claro que se tem o enorme desafio de dar efetividade aos órgãos intersecretarias na esfera estadual e mesmo municipal.

A apropriação do enfoque sistêmico, em minha maneira de entender, teve essas características e aponta para os desafios que mencionei, em termos de buscar a coordenação horizontal e o elo entre as esferas.

O segundo ponto é essa ideia de sistema aberto, nós temos usado essa ideia de sistema aberto, nem sempre ela é boa para caracterizar o sistema, mas a intenção é contrapor com o que seriam os sistemas fechados. Sistema fechado não quer dizer sistema que não dialogue com os outros, por exemplo; nessa definição aqui, nessa diferenciação, o Sistema Único de Saúde é um sistema fechado, mas isso não quer dizer que o SUS não dependa de outros sistemas e não interaja com outros, mas é fechado no sentido que tem uma política própria, recursos próprios, tem quase que absoluta autonomia sobre suas metas e recursos - não é o caso do sistema que estamos construindo, pelo menos não é o caso ainda.

Então, ele é um sistema aberto por quê? E aí é o desafio da intersectorialidade. Porque ele, até o momento como nós conseguimos entendê-lo, é uma articulação de sistemas associados, por um lado. Isto é uma articulação muito complexa; a construção de um sistema, do sistema nosso, nunca será uma construção exclusiva nossa, sempre será uma construção dialogada e em conjunto com os outros sistemas com os quais o nosso interage, está é a complexidade. Eu acho que ainda não conseguimos perceber direito como fazê-lo, esse é um ponto para mim que ainda está em aberto. É através da relação entre conselhos, é através da Câmara, sem dúvida; então, há vários caminhos aí que teríamos que pensar. Esta característica confere uma reduzida autonomia para o sistema nosso, ele tem uma reduzida autonomia na medida em que, eu insisto, a nossa pretensão é de incidir sobre um conjunto de políticas que tem os seus próprios espaços de deliberação.

Então, é preciso discutirmos um pouco mais como se faz isso e até onde isso vai. Isso não quer dizer que o sistema nosso não possa ter ações próprias, pode ter e já tem, pois construímos um sistema de monitoramento de políticas, de indicadores. Quando construímos um sistema de monitoramento, por exemplo, de indicadores, isso são ações próprias do sistema. Talvez algumas áreas se caracterizem como subsistemas dentro do nosso sistema, mas na maioria das vezes estamos dialogando com sistemas associados e esta é a razão pela qual, para tocar em um ponto que tem sido sempre controverso entre nós, é a razão que confere ao Consea o caráter que ele tem, de um conselho cujas deliberações são propositivas, este é o custo da intersectorialidade, do meu ponto de vista.

Querer tornar o Consea, pelo menos na formatação atual do Estado brasileiro, em conselho com deliberações mandatárias, é desconhecer e atropelar as várias instâncias de participação social tão mais legítimas quanto a nossa, que incide sobre as várias políticas sobre as quais queremos incidir. Então, acho que esse é um ponto fundamental. Segundo, dar essa característica da natureza da política, a nossa política nacional é de construção igualmente complexa, porque ela implica coordenar ou articular objetivos, metas, recursos, diretrizes etc, de diferentes setores que têm as suas dinâmicas, o seu saber acumulado.

Então, o segundo ponto era um sistema aberto e a complexidade dessa construção. O terceiro, a relação entre sistema e política nacional. Eu acho, não vou dizer nenhuma novidade, a construção do sistema e da política é uma construção conjunta, não dá para pensar na construção de um sem o outro, parece uma obviedade, mas não é tão óbvio assim. Ainda que a política e o sistema possam ter instrumentos próprios, estamos em uma Oficina que discute o sistema, tem algumas questões que são de instrumentos de um sistema que são próprios da construção de um sistema, mas é impossível, no meu modo de ver, você fazer uma discussão, até mesmo dos instrumentos de um sistema, sem ter encontrado simultaneamente a política, a construção da política.

A política tem questões próprias, o sistema tem questões próprias, os instrumentos, os pactos, e tudo, mas é uma construção conjunta e gradativa, e aí é que está a maior dificuldade, porque é preciso 'casar' o geral com o específico. Então, por exemplo, nós estamos discutindo um sistema em geral que só existirá se houver políticas que dão carne a ele, substância a ele, senão é um esqueleto sem muito significado real, só que esta política se constrói gradativamente. Então, ao mesmo tempo em que você cuida das diretrizes nacionais, da política nacional, das diretrizes gerais, você tem que cuidar dos programas na medida em que a realidade vai colocando na sua frente, não há como ficarmos fantasiando que vamos ficar um ano para formatar o que seria a política ideal, mas tem uma política acontecendo e é sobre ela que você incide.

Há sempre o risco de uma construção “franquistêmica”, aquela história do Frankenstein que você vai colando pedaços, aí o final pode ficar meio desconjuntado, acho que esse risco sempre existe quando você tem que trabalhar o específico junto com o geral. Na II Conferência +2 começamos a tratar da ideia de que existem programas que são basilares na construção do sistema. Por quê? Porque são colunas mestras, grandes programas que são colunas mestras sobre as quais o sistema se assentará, tem alguns exemplos que sempre mencionamos nas nossas discussões. O Pronaf é um, não estou dizendo que eles já funcionam assim, estou dizendo quais são, estou elencando alguns; o Pronaf é um, o PAA é obviamente outro, até porque nasceu dessa concepção e costuma ser citado como nosso exemplo virtuoso. A PNAN é outra ou pode ser outra, foi trabalhada assim há um ano, como nosso elo com o Sistema Único de Saúde. O Programa Bolsa Família é outro basilar. O PNAE é outro, e se tornou o exemplo emblemático da construção do sistema. Falta-nos um de abastecimento. Os sistemas descentralizados podem ser outro, dos equipamentos públicos.

A permanente difusão dos princípios do nosso sistema é crucial para conseguirmos o envolvimento de estados e municípios, e não é um envolvimento que se conseguirá por vias burocráticas. Mas tem um segundo elemento que, aí sim, não é de menor relevância, que é o papel do governo federal. Nós temos hoje, ainda que com desavenças e atropelos aqui ou ali, uma concepção comum em grandes linhas com boa parte do governo federal, uma parte principal do governo, que também não é homogênea. Isso nos dá um instrumento poderosíssimo de implantação do sistema, que são as políticas federais, por isso que acho que não se constrói sistema sem política, especialmente em uma Federação como é o Brasil.

E, por fim, mas não menos importante, é a organização autônoma da sociedade civil, a nossa experiência já mostrou que os Conseas funcionam melhor quando há espaço de organização autônoma da sociedade civil; eles são melhores onde há Fórum Estadual de SAN; onde não há fórum a dificuldade é maior. Então, a junção desses três componentes - convencimento e difusão dos princípios, papel das políticas federais e organização autônoma da sociedade civil - são chaves na construção das esferas estaduais e municipais.

4. Painéis

Painel 1 - A construção do SISAN na perspectiva governamental e da sociedade civil

Pontos de discussão: a implementação do LOSAN, instâncias, relações entre as esferas de gestão e setores integrantes, a perspectiva local, marcos legais, pactos de gestão.

Coordenação: Renato Maluf - Presidente do Consea

“A construção do SISAN na perspectiva governamental”

Crispim Moreira – Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/ MDS e membro da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

Em primeiro lugar, quero manifestar a alegria e o entusiasmo da equipe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em especial da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, por esse esperado momento de reflexão sobre a construção compartilhada do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- SISAN. Organizei minha contribuição em dois pontos. No primeiro vou trazer elementos para refletirmos sobre a situação atual do processo de construção da política nacional de SAN. Vou resgatar o processo político institucional, desde janeiro de 2003, quando o Presidente Lula elege o tema da segurança alimentar como uma política pública prioritária de seu governo. Pretendo pontuar alguns fatos desse processo até agora. No segundo ponto da minha exposição, com o objetivo de favorecer o debate nos grupos e a nossa reflexão sobre o tema, vou tentar nomear alguns “nós críticos” que nos desafiam. Apenas pontuar desafios, a partir do ponto de vista de um gestor do governo federal, sem muitas condições de defendê-los ou explicá-los.

Eu gostaria que recuperássemos um pouco alguns fatos históricos, apoiando-me numa “linha do tempo”. Então, começando em janeiro de 2003, tudo tem início na decisão presidencial de garantir a todos brasileiros o direito de fazer três refeições por dia. Desde este marco, deu-se portanto: a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), a instituição da estratégia Fome Zero, a recriação do Consea, a convocação da II Conferência Nacional - que propôs construção de um Sistema Nacional de SAN, como uma prioridade. Aliás, nessa linha do tempo que eu faço, sigo mirando o “Sistema”, a minha palavra chave é Sistema, vou ficar mirando sempre sistema, isto é, o sistema nacional de SAN.

Portanto, em janeiro de 2004, a partir de um aprendizado forte do governo após o transcurso do primeiro ano de suas ações e sob a estratégia Fome Zero, o presidente Lula decide integrar três ministérios e, assim, cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Com isso o governo dá um salto importantíssimo para avançar em uma das tarefas que temos a cumprir, que é a garantia do direito humano à alimentação adequada a toda população. Entre outras possibilidades, esta decisão criou condições político-institucionais para a garantia do direito humano à alimentação para as famílias pobres, refiro-me à política massiva transferência direta de renda direta condicionada, o Bolsa Família. O Bolsa Família se articulou no MDS com a política de assistência social e a política nacional de SAN.

Quero aqui destacar um ponto importante: quando criamos a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, em janeiro de 2004, a partir da criação do MDS, definimos como uma das suas competências a promoção de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional. Lembro muito bem do dia em realizamos no MDS uma Oficina para planejarmos a criação da SESAN, a convite do

Ministro Patrus. Criamos na SESAN um departamento dedicado à promoção de sistemas descentralizados de SAN, do qual fui diretor até recentemente.

Depois, em setembro de 2006, ocorreu a aprovação no Congresso Nacional e a sanção pelo Presidente Lula da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a Losan. A Losan deliberou sobre a criação do sistema, seus princípios e diretrizes políticas. Assim, a Losan instituiu o Sistema Nacional de SAN (SISAN) e definiu dois princípios fundamentais que temos que dar conta e concretizar que é o direito humano a alimentação (DHAA) e a soberania alimentar. Entre as definições das diretrizes encontra-se a descentralização da política e do sistema.

Em julho de 2007, em Fortaleza, realizamos a III Conferência Nacional de SAN, que, aí sim, foram produzidas 120 proposições, isto é, 120 consensos que remetem para nos orientar na construção do sistema nacional e da política, além de recomendações para se rever o modelo estratégico das políticas de desenvolvimento para o país.

No começo do ano de 2008, no curso desse processo, houve a instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), ou seja, materializamos mais um órgão componente do SISAN.

Desejo destacar também que nós, gestores públicos federais, em especial e a partir do MDS e da Sesan, lidamos com o tema da implantação de sistemas públicos de SAN mesmo antes da sanção da Losan e da realização da III Conferência. Desse modo, a SESAN necessitou das instruções, das deliberações, dos acordos, dos consensos e dos pactos que na III Conferência seriam deliberados.

O importante é afirmar que, desde janeiro de 2004 nós vimos espacializando, ou fincando no território, uma rede de equipamentos públicos, e assim, nos fazendo presente na vida das pessoas, produzindo bens e serviços públicos no esforço de criar um sistema que tenha rede de serviços, que tenha controle social, que tenha financiamento e co-financiamento, enfim.

Então, essa tarefa está presente nas instâncias administrativas do governo federal desde a instalação do MDS. Desde lá, tivemos muito aprendizado, produzimos muita transformação na realidade. A todo momento é citada a construção desses sistemas públicos, operacionais, prestadores de serviços, como a rede de equipamentos públicos.

Por exemplo, para favorecer a territorialização de sistemas públicos de SAN, dispomos de um programa federal de compra governamental – o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – que gera trabalho na terra para agricultores familiares pobres, e abastece a rede de proteção social, e ainda pratica preço justo para remunerar o trabalho dos agricultores assentados, camponeses, tradicionais no Brasil, ao mesmo tempo gerando trabalho no campo e dieta alimentar saudável na cidade e na rede de proteção social nas cidades.

Nós também temos um aprendizado forte que queremos compartilhar aqui, que é o planejamento territorial, que é uma possibilidade de realizar a intersetorialidade no sistema real, na vida real da rua, do bairro, da cidade, da realidade socioterritorial brasileira, como, por exemplo, nas metrópoles, no semiárido brasileiro, na Amazônia brasileira. Isso eu quero destacar porque nós nos dedicamos muito a isso, aprendemos muito com essa tarefa, porque a exercemos com os governos estaduais e municipais que elegeram a segurança alimentar, o combate à fome na sua agenda.

O fato concreto é que nós não decidimos, não esperamos um comando único e isso pressupõe coexistência de sistemas. E aí surge outro o desafio de realizar o diálogo de sistemas. Temos conversado um pouco sobre esse desafio. Esta é uma questão chave que está posta.

Outro fato que também influencia aqui nas nossas tarefas e dificuldades é a adesão não obrigatória dos Estados na construção do SISAN. Mas, para isso, felizmente está na nossa pauta de luta a Proposta de Emenda Constitucional a PEC 047/2003. Isso (adesão voluntária) é um problema para nós, não podemos seguir apenas com 200 dos 5.000 municípios brasileiros. Não é possível produzir sistema com uma fração tão pequena dos gestores municipais.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deverá cuidar de realizar seis diretrizes. Entre elas, a estruturação de sistemas justos de produção-distribuição-consumo de alimentos; outra é a soberania dos povos e comunidades tradicionais, que deseja território livre da fome, deseja territórios com identidades socioculturais. Nesse sentido, já temos documentos belíssimos produzidos no Consea e movimentos sociais em defesa da soberania alimentar; no entanto, nesse ponto, andamos fragilizados e produzindo pouco.

Quero também ressaltar um ponto crítico, uma fragilidade do marco legal (da Losan) que é a falta da figura ou instância de pacto interfederativo. Na nossa caminhada, até agora, não produzimos nada sobre isso, e aqui no seminário, nós temos gestores municipais, estaduais e federais, e produzimos poucos mecanismos sobre isso, creio que esse é um dos maiores desafios que devemos debater e enfrentar. Claro que temos visões, temos saberes, como as idéias de “pacto de adesão” e “pacto de gestão”. Esse, creio, que deve ser tema de discussão para fazer avançar o sistema e a política.

Portanto, nós temos vazios que dificultam a gestão operacional das políticas no âmbito das relações federativas entre as três esferas de governo - esse é um ponto que devemos nos dedicar aqui no seminário. A Caisan (e suas congêneres), por exemplo, compete a ela apenas o diálogo intersetorial no interior de uma esfera de governo somente.

E, por último, a questão da Caisan. A Losan, quero só reafirmar, por exemplo, remetendo para o marco legal. A Caisan, e aí dialogando com o tema da intersectorialidade, ela tem suficiência apenas para fazer gestão, pactuar gestão política intersectorial no governo federal.

O SISAN, ressalto, contém além dos órgãos seus constituintes – o Consea, a Caisan e a Conferência - a figura da Política e do Plano Nacional de SAN, de sorte que é no Plano Nacional de SAN que devemos articular e dimensionar devidamente os programas e ações promotoras do DHAA. É inegável que temos no âmbito do governo federal, programas e ações potentes para dar ordenamento ao sistema agroalimentar real, para a produção, abastecimento e distribuição, sobretudo para organizar, um sistema público com uma rede operacional prestadora de bens e serviços para realizar o direito à alimentação para população.

A propósito, em boa parte dos nossos documentos fazemos referência ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que é uma potência de política criado no âmbito do Fome Zero e do Consea. Nós dialogamos muito com os valores e potencialidades do PAA, entretanto, esperamos muito pouco do PAA no sentido de usá-lo para tal ordenamento público que me referia anteriormente. Não usamos o PAA e suas capacidades para um outro sistema de comercialização (feiras, mercados, agricultura urbana), outra rede de proteção social, que leve alimento saudável para a população. Nós usamos muito pouco o PAA, fazemos muitos discursos sobre o PAA, amamos o PAA, mas esperamos pouco e temos usado pouco o PAA, a potência que ele tem para vir fazer sistemas agroalimentares justos.

Tenho esperança de que as questões e reflexões aqui trazidas pelo MDS e adicionadas pelos outros painéis possam fortalecer e iluminar nossa caminhada. Muito obrigado.

"A construção do SISAN: síntese dos debates da CP1 do Consea Nacional"

Marília Leão – Consea e ABRANDH

Escolhi como título da minha palestra "Que SISAN estamos construindo?" porque vejo que o processo de construção deste sistema já foi iniciado desde a formulação da LOSAN e que, portanto, precisamos ter consciência do que estamos construindo. Precisamos ter clareza das lacunas e tarefas a serem cumpridas neste processo. Nesse sentido, algumas questões já estão postas e acho importante que todos os presentes tenham clareza disso para que possamos acompanhar o processo e procurar intervir nele, para que o resultado seja algo que possamos nos orgulhar no tempo. Mais importante do que isso, este sistema precisa ser genuíno, legitimado pelas verdadeiras concepções que temos feito, enquanto militantes da SAN, nos últimos tempos. Quando iniciamos as primeiras discussões sobre a LOSAN já tínhamos claro que a nossa opção seria pela construção de um sistema público e universal, que ordenasse jurídica e institucionalmente a segurança alimentar e nutricional no país. Assim, hoje, quando analisamos a LOSAN, constatamos que realmente fomos felizes na sua formulação e que os seus princípios e diretrizes atendem de fato às demandas e realidades do país.

A LOSAN, de fato, representa a consagração de uma mobilização histórica, que se por um lado, avança na construção da democracia, progride na economia e na infra-estrutura, por outro não resolve os velhos e elementares problemas da distribuição da riqueza, da eliminação da fome e da pobreza. Então, se o objetivo da LOSAN é garantir o direito humano à alimentação adequada, isto significa termos um país sem fome, sem pobreza e com um nível de desenvolvimento humano adequada para todos(as). Assim, o que precisamos agora é centrar nossas ações nas estratégias e nos meios pelos quais vamos materializar e fazer existir de fato o que a Lei determina. Os que lutam pela democracia e pela consolidação de uma nação mais justa e digna sabe que temos que ir conquistando espaço em setores do Estado para que eles fiquem fortalecidos a fazer sua parte no que se refere a garantia dos direitos humanos e constitucionais.

Antes de iniciar a explanação propriamente dita, gostaria de reforçar a importância de eventos como este. Nós que militamos na área de SAN precisamos harmonizar nosso discurso sobre o tema SISAN para que possamos fortalecer as instâncias representativas, as entidades públicas e da sociedade civil que querem transformar essa questão da SAN, de fato, em Política de Estado. Assim, acredito que a garantia da SAN e da Soberania Alimentar poderá ser uma conquista irrevogável da sociedade brasileira. Uma Política de Estado, legitimada pela sociedade é, portanto, de difícil retrocesso.

Na área da Segurança Alimentar e Nutricional a adoção de um sistema público, o SISAN, para articular e abrigar as políticas de SAN parece ser uma opção muito acertada, vez que muitos formuladores de política públicas de outros países estão olhando para nós [Brasil] e têm muito interesse em conhecer nossa experiência. Muitos países têm buscando inspiração no Brasil, propondo parcerias, querendo conhecer a nossa realidade, fazendo estudos de caso. Quem tem ido para eventos fora do País e participado de fóruns que discutem a crise alimentar e a crise econômica mundial percebe isso claramente. O que nos dá este diferencial é a ousadia de tentar com o SISAN articular setores tão diferentes e muitas vezes com formas de pensar e atuar distintas, como agricultura, meio ambiente, saúde, educação, desenvolvimento social, direitos humanos. É certo que é quase uma utopia, mas não há outra maneira de abordar a questão, vez que a área de SAN é mesmo interligada e interdepende entre os setores que a compõem.

Mas o que de fato nos diz a LOSAN sobre o SISAN? Diz-nos que o SISAN é o meio pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil, formulará a ação do Estado para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população, tendo como principais objetivos:

- Formular e implementar o Plano e Política de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil;
- Promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Mas sabemos que uma lei só se transforma, de fato, em Política de Estado - que significa uma lei consolidada, apropriada e defendida pela população e de caráter irreversível para os governos - se ela der bons resultados do ponto de vista social e que tenha recursos garantidos e continuados. Não há dúvidas, portanto, que a LOSAN se pretende a uma Política de Estado, mas digamos que ela ainda não foi integralmente colocada em prática. Não se tornou, ainda, uma realidade para todos e todas. Não chegou ainda a todos os municípios e localidades, isto é, não chegou “à ponta”. Os princípios que a LOSAN traz para o SISAN são os seguintes:

- Universalidade e equidade no acesso à alimentação;
- Autonomia e dignidade das pessoas;
- Participação social em todas as etapas da gestão das políticas públicas, em todas as esferas de governo e nutricional
- Transparência.

Princípios configuram-se nas bases ideológicas de um sistema, os quais garantem a sua sustentabilidade política, social e temporal. Os princípios devem contemplar os interesses da sociedade, de modo a facilitar sua implementação e a adesão social. A LOSAN dispõe sobre os princípios do SISAN, de maneira clara e objetiva. A história recente de outros sistemas públicos construídos no país, por exemplo, o SUS e SUAS, nos deixa claro que não se constrói um sistema sem uma profunda apropriação dos seus princípios. Assim, a partir da LOSAN todas as pessoas que têm fome no país são um problema do Estado. É um problema do Poder Público, que deve organizar a sociedade e as entidades públicas ou privadas para garantir que todas tenham acesso à alimentação adequada.

Então, a questão da participação social e da transparência são princípios que igualmente precisam ser colocados em prática. A participação social é o que nós fazemos nos CONSEAS – de todas as esferas - é que fazemos aqui neste evento. A opção de criar CONSEAS nos Estados e Municípios é um processo de colocar em prática este princípio, é o fortalecimento das instâncias de participação social.

Mas quais são as portas de entrada do SISAN? Onde estão as portas de entrada do sistema? O que temos discutido no CONSEA é que, dada a intersetorialidade e a diversidade de sistema ou subsistemas que o compõem, as portas de entrada são exatamente as mesmas portas de entrada das políticas públicas que compõem esse sistema. Então, as unidades básicas de saúde são portas de entrada do SISAN? Sim, certamente, se essas políticas compõem o rol de políticas que garantem a segurança alimentar e nutricional, elas são portas de entrada. Os restaurantes populares são portas de entrada? Sim. A alimentação das escolas públicas também são portas de entrada. Os programas de incentivo à agricultura familiar e o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) também são formas de acessar o sistema.

Bom, mas então, se as portas de entrada já existem, já são as próprias políticas públicas existentes, qual é o desafio desse processo? O desafio eu diria que é fazer com que cada uma dessas portas de entrada passe a compartilhar do sentimento de pertencimento ao SISAN. Passem a trabalhar sob a ótica dos mesmos princípios e diretrizes do SISAN, de modo a garantir, por exemplo, a universalidade, ou seja, o acesso a todos e todas sem discriminação ou privilégios. Um exemplo: se está na lei que toda escola pública do ensino fundamental e médio deve oferecer uma alimentação saudável aos estudantes, é preciso que a Educação cumpra isso, de maneira universal e dentro das regras da lei. Se um município, ou mesmo uma escola, não o fizer, estará descumprindo a lei. E mais, se este município ou esta escola participam de fato e de direito

do SISAN local eles ainda poderão se beneficiar das articulações entre os setores locais. Poderão contar com a participação dos conselhos locais etc. Tudo isso visa a tão somente aprimorar as políticas públicas e com isso melhorar a vida das pessoas que vivem nas cidades ou nas áreas rurais. É importante que todos os entes que participem do sistema procurem trabalhar a partir do conceito amplo que definimos no Brasil para segurança alimentar e nutricional. Gostaria de lembrar aspectos relevantes deste conceito de SAN: a questão da alimentação como direito, a alimentação adequada e saudável que promove a saúde, a sustentabilidade, o respeito à cultura e regionalismos, a soberania alimentar etc.

Mas certamente que os desafios são grandes. Às vezes pergunto: o que uma equipe do PSF (Programa Saúde da Família) ou os gestores de um restaurante popular sabem a respeito do SISAN? Será que eles conhecem a LOSAN? Será que eles se sentem coadjuvantes ou protagonistas de um sistema que tem objetivos bem claros, definidos por uma lei federal? Ou pior, se sentem excluídos deste processo? Para ser sincera eu acho que a maioria ainda não conhece estes instrumentos, estes detalhes da lei. Mas acho que todos eles sabem que existe um movimento da sociedade e mesmo dos governos de acabar com a fome, de facilitar o acesso à uma alimentação saudável. De modo que eu acho que a organização, a participação social e a gestão intersetorial é que vão nos ajudar a criar essa questão do portencimento das portas de entrada, das políticas públicas lá na ponta ao sistema. Não adianta acharmos que por meio de decretos do governo ou leis ou portarias vamos construir o sistema de cima para baixo. Temos que ter clareza que um sistema dessa amplitude e de tamanha ousadia só existirá a partir da pactuação em todas as esferas de governo e setores da sociedade.

Outras questões que são importantes: que marcos legais vamos precisar para o SISAN? Precisamos começar a pensar nisso, e ver como trabalhar, porque muitas leis, muitos regulamentos são frutos da conquista social. Em geral, de tanto debater e propor idéias, a gente chega à conclusão de que é preciso apresentar um projeto de lei, é preciso convencer um gestor a criar uma portaria, criar um instrumento legal qualquer. Mas importante lembramos que nós já temos na esfera federal, pelo menos três instrumentos legais que são importantes e estão aí colocados. Podemos até rediscutir se estão adequados ou não, pois alguns são irreversíveis, só com um esforço política enorme, podem ser mudados.

O primeiro é a própria LOSAN. Mas acho que há uma unanimidade que ela está bem formulada, que está coerente com a realidade, com a opção que fizemos. O segundo é o Decreto que organiza o CONSEA Nacional e que também cria as instâncias dos CONSEAS Estaduais. Enfatizo que o CONSEA Estadual é uma instância importantíssima para esse processo. Lembro que a LOSAN não obriga a instalação de CONSEAS Estaduais, mas creio que não há dúvida sobre esta questão, visto que temos este conselho público em praticamente todos os Estados. Então, uma das mais importantes estratégias atuais para a construção do SISAN é o fortalecimento dos CONSEAS Estaduais. Com isso daremos sustentabilidade política e garantimos a irreversibilidade desse processo que estamos construindo, em âmbito nacional. O terceiro regulamento é o da CAISAN. Essa questão já emergiu na abertura deste evento: como se exerce o real papel de uma Câmara Interministerial ou de uma instância colegiada tão complexa como essa? Precisamos rediscutir este instrumento legal, a CAISAN, em termos políticos e estratégicos. Está adequada sua localização num setorial (Ministério do Desenvolvimento Social)? Ela cumpre suas funções na totalidade? Isso certamente será pauta das discussões dos grupos, vez que a CAISAN e suas congêneres nos Estados e Municípios teriam papel relevante na articulação e coordenação de todos estes atores.

¹ Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. (LOSAN), cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

² Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

³ Decreto 6.273, de 23 de novembro de 2007, cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

Outros instrumentos legais importantes que já se colocam são as leis estaduais. Aí nós podemos perguntar: “É realmente necessário criar as leis estaduais?” “Precisamos ter uma LOSAN estadual para que esse sistema exista para Estados e Municípios?” Eu não tenho certeza se seria realmente necessário, mas o que temos visto é que o processo de formulação e de discussão em si que uma lei dessas traz já se justifica plenamente para que você possa fortalecer naquela esfera, naquele Estado, naquela região, todas as questões que estamos pautando. E aí você tem a força da lei, a força das normativas para poder fazer cumprir e exercer. Nós temos hoje pelo menos seis ou sete estados que já têm uma LOSAN aprovada. Nossa meta é que até 2010 todos os estados tenham leis estaduais aprovadas. Esse é um processo que temos que acompanhar e monitorar, e ver como podemos fomentar e apoiar.

Outras questões que gostaria de refletir com vocês: Como monitorar o objetivo da LOSAN? Como facilitar a gestão, a discussão e o debate intersetorial? Como deve ser o financiamento do SISAN?

Temos discutido no CONSEA, já há algum tempo, uma proposta de monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada no contexto do SISAN. Existe um grupo de trabalho que discute este tema e tem uma proposta. Está prevista na programação deste evento a socialização, em linhas gerais, desta proposta. O que sabemos é que monitorar, poder conhecer a realidade, fazer emergir os problemas, as populações excluídas, as políticas públicas que deveriam chegar e não chegam às populações, é necessário. A forma como estão sendo conduzidas determinadas políticas públicas, as visões, as apropriações inadequadas de alguns gestores, tudo isso, pensamos que pode ser demonstrado por um sistema de monitoramento do SISAN que seja transparente, que seja de fácil entendimento e apropriação por todas as esferas e especialmente pela sociedade civil. Isto pode ser um instrumento muito rico de controle social, de provocar adesões e debates e também de facilitar exatamente a gestão intersetorial.

Então, uma das metas deste grupo de trabalho que mencionei é a de colocar em prática essa proposta e isso vai demandar trabalho ao poder público, pois pensamos que esta é uma tarefa do Estado. Os CONSEAS não estão preparados para a atividade de monitoramento em si e essa função tem que ser executada pelo poder público. Mas os CONSEAS devem e podem influenciar a formulação deste processo, pois na verdade, eles serão os principais usuários das informações e resultados deste sistema de monitoramento.

Existem algumas metas de trabalho que estamos trabalhando no CONSEA (Comissão Permanente 01) que eu gostaria de comentar rapidamente cada uma. Esclareço que são metas previstas para serem alcançadas até final de 2010. Por que 2010? É possível que no decorrer deste ano comecemos a pensar em metas para além de 2010, mas em princípio a motivação não é necessariamente política, porque termina o mandato político do atual governo, mas foi o tempo que vislumbramos pela nossa frente mais ou menos assim: 1 ano é muito pouco para se obter resultados concretos, 2 anos é tempo razoável para que as coisas aconteçam. Por outro lado, entendemos que seria importante pactuar metas e prazos com as agendas dos CONSEAS Estaduais e Municipais, na tentativa de pactuar uma agenda nacional. Mas é claro que todos os Estados têm as suas agendas específicas, mas pactuarmos uma agenda nacional para sair debatendo no País em cada região, em cada Estado nos dá a unicidade de programa e isso fortalece todas as instâncias.

Outro tema delicado de ser abordado é a questão do financiamento do sistema, até porque não temos nem acúmulo de debate, nem consensos estabelecidos. Mas acho que este debate precisa ser enfrentado em algum momento, porque sabemos que no Brasil as coisas só se tornam realidade quando você tem um orçamento específico, uma ação específica e sabemos que o sistema só será realidade se ele puder contar com recursos suficientes para o seu adequado funcionamento. Hoje conseguimos trabalhar, fazer funcionar o CONSEA Nacional porque temos o suporte financeiro e político do MDS. Mas se o sistema é intersetorial, ou melhor, é suprassetorial, temos que pensar como arranjamos essa questão do orçamento. Enfrentar a discussão nos Estados é muito importante também, pois sabemos que existem diferentes espaços de trabalho, de mais ou menos governabilidade dos CONSEAS Estaduais, sendo que alguns têm boas estruturas, outros não têm nenhuma. Então, é preciso levar esta discussão para os Estados.

Outra frente de mobilização importante: apoiar a criação e o fortalecimento de comissões de direitos humanos e de alimentação adequada nos CONSEAS Estaduais. Existe uma comissão permanente que discute isso no CONSEA Nacional, ela tem proposta para criar essas comissões nos estados. Há também uma intensa mobilização em torno da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que coloca o direito humano e alimentação como um dos direitos sociais da Constituição. Esta é uma bandeira política que mobiliza, que chama atenção para o tema, então a idéia é fazer uma mobilização nacional para aprovar essa PEC.

Uma meta que traçamos seria avançar e desenhar e propor o que estamos chamando de pacto de gestão ou pacto de adesão dos estados e depois, por sua vez, dos municípios ao SISAN; quer dizer, seria basicamente um pacto nacional em defesa da SAN, alguma coisa que precisaríamos construir e por isso que eventos como esse são importantes para avançarmos nessa construção e garantir todas as proposições que temos feito. Com certeza a participação legitimada da sociedade civil fortalece a luta social e promove avanços.

Metas da CP 01 do CONSEA Nacional a serem alcançadas até fins de 2010:

1. Realizar, no início de 2009, oficina de trabalho participativo para elaboração de documento de referência para a construção do SISAN; (trata-se exatamente da realização deste presente evento);
2. Contribuir com as diretrizes para a formulação do Plano e da Política de SAN;
3. Fortalecer a atuação dos CONSEAS Estaduais e Municipais, por meio de apoio orçamentário e formulação de instrumentos legais, a construção de agendas pactuadas em nível nacional e suporte para atividades de capacitação e mobilização social local;
4. Fomentar nos estados o debate sobre a construção do SISAN nas esferas estaduais e municipais de modo consolidar a relação entre CONSEA Estaduais e Municipais e Gestores Públicos, respeitando-se as especificidades e necessidades locais;
5. Fomentar e realizar o debate sobre o financiamento do SISAN;
6. Apoiar a criação e fortalecimento das comissões de direito humano à alimentação adequada nos CONSEAS Estaduais;
7. Mobilizar pela aprovação da PEC (Proposta de Emenda Parlamentar) que coloca o direito humano à alimentação adequada entre os direitos constitucionais;
8. Desenhar e firmar "pactos de gestão" ou "pactos de adesão" com Setores do Governo Federal, dos Estados e Municípios, de modo a compartilhar objetivos, metas, co-responsabilidades e orçamentos entre todos os partícipes;
9. Assegurar, no processo de regulamentação e implementação do SISAN, a participação da sociedade civil, bem como a interação entre CONSEAs e outros conselhos e comissões;
10. Assegurar que o SISAN disponha de um sistema para o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada e da situação da segurança alimentar e nutricional como ferramenta que contribui para a gestão e pactuação intersetorial e intergestores.

"Principais Reflexões e Recomendações sobre a Construção do SISAN"

Edmar Gadelha – Representante do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e Secretário Executivo do CONSEA- MG

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) foi criado em 1998, em São Paulo, a partir de uma convocação de várias organizações e movimentos sociais, pastorais, movimentos populares, com o objetivo de articular a sociedade civil organizada. Seu objetivo é mobilizar, propor e incidir nas formulações e no controle social das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Em 2008, comemoramos dez anos, e para este ano estamos organizando o nosso VI Encontro Nacional, que acontecerá em Salvador – Bahia, no próximo mês de maio. O FBSAN envolve aproximadamente 200 organizações, que participam e elegem uma coordenação ampliada e uma coordenação executiva. Possui também uma secretaria executiva. O Fórum tem três representantes no CONSEA (Renato Maluf, Chico Menezes e Maria Emília), outros companheiros do Fórum também participam ativamente do CONSEA Nacional, representando outras organizações, de outros segmentos da sociedade civil.

O Fórum, para esse biênio que termina agora em 2009, elegeu algumas prioridades que chamamos de ações estratégicas. Uma delas é a implementação do SISAN. Fizemos uma análise de conjuntura onde foi destacada a importância da LOSAN, uma conquista nesse processo de luta. Ainda temos dois anos de governo Lula, que está sendo muito importante nesse processo, nesse avanço, nas conquistas em torno da segurança alimentar e nutricional. Temos sete anos de CONSEA Nacional, nessa segunda retomada, e é importante para o Fórum que essa lei não se torne uma letra morta, ou seja, que ela seja realmente implementada na prática.

O desenho do sistema que está na lei está muito bem articulado, bem desenhado, mas uma coisa é sair do desenho, daquilo que está no papel e ir para prática. Esse tem sido o desafio, é esse o desafio do Fórum, não deixar que essa lei se torne uma lei morta, ou então teremos que redesenhá-la. Em Minas Gerais, estamos comemorando dez anos de CONSEA e com uma Lei Orgânica também. Estamos realizando um grande balanço, uma grande avaliação, com vistas, se necessário, a fazermos uma revisão na lei. Queremos avaliar o funcionamento das comissões regionais; se a melhor forma é eleger o conselheiro da sociedade civil nessas comissões regionais ou realizar a eleição na conferência estadual. Tudo isso está sendo revisto. Se algum componente do sistema não está funcionando, há duas coisas: ou você revê o que está escrito e que não deu certo na prática ou você continua implementando, identificando os problemas e procurando soluções.

A segunda estratégia definida é fortalecer a luta pela implementação da Política Nacional de Alimentação Escolar. O Fórum contribuiu muito, mediante atuação no CONSEA Nacional, que elaborou uma proposta, que por sua vez transformou-se em um projeto de lei. O projeto foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional e encontrava-se em tramitação normal, quando foi enviada uma Medida Provisória, alterando-se pontos importantes em relação ao projeto. O Fórum também realizou um seminário específico em São Paulo, tratando dessa temática e uma estratégia de luta foi definida para aprovar o projeto de lei da forma como estava.

A terceira ação estratégica importante que elegemos foi a educação alimentar. No Brasil quem faz educação alimentar é o mercado, a partir de seu interesse. A luta aí, é para um enfrentamento com os interesses das indústrias, inclusive das transnacionais do setor alimentício, de forma a não permitir que o mercado controle todo o sistema agroalimentar em benefício próprio.

A quarta ação estratégica é a soberania alimentar. Isso é importante do ponto de vista de pensar o enfrentamento da crise mundial da produção alimentos, a crise do modelo de desenvolvimento. É o modelo agroalimentar mundial que está em crise. O enfrentamento deverá se dar através da construção de um modelo soberano, onde o povo possa definir o que produzir, onde produzir e o que consumir.

E, por último, elegemos a regulamentação de um parágrafo, que aparece na lei, que diz respeito aos mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação saudável e adequada. Primeiro esse conceito é importante porque foi trabalhado e bastante discutido e aprovado na nossa III Conferência Nacional. Muitas vezes, o que é adequado não é saudável, muitas vezes o que é saudável não é adequado, temos que levar isto em consideração.

Muito bem, em agosto de 2008, dentro dessas estratégias, nós realizamos em Curitiba, um seminário para discutirmos algumas reflexões e recomendações para a construção do sistema nacional. Foram realizadas

reflexões a partir, inclusive, de alguns estudos. Um estudo sobre a descentralização do sistema de segurança alimentar realizado em algumas capitais e regiões metropolitanas. E outro estudo que foi realizado pelo Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional – CERESAN/CPDA – UFRRJ, em vários municípios. Estudamos um município de grande porte e um de pequeno porte, procurando identificar como é que esses sistemas são implementados no território, levando em consideração essas realidades.

Em relação ao SISAN, destacamos três aspectos importantes: primeiro é o mecanismo de exigibilidade do direito humano à alimentação. Se há uma comunidade onde as pessoas se encontram em situação de violação de seus direitos, inclusive do direito à alimentação, independente das causas, sejam elas pela falta de acesso à terra, ou à água, ou à produção de alimentos, enfim, então têm que ser acionados ali os mecanismos para se exigir o cumprimento. Que mecanismos são esses?

O outro se refere a intersetorialidade. O sistema de segurança alimentar e nutricional que se encontra desenhado na LOSAN define que é necessário a elaboração de um plano nacional. Um plano que envolva os diversos setores, diversos segmentos, diversos programas, ações, projetos, sendo executado e implementado a partir de um diagnóstico da realidade. Se possível executado de forma intersetorial, integrando ações. Mas isso também não se faz por decreto: “Vamos fazer um plano, vamos buscar a intersetorialidade”; integração por decreto não se faz mesmo.

No CONSEA foi construído o orçamento da segurança alimentar, a partir de uma metodologia bem interessante. Foram selecionados os programas, mais de 32 programas, no âmbito do Fome Zero, e que na verdade deixou de ser um projeto, virou um programa e depois virou uma política. Posteriormente, acabou virando Estratégia Fome Zero. Mas não foi publicado, então ele não existe enquanto plano e nem enquanto programa, mas de qualquer forma, no CONSEA, estávamos trabalhando, juntando aqueles programas e pensando o orçamento, a execução do orçamento, negociando com o planejamento, monitorando sua execução.

É uma metodologia interessante que está sendo construída na prática, ao invés de ser imposta por decreto. Tem sido um exercício extremamente interessante por juntar os ministérios para discutir essas ações, pensar o orçamento e depois acompanhar a execução física e financeira, mesmo sabendo que esses indicadores dizem muito pouco para nós da segurança alimentar e nutricional. Em Minas, tem um programa que distribui sementes. Muitas vezes a distribuição das sementes chega atrasada, fora de época e aquelas sementes não são plantadas e não se transformam em alimentos. Então, dizer que executou 100% não significa muito, significaria se tivesse indicador para dizer se aquela semente foi transformada em lavoura e depois em mantimento e as pessoas consumiram aquele alimento produzido. Temos que construir outros indicadores para além dos indicadores de execução física e financeira. Isso tudo é parte do plano. Aprender com as nossas próprias experiências é construir esse processo.

Em relação aos componentes do SISAN. Primeiro, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional deveria ser um grande laboratório, onde todos se sentariam para discutir a elaboração de um diagnóstico nacional e elaboração um plano estratégico de longo prazo, para 25 anos. No início do ano passado, quando surgiram as notícias sobre a crise mundial de alimentos, a Câmara Interministerial existente em uma lei e um decreto de criação, o governo convocou outro gabinete para discutir a crise e formular uma proposta. O Programa Mais Alimentos não foi discutido na Câmara Interministerial - ou se discutiu?

Estamos caminhando para a realização da IV Conferência. O relatório da III Conferência Nacional realizada em Fortaleza, em 2007, possui 182 propostas. Qual a avaliação sobre a implementação das propostas ali aprovadas? Temos que introduzir um mecanismo de avaliação do processo de conferência, caso contrário vamos realizar outra Conferência e vamos repetir o que já foi feito. Temos que repensar esse modelo de Conferência. É muito importante para a consolidação do SISAN, mas seria bom realizarmos uma oficina ou seminário para avaliarmos se é esse o formato mais adequado.

O Conselho é extremamente importante. Quais as atribuições do CONSEA? Deve ser mesmo um conselho consultivo para assessorar o Presidente da República? As Exposições de Motivos aprovadas e enviadas demoram às vezes quatro ou cinco meses para uma resposta. Tudo bem, é um Conselho diferente, não tem caráter deliberativo. Alguns Conseas acumulam muitas atividades. Cuidam da formação, da capacitação, do controle social. No seminário realizado em Curitiba, foi apresentada uma proposta para criação de outro componente do sistema que cuidaria dessas atividades, como pesquisa, formação, capacitação, qualificação de gestores etc. Seriam os Centros de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional. Experiências como está já vem sendo implementada em vários lugares, mediante diferentes iniciativas e objetivos. Em São Paulo existe uma experiência de centro de referência com uma atuação mais voltada para o trabalho popular. Algumas universidades também vêm experimentando trabalho com centros de referência. Em Minas Gerais vem sendo construído um centro de referência como componente do sistema, para cuidar de determinadas atribuições em parceria com universidades, movimentos sociais, para contribuir com o Conselho. O Conselho deveria atuar no controle social das políticas públicas.

Por fim, a questão dos estados e municípios. O sistema nacional só se completa segundo a lei quando todos os cinco mil e tantos municípios do país, juntamente com os estados, tiverem o seu sistema de SAN criados e sendo implementados. A relação entre os sistemas prevista na lei é o regime de colaboração. Colaborar com o estado, com o município, de que forma? Será mediante termo de cooperação? Será escrito, assinado, publicado? Como será isso? Haverá pactos? Então, são esses os desafios que apontamos aqui, têm outros, mas destacamos esses para sugerir como pontos de debate na nossa oficina.

Painel 2: A construção do SISAN na esfera estadual e municipal

Pontos e discussão: a implementação do SISAN nas esferas estadual e municipal, a experiência de locais que já experimentaram grandes transformações e a situação dos sistemas em formação nas Regiões Metropolitanas.

Coordenação: Miguel Montaña – Presidente do Consea do Rio Grande do Sul e Coordenador da Comissão de Presidentes

“Apresentação da experiência do Estado do Paraná”

Telma Gomes - Chefe do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná.

A segurança alimentar e nutricional como política pública é ainda muito recente e sua característica intersetorial vai necessariamente trazer mudanças para o modelo de gestão pública vigente, visando modificar a nossa cultura, portanto é um processo complexo.

O histórico da política de SAN do Paraná, que está conectado na agenda nacional, vem desde a campanha de Ação da Cidadania Contra Fome e Miséria e Pela Vida e tem como destaque o Grupo de Estudos e Ações em SAN que a Sílvia Rigon, nossa presidente de CONSEA, participou. Em 2003, foi alavancando a política, no país e também no Estado.

Assim, no Paraná a primeira coordenação relativa à segurança alimentar e nutricional foi ligada à Secretaria do Trabalho Emprego e Promoção Social- SETP, dentro da política da assistência social, numa visão ainda reducionista. Foi fundamental a instituição também em 2003 do Conselho estadual com a realização das Conferências Regionais e das Comissões Regionais ligadas ao CONSEA-PR, que acompanhou o desenho descentralizado da gestão administrativa do Estado e especificamente da SETP.

Outro marco foi a instituição da Frente Parlamentar, em 2007, que tem uma importância muito grande na construção da política no Estado do Paraná. E em 2009, finalmente, conseguimos transformar aquela coordenação em um departamento dentro da SETP que é a secretaria que responde pelas políticas do trabalho, da assistência social e da segurança alimentar e nutricional.

No ano passado, tivemos a aprovação da lei estadual, mas foi um processo muito difícil e ficou uma lei restrita, contemplando apenas os objetivos e abrangência da política. Todo sonho de construir o desenho de um sistema mais avançado foi vetado, não conseguimos aprovar. Então, necessitaremos de um movimento de continuidade com aprovação de leis complementares e é por isso que a Frente Parlamentar tem um papel importante para avançar na estruturação do sistema que ainda não existe.

Por isso, estamos em uma construção, e eu sempre me pergunto: qual é o desenho da política de segurança alimentar e nutricional? Ela acontece dentro de cada política, não dentro de uma secretaria nacional, num Ministério.

Então, como organizar um sistema tão complexo? Como é o desenho de uma política desta dimensão? Sabemos que teremos que apostar no âmbito nacional, que tem o SISAN com o eixo de gestão, o que implica organizar as Câmaras nos três níveis de Governo. O sistema pressupõe a garantia de instituir ações continuadas, como o SUS, o SUAS, uma estratégia de consolidar política de Estado. Nós temos que primar pela transformação dos grandes programas nacionais em ações continuadas.

No caso do Paraná, quem coordenava a política de SAN na esfera estadual, é o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional- DÊSAN e os Escritórios Regionais da SETP, na esfera municipal, acaba sendo a política da assistência social ou da agricultura.

O CONSEA se diferencia também nas três esferas. No Paraná, temos as Comissões Regionais. Mas hoje, na esfera municipal, temos um número pequeno de conselhos municipais – só 34 em 399 municípios. Todos os municípios têm o Comitê Gestor Fome Zero que foram instituídos em 2003 por uma Resolução da SETP para acompanhar e implementar o maior programa de segurança alimentar do Estado que é o Programa Leite das Crianças, e demais ações de segurança alimentar e nutricional.

Quanto à organização da gestão dessa política, é preciso definir os instrumentos de intersetorialidade, por exemplo, no PAA? Como vai ser o caminho do fluxo entre as políticas? O Programa Bolsa Família é um exemplo, pois vincula ações com várias políticas públicas. O PAA terá que possuir esse movimento para criar um fluxo de trabalho regular, porque, a partir de um programa, as pessoas podem começar a entender o que é o desenho intersetorial e assim ficar mais operacional.

Também tem os projetos da horta, cozinha e padaria que vêm dos convênios antigos e agora é tudo direto com o município. No Paraná, o Programa Leite das Crianças tem uma estrutura que envolve cinco Secretarias de Estado, bem como as unidades de gestão regional e uma unidade de gestão estadual e, em muitos municípios, conseguem estabelecer a integração entre as políticas setoriais.

Uma das estratégias para a construção da política e do sistema de forma intersetorial foi a realização de uma capacitação da avaliação da implementação do SUAS e do SISAN. O Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional, em conjunto com o Núcleo de Coordenação da Assistência Social do Paraná realizaram uma avaliação em 11 macro-regiões no ano passado, envolvendo as comissões regionais, os comitês gestores municipais e também os técnicos da política da assistência social para discutir a interface da política de assistência com a segurança alimentar e nutricional. Esse trabalho foi bem interessante e nós vamos dar continuidade.

Outra estratégia importante realizada pela Secretaria de Estado da Saúde foi de capacitação dos trabalhadores da saúde sobre a relação do SISAN com o SUS, especialmente com o SISVAN, ocorrida em 2008.

Uma outra ação fundamental foi a convocação da Frente Parlamentar de SAN do Paraná em conjunto com o CONSEA-PR, de uma reunião com todos os Secretários de Estado para falar da importância dessa política e a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral propôs e assumiu a linha de frente para realizar um levantamento das ações e investimentos na segurança alimentar e nutricional por meio do mapeamento dos 137 projetos e atividades aprovados na Lei Orçamentária de 2009, em conjunto com o Departamento de SAN. Foi instalado um Grupo de Trabalho com a participação de seis secretarias e esperamos que, com essa estratégia consigamos avançar no diálogo mais amarrado e permanente. Como não temos a nossa Câmara Interministerial, queremos avançar mais no planejamento e avaliação, com o CONSEA e a Frente Parlamentar, no sentido de identificar e difundir as ações de segurança alimentar nutricional em cada política setorial.

Então, a segurança alimentar e nutricional tem que fazer o trabalho político de articulação dentro de cada política social. Nesse ano, vamos realizar um evento estadual, resultado da articulação entre as Secretarias de Estado do Trabalho, da Saúde, de Educação e a da Agricultura, responsáveis pela organização e financiamento do evento. Vamos reunir as Comissões Regionais, os representantes dos Conseas e Comitês Municipais e os técnicos dos escritórios regionais dessas políticas, visando priorizar a segurança alimentar e nutricional.

Dando continuidade a essa estratégia, teremos o projeto SISAN, por meio do qual vamos realizar 18 plenárias regionais, envolvendo os municípios, incentivando a representação intersetorial de todas as Secretarias.

Ainda temos o projeto de educação alimentar e nutricional que é coordenado pela EMATER, que fará um trabalho no plano de desenvolvimento econômico do Estado. Temos quatro Territórios da Cidadania nos 121 municípios de baixo IDH. Há também a proposta de construir a rede de alimentação, coordenada pela política de economia solidária, integrada com a assistência social.

Gostaria de citar o projeto Políticas Públicas para as Comunidades Tradicionais, com a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, por meio do qual iniciaremos os trabalhos, com três grupos: dois quilombolas e um indígena.

Para concluir, destaco as perspectivas e desafios, levantando as seguintes questões: como orientar um município para organizar um diagnóstico de segurança alimentar e nutricional? Quais são os indicadores a serem usados? Como estruturar o plano da política de segurança alimentar e nutricional nas três esferas de governo? Qual modelo de instrumento de gestão vamos instituir? É fundamental também a questão da capacitação e assessoria aos municípios e regiões visando o encaminhamento dessas orientações, principalmente em relação a instalação das Câmaras intersecretarias. Há, por fim, o controle social que é complexo, ainda não temos uma referência regulada no âmbito municipal.

Pergunto: qual é nossa prioridade número um? Qual é a estratégia do marco legal? A PEC é prioridade e as três esferas têm que construir sua legislação atendendo a sua regulamentação. Estamos na direção contrária: aprovamos uma lei que cria um sistema, mas não tem a aprovação constitucional. Isso deve ser discutido amplamente para podermos garantir unidade sistêmica, senão todos os municípios fazem a sua lei sem ter uma referência ordenada nas três esferas.

Silvia Rigon – Presidente do Consea do Paraná

Vou fazer alguns comentários a partir da apresentação da Telma e falar sobre a política de segurança alimentar e a construção do SISAN no Estado do Paraná, já que o CONSEA-PR atua juntamente com o governo para que esse processo, que é um grande desafio, se consolide.

A primeira questão é falar sobre a participação da sociedade civil nessa dinâmica. Apesar da construção da SAN no Brasil não ser tão recente e ter como uma referência importante o início da década de 1990, não há como negar que a partir de 2003, nós tivemos um impulso maior para a sua institucionalização, com a criação de uma política pública em nível federal. Esse processo nacional fortaleceu as mobilizações que já existiam nos estados, de modo que, em 2003 obtivemos no Paraná a criação do Fórum Estadual de Segurança Alimentar, a instituição do CONSEA-PR e o crescimento de outros movimentos de mobilização social em sintonia com os princípios da segurança alimentar e nutricional. No entanto, é importante mencionar que, mesmo com todos esses avanços, as dificuldades para a participação efetiva da sociedade civil nos processos de construção da SAN, sobretudo no nível estadual e municipal, são ainda grandes, pois ainda não existe uma cultura institucional por parte dos governos que garanta o suporte necessário para que esse tipo de relação possa alcançar seus melhores resultados, que devem visar sempre e em última instância o atendimento do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA), a construção da cidadania e a promoção da qualidade de vida da população.

Apesar disso, os Conselhos já mostram sua força. Na medida em que conseguimos pequenos e grandes avanços, nós demonstramos o potencial que temos. E é inegável que quando há uma abertura do Governo para com a Sociedade Civil no sentido de discutir a política de SAN e o sistema visando uma construção mais participativa do processo, há uma maior oxigenação do mesmo e pode haver uma verdadeira sinergia na ação. Apesar da existência dos conflitos inerentes a esse tipo de relação e que fazem parte de todo processo dialético, há um ganho qualitativo e, assim, vamos avançando e abrindo caminhos.

Os Conseas se fortalecerão também na medida em que adquirirem reconhecimento no espaço público, porque a abordagem institucional e política da segurança alimentar e nutricional é relativamente recente e, por isso, não é perfeitamente compreendida em todas as esferas de Governo. As questões conceituais e práticas relativas à própria intersectorialidade, a construção de um modelo de produção e de consumo de alimentos baseado no DHAA e na soberania alimentar são questões muito novas, considerando sobretudo a nossa história.

Nesse sentido, o Consea necessita garantir o seu reconhecimento dentro das próprias esferas de Governo, assim como da própria sociedade. Temos percebido que os diversos segmentos da sociedade civil ainda precisam conhecer as potencialidades do Conselho, uma vez que ele se constitui em um canal para uma incidência cada vez maior da sociedade civil no campo das políticas públicas. Por exemplo, no Paraná costumamos dizer que a questão do encontro de muitas das demandas políticas do campo em relação à cidade vai se dar no espaço da segurança alimentar e nutricional e ainda há muitas entidades e instituições do meio rural que acabam priorizando a sua participação nos espaços dos conselhos relacionados ao desenvolvimento rural e agricultura familiar. É muito provável que, no espaço dos Conseas, alguns dos principais gargalos da agricultura familiar, como por exemplo a questão da comercialização dos alimentos, tenha outra abordagem e uma maior possibilidade de apoio e avanço em termos institucionais e intersectoriais. Enfim, essas questões destacam que esse é mesmo um processo ainda em construção. As dificuldades são muitas, mas os ganhos também já estão aparecendo.

É necessário também colocar que o CONSEA-PR tem procurado, junto com todos atores que vem trabalhando a segurança alimentar e nutricional no estado, avançar para além da lógica programática, sempre trabalhando em uma lógica da consolidação de uma política estadual de segurança alimentar e nutricional e muito baseado nas contribuições das nossas Conferências estaduais. Nós já tivemos duas Conferências estaduais e toda a construção da política estadual tem sido feita em eixos e diretrizes que foram definidas nessas Conferências. Agora, cabe ao Conselho também trabalhar para que a sua implementação de fato se consolide.

Outra questão que tem contribuído para o avanço da política e do sistema é a construção do processo de trabalho na lógica da territorialidade, o que também contribui na direção da intersectorialidade. No centro do Paraná, há uma quantidade muito grande de áreas de assentamentos, acampamentos, comunidades quilombolas e comunidades indígenas. São áreas em que realmente existem ainda situações de insegurança alimentar muito preocupantes e, ao mesmo tempo, são as áreas onde temos maior convergência de programas e ações tanto do Governo Federal, como também do Governo Estadual. Mesmo assim, é preciso discutir os resultados de todo esse trabalho, porque há sempre o risco de existirem lacunas, apesar de todos os esforços empregados. Cabe ao Consea trabalhar nessa ótica buscando levantar onde estão as lacunas nas políticas em desenvolvimento, onde é que estão as sobreposições das ações, onde seria necessário colocar os maiores esforços e como conjugar as ações estruturantes com as ações de caráter emergencial, questão que é outro grande desafio. Essas preocupações precisam estar sempre presentes se queremos que os CONSEAs avancem para além do controle social e incidam também nos momentos de avaliação e concepção das políticas, programas e ações.

Outro aspecto que ainda vale a pena comentar é a importância da descentralização do processo de participação social para o avanço da implementação da política e construção do SISAN.

O Consea, na sua primeira gestão, era um conselho de representação estadual, mas sem uma representação regional proporcional. Já na sua segunda gestão, avançou e conseguiu contar com 19 representantes de Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A eleição dessas pessoas, que são de instituições da sociedade civil, foi feita regionalmente, procedimento que concretizou um aspecto estratégico necessário para o trabalho do Conselho, que era a aproximação do CONSEA-PR com todas as

regiões do estado do Paraná para poder chegar à gestão municipal. Essa estratégia garantiu o início da construção de uma rede que pretende realizar uma atuação coordenada contando com o CONSEA-PR, suas 16 Comissões Regionais de SAN, os 34 Conseas municipais, presentes principalmente nas regiões dos CONSADS e os 411 Comitês Gestores Fome Zero. Ainda é um número pequeno de Conseas, já que nós somos 399 municípios, mas estamos com algumas estratégias de expansão, porque sabemos que é, no município, que realmente a segurança alimentar precisa se consolidar, se efetivar e a presença dos Conseas municipais contribui para que isso aconteça.

Uma estratégia que nós utilizamos no processo eleitoral de 2008 foi a confecção de uma carta compromisso para os candidatos às eleições municipais com a construção de uma Política e um Sistema Municipal de SAN, a exemplo de Minas Gerais, e implementamos isso junto com a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. Nós tivemos a resposta de 320 candidatos com assinaturas públicas, articuladas pelas Comissões Regionais e pelos Comitês Gestores. Dos 320 candidatos, 75 se elegeram. Essa é a rede de prefeitos com as quais o CONSEA-PR vai trabalhar agora para avançar nas políticas municipais de segurança alimentar.

Uma outra questão que deve ser destacada na discussão da construção do sistema e da política de SAN é a importância da vigilância alimentar e nutricional, do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). O SISVAN levanta informações sobre o estado nutricional da população e, nessa população, existem os grupos biologicamente mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional, como por exemplo crianças e gestantes, o que permite o cruzamento desses dados com os indicadores de caráter sócio-econômico e com outros indicadores de cobertura de programas (Programa Bolsa Família, por exemplo), para que possam ser definidas áreas geográficas prioritárias para uma atuação convergente das ações de SAN e dos outros sistemas de políticas públicas. Esse tipo de processo é essencial para o avanço da construção da SAN no nível local e regional.

Por fim, gostaríamos de dizer que o sistema que queríamos ter contemplado na nossa lei estadual não foi possível, pelo menos até o momento. Apesar disso, de ainda não contarmos com a previsão da composição de uma Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional no marco regulatório estadual do Paraná, entendemos que não há como construir a política e o sistema sem uma instância de articulação intersetorial. Nesse momento, contamos com o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional, inserido na Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social, à qual o CONSEA-PR encontra-se vinculado administrativamente. Apesar do importante e estratégico trabalho de caráter transversal que tem sido construído pelo departamento, o SISAN trata-se de uma construção complexa, que precisa ser assumida por todas as áreas e setores envolvidos com o tema para que a SAN possa se efetivar e é nessa direção também que o CONSEA-PR tem procurado contribuir.

“Apresentação da experiência do Município de Diadema”

Luci Aparecida Uliana Serra - Assistente da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar de Diadema

Eu vou falar um pouco de questões práticas e operacionais da efetivação de uma política municipal que já trabalhamos em Diadema há certo tempo. Em 1993, Diadema começou a discutir a política de segurança alimentar e nutricional. Naquele período, foi criada a Divisão de Abastecimento e discutíamos a política de segurança alimentar com o foco principal nos equipamentos populares de abastecimento. O foco era o alimento na mesa do trabalhador com preços e qualidade controlados. Naquele período, precisamente em 1990, foram criados os “Sacolões” Municipais no Município de São Paulo e em municípios da região metropolitana como São Bernardo do Campo, Diadema e Santo André.

Tratava-se de equipamentos populares de abastecimento que comercializavam alimentos com preços e qualidade controlados pelo poder público municipal. Além dos Sacolões Municipais, em Diadema foram

implantados outros programas como a Jardineira da Economia, Rua da Quitanda, Campanhas de Alimentos de Época, entre outros.

Em 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero pelo Governo Federal, Diadema foi uma das primeiras cidades a trabalhar a questão da criação do Conselho Municipal. O nosso Prefeito, naquele momento, criou uma Câmara Intersecretarial com representantes de várias Secretarias que trabalhavam ou já tinham trabalhado com segurança alimentar.

Primeiramente, esse grupo se responsabilizou em levantar as ações e projetos que tinham uma relação com SAN desenvolvidos na cidade através das Secretarias Municipais, além de criar uma minuta de lei do Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

Naquele momento, também começamos a incentivar a Sociedade Civil a desenvolver o Fórum de Segurança Alimentar no município. Na primeira reunião, do Fórum, estávamos com auditório muito lotado e, para a nossa surpresa, as pessoas achavam que iam receber uma cesta básica por causa da péssima divulgação do Fome Zero pela imprensa, o que deu uma confusão na cabeça das pessoas e dos dirigentes da Sociedade Civil.

Então, esse grupo intersecretarial começou a pensar na instituição do Conselho de SAN e quando fomos discutir a composição do Conselho, tentamos incluir a participação de vários segmentos da sociedade civil, para garantir a participação de toda a Sociedade. Então foi sancionada a lei que criou o CONSEAD. O próximo passo foi visitar cada segmento da sociedade civil para passar, na verdade, uma visão do que realmente era Política de Segurança Alimentar desmistificar de que o Fome Zero não era apenas um Programa que realizaria distribuição de alimentos, além de ressaltar a importância da representação de cada um desses segmentos no CONSEAD. Paralelamente no governo, começamos a discutir a criação da coordenação do Programa Fome Zero que ficou vinculada ao gabinete do prefeito.

Em 2007, realizamos a primeira Conferência Municipal de Segurança Alimentar. Mas ainda em 2004, foi discutida a renovação da Lei Orgânica Municipal e nós, o Conselho, conseguimos naquele momento a inclusão de um artigo na Lei Orgânica que dava a garantia da instituição da Política de Segurança Alimentar e, em 2005, também incluímos no PPA (Plano Plurianual) um Programa da Segurança Alimentar. Todas as Secretarias Municipais que têm ações ligadas à Segurança Alimentar, relacionam a esse Programa Orçamentário. Além dessas iniciativas, paralelamente fomos trabalhando a institucionalização da política municipal através do Conselho e do Fórum e com incentivo do Governo Federal através do MDS.

Iniciamos então, a operacionalização, organização e implantação dos programas de Segurança Alimentar. Em 2003, foi criado o Banco de Alimentos e, hoje, temos 70 entidades parceiras do Banco de Alimentos. O Programa de Educação Alimentar e Nutricional também foi implantado em 2003, com ações em vários segmentos da Sociedade Civil, escolas e empresas. Esse programa, a propósito, foca muito bem a intersetorialidade. Nós trabalhamos com as famílias atendidas pelo Bolsa Família, e na Secretaria de Saúde dando capacitação para os agentes de saúde que trabalham no Programa Saúde da Família. Desenvolvemos também palestras para as famílias atendidas pelo Banco de Alimentos. Então, o programa perpassa vários outros programas.

Nós temos também o restaurante popular cuja gestão é realizada em conjunto com uma entidade do município. Nas hortas comunitárias, conversamos com diversos atores. Quando começamos esse projeto das hortas comunitárias, fizemos um trabalho nas escolas, com a Secretaria de Assistência para estar atendendo às famílias cadastradas no Bolsa Família. E sempre buscamos sinergia entre esses programas. Um exemplo prático: as hortas além de ter esse público que é o do Bolsa Família, tem também famílias atendidas no Banco de Alimentos. Grande parte dos alimentos descartados do banco é levada para as hortas, para preparar o composto orgânico que é incorporado no solo.

A Compra Direta Local da Agricultura Familiar é outro exemplo de sinergia. Com os alimentos da compra direta, nós atendemos o Banco de Alimentos, o Restaurante Popular e parte da Alimentação Escolar que não está terceirizada. Além disso, quando escrevemos o projeto da Compra Direta, uma das metas que colocamos foi a capacitação dos produtores relacionada a noções de educação alimentar e nutricional, porque temos pesquisas que relatam que os produtores tem uma dieta alimentar inadequada, sendo que muitos deles não consomem os alimentos que produzem. Então, os técnicos do Programa de Educação Alimentar e Nutricional desenvolvem palestras para produtores cadastrados no Compra Direta.

Desde 2004, fomos trabalhando a formulação e implantação desses programas e, em 2004, foi criada a Secretaria de Abastecimento. Agora, em 2009, ela se transformou em Secretaria de Segurança Alimentar. Como trabalhamos essa questão de intersetorialidade? Alguns pontos já foram apresentados, mas há também uma Comissão ampliada do Fome Zero, que antes chamávamos de Grupo Intersecretarial. Ela é ligada à coordenação do Programa Fome Zero e é um Fórum onde participam representantes de várias Secretarias, onde discutimos e planejamos as estratégias da política de segurança alimentar.

Nós temos várias ações que foram implementadas e amadurecidas através da Comissão Ampliada com participação da Sociedade Civil. Como exemplo disso, temos as experiências da gestão do restaurante popular e a regulamentação do Banco de Alimentos, que contam com a parceria de entidade da sociedade civil.

Com o objetivo de perpetuar a política de segurança alimentar e nutricional, inauguramos, em dezembro, o Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional Josué de Castro na cidade, que vai ter o papel de fazer a articulação. Tudo o que for discutido sobre a política de segurança alimentar na cidade vai sair lá do Centro de Referência Josué de Castro.

A proposta do Centro de referência é trabalhar a capacitação e formação em segurança alimentar focando desde o eixo da produção até os eixos da comercialização e consumo. Por exemplo, uma das pessoas que representa a Secretaria de Saúde na Comissão Ampliada do Fome Zero comentava muito com a gente da dificuldade que a equipe do Departamento de Vigilância enfrenta numa inspeção em estabelecimento comercial, pois sempre deparam-se com os manipuladores de alimentos despreparados para executar aquela atividade.

Contudo, eles não tem, por exemplo, como notificar o proprietário do equipamento a encaminhar esse manipulador para capacitação, pois na nossa região não há nenhuma instituição que desenvolva essa capacitação. Então, quando fomos escrever o projeto do Centro de Referência, uma das ações que indicamos foi o desenvolvimento de um Programa de Capacitação para esses manipuladores da rede varejista. Através desse Programa, desenvolveremos um trabalho não só com o comércio varejista e com empresas de alimentação, mas também com os ambulantes da cidade que vendem cachorro-quente, tapioca e outros tipos de alimentos.

Então, as ações desenvolvidas até aqui são uma forma de promover, entre outras coisas, a integração. Em Diadema, temos o Conselho, a Comissão Ampliada com representação das Secretarias Municipais, já fizemos a primeira Conferência e vamos fazer a segunda esse ano. Já estamos com os projetos acontecendo e agora o nosso grande desafio é consolidar mesmo o SISAN, regulamentando-o e instrumentalizando-o.

Esse ano, iremos priorizar a regulamentação do SISAN pois, com a recente criação da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e com o Programa de Governo dessa atual administração que destacou a efetivação da Política de Segurança Alimentar, colocando, como uma de suas metas, o fortalecimento da agricultura urbana na cidade e a implantação de mais dois restaurantes, o conselho terá plenas condições e apoio de pautar a implantação do Sistema no município.

Por fim, a luta pela implantação do sistema envolve também a participação de outros municípios, como exemplo, temos Mauá, Suzano e Santo André. Em função de nossas realidades serem muito parecidas e estarmos localizados na mesma região, criamos um fórum de discussão e estamos trabalhando junto para amadurecer e construir uma proposta semelhante.

“Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de SAN em regiões metropolitanas”

Marcelo Piccin – Diretor do Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados e **Christiane Costa** – Instituto Pólis

Apresentaremos uma pesquisa realizada pelo Instituto Pólis em 15 regiões metropolitanas. Essa pesquisa foi basicamente motivada pela SESAN no sentido de termos maior conhecimento de como estava o processo de estruturação e implantação dos sistemas locais de segurança alimentar e, além disso, porque tem várias ações e programas que estão em desenvolvimento desde 2003, e outros ainda mais antigos, como alimentação escolar. Então, o objetivo da pesquisa foi tirar uma fotografia desses processos para nos dar elementos que orientem a política e as ações no próximo período. A Cris (Christiane Costa) apresentará a pesquisa.

Christiane Costa: Para esta apresentação, fizemos algumas anotações bastante sintéticas dos resultados da pesquisa. Os resultados completos estão na publicação que foi distribuída pelo MDS. Em primeiro lugar gostaria de destacar que essa pesquisa contou com ampla participação da Sociedade Civil e várias pessoas que estão aqui hoje neste encontro participaram do trabalho nas seguintes localidades: Manaus, Belém, São Luís, Fortaleza, Recife, Maceió, Salvador, Goiânia, Brasília, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

O objetivo da pesquisa era o de levantar subsídios para implantação dos sistemas descentralizados de segurança alimentar em regiões metropolitanas. Foram organizadas equipes nas 15 localidades que realizaram um diagnóstico dos programas e das ações que teriam potencial de integração ao sistema e, em seguida, promoveram oficinas participativas, com o propósito de validar diretrizes e estratégias para a concretização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por fim, as equipes reuniram-se em uma oficina final em Brasília e validaram, junto com o Ministério, um documento final. Vou falar desse contexto metropolitano e dos resultados da pesquisa e o Marcelo Piccin das propostas e diretrizes.

O fenômeno da metropolização da rede urbana brasileira é complexo e diversificado. Podemos apontar dois tipos de diversidade inter-regional: uma polarização que vai de mega cidades como São Paulo e Rio de Janeiro até aglomerados urbanos de estrutura mais simples, mas com forte poder de polarização macro-regional, como é o caso de Manaus. Outra ordem de diversidade é a que se dá internamente à região metropolitana, onde ocorrem distintas dinâmicas de integração sócio-territorial de municípios marcados por fortes contrastes entre extrema pobreza de áreas periféricas e opulência das áreas centrais.

Essa complexidade dificulta o estabelecimento de uma política metropolitana capaz de coordenar e articular diferentes atribuições dos governos locais. Há tempos discute-se o desafio de se construir um regime institucional de gestão de territórios metropolitanos que seja capaz de articular todos os atores governamentais e da Sociedade Civil em torno de ações de cooperação e complementaridade visando a eficácia, a justiça social e a sustentabilidade. A escala da insegurança alimentar das 15 localidades se dá imersa nesse quadro complexo.

Outra questão que é preciso considerar nesse tipo de território é a articulação de políticas urbanas e sociais visando um ordenamento territorial que seja favorável à redução das desigualdades e, para isso, é fundamental a definição mais clara do conceito e o cumprimento das funções sociais da propriedade urbana e peri-urbana, porque, nessas regiões, existe grande disputa econômica em torno do uso do solo.

Então, o que nesse contexto é potencialidade para o sistema? Entendemos que a concentração de população, a produção de conhecimento, as riquezas, os serviços e equipamentos públicos são potencialidades para o SISAN. E a SAN deve ser considerada como uma estratégia para favorecer a redução das desigualdades tanto intra quanto inter-regionais, induzir novas territorializações apoiadas, principalmente, na construção de cadeias agro-alimentares justas e equitativas e no novo ordenamento territorial, principalmente, peri-urbano. Para isso, é essencial fortalecer o papel do estado como regulador das dinâmicas intermunicipais reconhecendo iniciativas locais e estabelecendo mecanismos para estimulá-las e articulá-las.

No nível municipal, são integrantes dos sistemas: a conferência municipal, o conselho, o órgão Intersecretarial de assessoramento direto do Prefeito e a rede operacional de segurança alimentar e nutricional que é composta por equipamentos, por bens e serviços públicos relacionados à garantia do direito humano à alimentação e à segurança alimentar e nutricional. Tendo isso em mente, alguns resultados da pesquisa trouxeram interessantes apontamentos.

Vamos começar avaliando a heterogeneidade entre as capitais. Primeiramente, em relação ao número de ações relacionados à segurança alimentar, temos como exemplos a situação de Belém com quatro programas e, no outro extremo, Belo Horizonte, com 28 programas. Essa heterogeneidade se dá também em relação à diversidade de eixos da segurança alimentar, tendo Porto Alegre, Belo Horizonte e Curitiba como as únicas situações onde temos um peso maior nas ações relacionadas à produção e abastecimento, mas, no geral, em todos os municípios, a tendência maior concentra-se em ações relacionadas ao consumo.

Em relação à duração, a maioria das ações é recente: 60% delas foram criadas a partir de 2003 (especialmente, no norte e no nordeste) com maior continuidade em Belo Horizonte, Distrito Federal, São Paulo e Curitiba.

Então, criamos três grupos de municípios, que vão desde aqueles que estão um pouco mais avançados (Curitiba e Belo Horizonte) quanto ao número, diversificação nas ações e a presença de iniciativas municipais, àqueles que têm menor diversificação nas ações e com grande peso nas ações do Governo Federal. Enquanto esfera proponente, perceberemos um destaque maior da presença das ações do Governo Federal, por meio dos Ministérios MDS, MDA, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Ministério do Trabalho, nas regiões norte e nordeste, com exceção de Fortaleza.

Uma questão importante que a pesquisa levantou é quase ausência de ações dos governos estaduais, com exceção do Rio de Janeiro e do Paraná. No nível municipal, temos o destaque para Belo Horizonte com maior número de ações. Com relação às atribuições de cada esfera o que notamos, por exemplo, é a sobreposição de iniciativas. Em Porto Alegre, há programas de hortas e cozinhas comunitárias que são iniciativas tanto do MDS, quanto da Prefeitura. E há múltiplos e desarticulados programas de transferência de renda, por exemplo, em Goiânia e Brasília-DF. Porém, há ausência total de proposições estaduais em Belém, Recife, Vitória, Salvador e Porto Alegre.

Além disso, foram identificados outros dois problemas significativos e interligados: a dispersão de recursos financeiros e humanos e, em segundo lugar, o reduzido alcance das ações dada a falta de planejamento articulado entre as três esferas – o que nos remete ao desafio da construção do pacto federativo. Agora, o Marcelo vai comentar algumas propostas decorrentes da pesquisa.

Marcelo Piccin: A pesquisa estruturou três grandes blocos de propostas, os quais são organizados em diretrizes e dentro de cada diretriz existe um conjunto de sugestão de estratégias para serem colocadas em prática na perspectiva da construção do sistema local de segurança alimentar.

O primeiro grande bloco reúne um conjunto de diretrizes sobre a estruturação da rede operacional. A pesquisa constata que municípios que têm uma rede operacional maior, mais pujante, mais completa que atua nos eixos da produção, do abastecimento alimentar, do consumo alimentar, do programas suplementares, enfim,

atua em toda cadeia, são municípios que possuem um sistema mais maduro, melhor implantado e mais duradouro. E por isso há uma série de diretrizes sobre a estruturação da rede operacional. A primeira é ampliar a rede operacional diversificando os eixos e setores de SAN, fortalecendo a aproximação da produção ao consumo. Desde programas de produção articulados a rede de comercialização, feiras, mercados, a rede de equipamentos de alimentação e nutrição, restaurante popular, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, até a rede de promoção e proteção social. Dessa forma, vários programas e ações têm um papel estratégico dentro dessa grande diretriz que é ampliar a rede operacional como condição fundamental para estruturação do SISAN local.

A segunda diretriz desse bloco é fortalecer a perspectiva intersetorial da segurança alimentar e potencializar os seus ganhos sinérgicos. Há alguns grandes programas que têm uma capacidade sinérgica de aglutinar as ações lá na ponta, assim como aglutinar outros programas, formando um todo. São exemplos o PNAE com o PAA, o PAA com o Restaurante Popular, a Cozinha Comunitária e o Banco de Alimentos.

Outra diretriz é fortalecer a institucionalidade das iniciativas como forma de promover sua continuidade. Significa garantir essas iniciativas no PPA. Garantir, também, leis orgânicas municipais de segurança alimentar. Garantir fundamentalmente programas e ações. Fortalecer a institucionalidade nos municípios que têm, no seu orçamento, ações concretas para viabilizar os programas vinculados ao sistema. Fortalecer o potencial integrador do SISVAN e sua utilização para definição e implementação das ações locais, isso passa pela recuperação do seu objetivo: ser, de fato, um sistema de monitoramento e vigilância alimentar e nutricional. A pesquisa indica, como uma estratégia forte, o fortalecimento do SISVAN integrado com o Programa Saúde da Família.

A terceira diretriz é incorporar o reconhecimento das desigualdades sócio-territoriais, no planejamento integrado de ações visando à equidade. Na verdade, trata-se do grande desafio para os poderes locais de mapearem onde está a população passando fome. O objetivo é, a partir daí, territorializar as políticas, dirigir as políticas de forma mais eficiente e eficaz e conseguir, inclusive, integrar os próprios programas existentes do município, do governo estadual e do governo federal.

Assim, dentre as várias estratégias que a pesquisa indica, há uma que se destaca quanto ao espaço para a pactuação de questões estratégicas que consigam avançar na implantação do sistema no local. Criar espaço intersecretarial, institucionalizado, vinculado ao gabinete do prefeito e em comunicação com os conselhos setoriais e os Conseas. Elaborar o plano municipal de segurança alimentar e nutricional com base no diagnóstico da insegurança alimentar e nutricional e na metodologia e diretrizes elaboradas nas conferências municipais. Promover alimentação saudável e adequada, por meio de ações educativas na rede pública, articulada com o programa saúde da família, as escolas e com outros equipamentos de alimentação e nutrição, ou seja, ocupar a rede dos equipamentos para potencializar os programas de educação e alimentação.

O segundo bloco de diretrizes é sobre o papel das esferas de governo. A primeira grande diretriz, desse bloco, é promover o diálogo e aprimorar a coordenação entre esferas de governo nos marcos do pacto federativo, avançando na definição clara das atribuições e responsabilidades para cada ente na promoção do Direito Humano a Alimentação Adequada. Dessa forma, deverão ser potencializados os recursos existentes e evitar superposições de ações e públicos prioritários. Podemos fazer isso à luz dos pactos da saúde e da assistência social.

A segunda diretriz é priorizar os eixos de produção e consumo, que são eixos ainda frágeis.

A terceira diretriz consiste em promover a articulação entre esferas de governo visando potencializar fluxos entre municípios das regiões metropolitanas, o que é bastante difícil, mas também existem várias estratégias – a principal é fomentar o processo de coordenação política da região metropolitana como um todo. Uma possível estratégia são os consórcios.

A quarta diretriz seria aproveitar melhor o PAA como estratégia de desenvolvimento econômico e como articulador das cadeias nas regiões metropolitanas, envolvendo a agricultura urbana e peri-urbana e a otimização da produção peri-urbana das grandes regiões metropolitanas. Promover a integração do SISAN com o SUS e o SUAS. Seria positivo, ainda, estimular a adesão das universidades públicas ao SISAN através de suas pesquisas.

Por fim, temos o último bloco, que trata do papel do CONSEA. A primeira diretriz aqui seria fortalecer a representação do Governo nos diferentes conselhos municipais de segurança alimentar, de assistência social, de saúde, de alimentação escolar, da criança e do adolescente etc. Pois há um diagnóstico de que a participação governamental nos conselhos não é uma participação qualificada.

Outra estratégia é exigir que o Executivo cumpra o seu papel de produzir e tornar públicas as informações sobre as ações relacionadas com a segurança alimentar, especialmente cobertura, efetividade das ações, aplicações dos recursos financeiros, visando criar as condições para a avaliação das ações pelas instâncias de participação social nas três esferas de governo. Sem acesso à informação, não há condições de monitorar, de cobrar, de fiscalizar. E tem algumas sugestões, inclusive de como responsabilizar os conselheiros governamentais por repassar essas informações.

A terceira diretriz estratégia é acionar o Ministério Público. A idéia é utilizar essa aproximação como ferramenta para exigir do Executivo que cumpra o seu papel. Outro ponto é impulsionar o monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação, a fim de reorientar as iniciativas relacionadas à segurança alimentar. Aí vêm os mecanismos de exigibilidade. Intervir na elaboração do PPA e da LOA visando fortalecer o compromisso dos governos com segurança alimentar e facilitar o monitoramento do seu cumprimento pelas instâncias de participação social, ou seja, fazer pressão no Poder Executivo, na Câmara de Vereadores para que tenhamos, dentro dos PPAs e das LOAs, programas e recursos.

Estas, então, foram as grandes diretrizes e algumas estratégias que se encaixam dentro delas. Os detalhes estão organizados na publicação.

Painel 3 – O desafio da intersectorialidade

Pontos de discussão: a construção e consolidação de sistemas públicos, intersectorialidade, pactuação entre os setores integrantes, relações intergestores, monitoramento.

Coordenação: Ana Beatriz Vasconcellos – Coordenadora-Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde e membro da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN

“Participação social, articulação política e gestão intersectorial em SAN”

Enid Rocha - Pesquisadora do IPEA

Eu queria dizer que esse evento é uma oportunidade ímpar para discutirmos a intersectorialidade, e também um grande motivo de alegria, porque não sei se vocês sabem mas, durante o primeiro CONSEA (1993), eu fiz parte da equipe do IPEA que prestava assessoramento técnico ao CONSEA. Participei do início dessa luta que, hoje, com muita alegria, vejo que já avançou muito. Hoje já existe uma Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e está em construção o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. Eu lembro que nos anos de 1993 e 1994, havia apenas cinco ou seis programas e fazíamos uma imensa discussão para integrar esse conjunto pequeno de programas, que eram: o programa do leite, o programa da merenda escolar, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA, o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, o PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador) e também o PNRA (Programa Nacional de Reforma Agrária). Contávamos, na época, com cerca de meia dúzia de programas e hoje eu vejo como tudo isso cresceu e estamos aqui agora para falar da intersectorialidade no âmbito de um Sistema que é cinco vezes maior do que aquilo que estávamos falando em 1993.

Na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, a discussão central era o conceito de Segurança Alimentar. A Conferência foi em 94, se considerarmos que se passou pouco mais de uma década, e já estamos construindo um Sistema Nacional e já temos uma Lei Orgânica; então, não é pouco. Quando conseguimos olhar para trás, vemos que essa importante conquista caminhou e não se perdeu no tempo a vontade de continuar colocando a questão da Segurança Alimentar na pauta do País e das políticas públicas, cada vez com mais prioridade.

O tema que eu trago para conversar com vocês pretende abordar as questões de participação social, articulação política e gestão intersectorial em segurança alimentar e nutricional. Minha apresentação será no sentido, não de trazer as soluções, mas de mostrar que algumas outras políticas, algumas outras áreas encontraram seu caminho, a partir de um longo processo de construção de Sistemas Nacionais e de aproximação da almejada intersectorialidade. As áreas da assistência social, em primeiro lugar, e a da proteção dos direitos da criança e do adolescente têm percorrido esse caminho de construção de um Sistema e já passou por esses desafios que nós estamos passando. E buscam também caminhos para conseguir tocar adiante e responder ao desafio da intersectorialidade.

Em primeiro lugar, quando eu comecei a pensar na apresentação, eu fiquei pensando: qual é a origem da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional? De onde ela vem? Ela não veio do nada, não veio do vazio, ela veio de uma extensa mobilização que começou em meados de 1992, com o movimento pela ética na política e com a criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar, no governo Itamar Franco.

Em 2006, com a criação da Lei, consolidou-se a perspectiva de construção interdisciplinar e alguns focos básicos que afetam a política de segurança alimentar já foram efetivados, por exemplo, já existem vários

consensos: (i) Desenvolvimento de ações de segurança alimentar em co-responsabilidade – Estado e Sociedade; (ii) necessidade de articulação entre ações estruturantes e emergenciais; (iii) prática da intersetorialidade, que envolve diferentes áreas de ação: saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente e outras; (iv) necessidade da integração das diferentes etapas: produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo e (v) a criação do sistema, que envolve os três níveis de governo.

Busquei fazer um esquema, olhando a legislação, sobre as instâncias que integram o SISAN: Conforme o esquema apresentado no slide, o SISAN tem quatro instâncias, cada qual atuando em níveis diferentes de decisão e função: Coordenação, participação e controle social, articulação com estados e municípios e financiamento

1 – Instância de Coordenação Governamental de Políticas, que é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional,

2 – Instância de proposição e Controle Social: da qual fazem parte a Conferência Nacional, o Consea Nacional, os Conseas estaduais e os municipais,

3 – Instância de Articulação com estados e municípios no tocante às políticas e planos, que são as entidades, organizações e instituições no âmbito dos estados e municípios, e

4- Instância de financiamento, que mesmo não havendo uma fonte sistemática, regular e constante, conta com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e dos demais programas que integram a política nos Ministérios.

Pela apresentação podemos comparar as instâncias existentes no SAN com a de outros sistemas mais completos como o Sistema Único de Assistência Social, que é composto pelas seguintes instâncias:

1-instância de gestão, formada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, no âmbito dos estados e municípios, pelas Secretarias Estaduais e Municipais de assistência social;

2- Instância de negociação e pactuação, que são as Comissões Intergestoras tripartites no âmbito federal e bipartites no âmbito dos estados;

3 – Instâncias de deliberação e de Controle Social, formada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, conselhos estaduais e conselhos municipais;

4- Instância de Financiamento, materializada nos fundos nacional, estaduais e municipais de assistência social.

De outro lado, também podemos comparar a arquitetura do SISAN com o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este Sistema é previsto na Constituição em dois artigos: o artigo 227, que afirma que a família, a sociedade e o Estado têm obrigação de proteger e garantir os direitos da criança e do adolescente e o artigo 204, que estabelece que a área da assistência aos direitos da infância deve se pautar com base nas diretrizes do pacto federativo em relação à descentralização de recursos, às atribuições e à participação. Como legislação disciplinadora, esse Sistema conta com o Estatuto da Criança e do Adolescente que pode ser equiparado a uma Lei Orgânica no âmbito da área da criança e adolescente. É o ECA que dá as diretrizes para a construção do Sistema. E tem uma definição que é estruturada pelo princípio da hierarquia (União, Estado e Município) e pelo princípio da complementaridade entre os entes da Federação, a sociedade e o Poder Público.

Mas quais são os problemas do Sistema de Garantia e Proteção da Criança e do Adolescente? Em relação ao financiamento, nessa área, a exemplo do que ocorre com o SISAN, os recursos estão pulverizados em diversas áreas ministeriais, por exemplo, a criança, que é um tema intersetorial, requer políticas das áreas de saúde, educação, esporte e lazer. Assim, necessita contar com políticas e programas de diversos Ministérios. A área da criança tem também um fundo de financiamento, que é o Fundo Nacional da Criança – FNCA e do Adolescente que se desdobra nos âmbitos estaduais e municipais. Entretanto, não é um fundo como o da área da Assistência Social, que tem uma fonte definida regular e constante. O FNCA é um fundo constituído por recursos provenientes de isenção e incentivo fiscal para pessoas físicas e jurídicas. Assim o financiamento da política para crianças e adolescentes não pode contar, em definitivo, com recursos do FNCA para seu financiamento integral. Os dados e pesquisas mostram que os recursos desse fundo são irrisórios mediante as demandas de políticas da área, ou seja, os recursos prioritários do financiamento da política da infância não vêm desse fundo, já que as doações são muito reduzidas e porque não há obrigatoriedade de doar, é apenas uma política de conceder incentivos fiscais.

Diante da explicação do funcionamento e das Instâncias desses sistemas vamos refletir diante das seguintes falas que são reais, copiadas de pesquisas realizadas com os atores do sistema da criança e do adolescente:

“o que vai fazer com uma criança que a mãe trabalha e não tem creche, não tem bolsa, não tem programa família, enfim, não tem respaldo nas políticas públicas?” (trecho da fala de um membro do Conselho Tutelar)

“infelizmente, o que eu tenho verificado é que, na maioria dos casos, todos os problemas têm origem na miséria da família e na falha da rede de atendimento”. Porque as famílias poderiam ser trabalhadas se existisse uma rede eficaz, mas infelizmente não é o que ocorre na prática (...). (Trecho da fala do membro da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de um município no interior de São Paulo)

Essas falas, demonstram que esses atores se ressentem da falta de integração do Sistema, ou seja, embora tenha todas essas instâncias definidas, nos municípios, onde é o lócus da prática da política, não ocorre a integração da rede, isto é a arquitetura da política não funciona como um Sistema

Outra fala também ilustrativa do problema de um membro do juizado da infância que faz parte do Sistema diz o seguinte: “nós estamos desarticulados, não há uma articulação entre juizado, Ministério Público e Conselhos, nesse momento eu vejo muita gente aqui desarticulada, cada um faz a sua parte separada, sem dialogar, sem discutir, sem conversar, sem cobrar, tudo muito silencioso”.

Enfim tudo isso mostra que a integração e intersetorialidade ainda não são uma realidade no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

O próximo quadro da apresentação representa um esforço de tentar comparar o três sistemas apresentados (SISAN, SUAS e SGCA) com suas instâncias e características. Como pode se observar, o SUAS e a SGCA tiveram suas bases previstas na Constituição de 1988. Já o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional não encontra respaldo Constitucional para sua implementação. Trata-se de uma implementação facultativa por parte dos Estados e Municípios. Em relação à Lei Orgânica e a criação de um Sistema, as três áreas convergem. Há, entretanto, variações e maiores ou menores “incompletudes” entre os Sistemas previstos, sendo que o SUAS é o mais completo.

Quanto à existência de uma base legal de financiamento, segurança alimentar não, base legal de financiamento, isto é, com fonte prevista na Constituição, como têm as políticas de seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), entre os Sistemas estudados, observa-se que apenas o SUAS tem uma base contínua e regular de financiamento a partir de fonte segura definida pelo orçamento da seguridade.

O estabelecimento de um pacto federativo com definição de competências entre a União, estados, municípios e sociedade, também apenas a área da assistência logrou conseguir, pois o SISAN ainda não contempla e na área da criança e adolescente, o ECA tem apenas um tênue enunciado do que seria atribuição da União, dos estados e dos municípios no tocante à política de proteção à infância. Nesta área, o ECA simplesmente afirma que o desenvolvimento da política de crianças e adolescentes é de responsabilidade compartilhada da União, estados, municípios e organizações da sociedade civil, mas não são dadas as atribuições de cada esfera federativa, não há ainda uma cultura, uma dinâmica consolidada do que cabe a cada um. Para se ter uma idéia, na área da criança, no âmbito dos estados e municípios não há um locus único responsável pela coordenação e implementação da política, nos moldes do que existe na política da assistência social. Por exemplo, na política da assistência, a coordenação e a implementação são de responsabilidade das secretarias estaduais de assistência social. No caso da política da infância, este locus varia nos estados e municípios, prejudicando a construção de sua identidade. Muitas vezes, está na Secretaria da Justiça, na própria Secretaria da Assistência Social, dentre outros arranjos encontrados.

Finalmente, o último item do quadro refere-se à delimitação de uma política nacional, que estabelece quais são os programas que compõem a política, delimitando minimamente qual é o tamanho, a forma de operacionalizar e a forma de gestão. Este ponto não existe ainda no SISAN, tampouco no SGCA, mas existe no SUAS.

O que se pode refletir do ponto de vista do SISAN, a partir das comparações entre esses Sistemas? Que é realmente um avanço extraordinário contar com Lei Orgânica e com o Sistema Nacional. Entretanto o conhecimento de outros sistemas, como o da criança e do adolescente, cuja implementação perpassa várias áreas ministeriais e possui o desenho de um Sistema desde 1992, com a promulgação do ECA, mostra que essas condições não são suficientes para concretizar seu funcionamento como preconizado.

Outra consideração, que é da maior importância para impulsionar a concretização de um sistema nacional de determinada política, é o "status" constitucional. Isto é, estar estabelecido na Constituição os princípios que devem nortear a implementação de uma política é fundamental para conseguir financiamento de fonte regular e contínua, bem como a adesão e a definição das atribuições de estados e municípios.

Gosto de fazer a pergunta, diante das dificuldades e de sua complexidade se a proposta da intersetorialidade que traz alguns sistemas e, particularmente o SISAN, é possível ou apenas uma utopia a ser buscada? Esta pergunta nos remete às instituições e pessoas. Não podemos imaginar uma instituição vazia, uma instituição é composta por pessoas e toda forma de funcionar está agregada a uma cultura, a uma ideologia. Então, o que se trata, quando pensamos na intersetorialidade, é de mudarmos culturas institucionais.

O trecho da fala a seguir eu extraí de uma pesquisa de um programa implementado no município de São Paulo há alguns anos, ilustra bem a questão da urgência de implementarmos a intersetorialidade: "a minha casa enche de água, o nível da água chega a 1,15 m, não tem como fazer melhorias na minha casa, a minha filha de três anos tem broncopneumonia, a minha casa é muito úmida, quando os esgotos da rua entopem a minha casa faz infiltração da água dos esgotos. Sou costureira, mas já não enxergo tão bem para dar produção em firmas, quando consigo algumas diárias meus filhos pequenos ficam nas ruas, tenho medo de ir parar no juizado. Meu marido também não consegue emprego, é sempre barrado pelos antecedentes criminais, a nossa comida é pouca, às vezes temos que sair pedindo comidas nas casas de vizinhos e parentes, nem sempre conseguimos para todo mundo."

A fala acima ilustra bem um problema complexo, que sem o pensar e o agir intersetorialmente, não conseguiríamos resolver. Seria impossível resolvê-lo com ações de apenas uma determinada área, tampouco com o raciocínio de um problema linear, simples. Observem, quantas áreas estão envolvidas nesse problema (i) habitação inadequada, saneamento inadequado, problemas de saúde, deficiência visual, falta de acesso à creche, desemprego, discriminação ao ex-presidiário, violação de direitos humanos e fome.

É um exercício para colocar em prática a intersetorialidade? Mas como concretizar a intersetorialidade? Algumas experiências mostram que é possível. As análises de experiências que foram bem sucedidas nesse quesito concretizaram a intersetorialidade por meio do tratamento integrado e sistêmico das questões: organização matricial, e atuando por problemas. Por exemplo: no caso de um município algumas experiências analisadas mostraram que houve mudanças de estruturas a fim de conseguir trabalhar de forma intersetorial, dividiu-se o município em bairros ou territórios e os órgãos, até então setoriais, se transformam em órgãos regionais. Havia diálogo de todos os envolvidos regionalmente em torno de um território, articulação dos setores em redes de parceria, entre órgãos governamentais e não governamentais.

Trouxe o exemplo do município de Criciúma, Santa Catarina, que ganhou o prêmio ODM. Criciúma aplicou essa metodologia e transformou suas estruturas em órgãos regionais, fez um mapeamento, um diagnóstico dos problemas de determinada comunidade, procedeu à identificação das famílias por bairro, divulgou o problema maciçamente para a população, conseguiu apoio da mídia e da sociedade e fez a integração dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas. Essa é considerada uma experiência de sucesso no quesito da intersetorialidade.

Para encerrar, gostaria de falar alguma coisa sobre participação social e controle social, que são fundamentais para lograr a integração e a intersetorialidade das políticas, órgãos e parceiros em torno de uma política ou projeto. Entretanto, muitas vezes colocamos e repousamos todas as nossas esperanças na participação. Todavia, até mesmo para dar mais qualidade para a participação social a questão da intersetorialidade é também um desafio: integrar os diversos espaços de participação social. O que vimos na pesquisa das Conferências Nacionais? Que de fato, o Governo Federal avançou de 2003 a 2006, ampliou os espaços de participação social, realizaram-se Conferências Nacionais nunca antes realizadas de várias temáticas, criaram-se Conselhos. Quando se analisa as deliberações das Conferências realizadas no período de 2003 a 2006, foram produzidas mais de oito mil deliberações. Do total dessas deliberações, mais da metade 55% eram deliberações de competência compartilhada. Então, o que fazer com essas deliberações como que um determinado Conselho Setorial, uma determinada Conferência vai atuar se não articular, se não integrar?

Encerro com algumas propostas que eu queria compartilhar com vocês que contribuem para concretizar a intersetorialidade do SISAN:

- 1 - Tornar o direito a alimentação adequada constitucional;
- 2 - Implantar conselhos de segurança alimentar em todos os municípios, uma estratégia que tem sido adotada pelo Conanda, da área da criança e adolescente,
- 3- Realizar campanhas para socializar o conceito de segurança alimentar, pois ainda não é da compreensão geral, sobretudo de parte de alguns gestores públicos, que entendem segurança alimentar como apenas uma questão da área da assistência ou da oferta de alimentos;
- 4- Influir no orçamento dos programas e na fiscalização da aplicação dos recursos.
- 5- Realizar avaliação e monitoramento constante das ações, inclusive com a produção de indicadores que registrem os avanços da intersetorialidade e da integração de políticas; e se estamos falando de mudança de cultura e de ideologia,
- 6- Capacitar os gestores da rede de instituições que fazem parte do SISAN a fim de que os mesmos sejam capazes de mudar a cultura de suas instituições para trabalhar os problemas de forma sistêmica e intersetorial.

Francisco Menezes - CONSEA Nacional

O caráter da segurança alimentar e nutricional obriga inapelavelmente à intersetorialidade. Em 1974, a FAO realiza a primeira Cúpula Mundial de Alimentação e é interessante saber sobre aquela cúpula, porque

ela trata estritamente da questão da produção. Tudo se voltava para a questão da produção. Acredito que, ao mesmo tempo, a Organização Mundial da Saúde devia, lá do lado dela, estar trabalhando sobre a saúde e nutrição e é interessante que as duas organizações mundiais não conversavam entre si sobre o tema que podia lhes ser comum. Então, foi um processo de construção no qual pouco a pouco foi se verificando as interrelações. Eu tive a oportunidade de acompanhar, com a Enid, como a entrada do “nutricional” dentro da segurança alimentar foi um trabalho árduo de construção. E chegamos agora na situação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, onde fica absolutamente evidenciada essa concepção mais ampla. Mas temos um imenso caminho a trilhar.

Eu acho que a nossa realidade hoje ainda mostra, mesmo aqui, no caso do Brasil, uma enorme fragmentação e um caráter ainda marcadamente setorial das políticas públicas envolvidas com a segurança alimentar e nutricional. Não é só em relação à questão da segurança alimentar e nutricional, existe um problema de ordem cultural, de se trabalhar por caixinhas, por setores, todos nós nos sentimos mais seguros dessa maneira. Se fosse feita uma pesquisa entre todos que trabalham com a segurança alimentar e nutricional, seja do governo ou da sociedade, iríamos repetir, como um ato de fé máxima, que devemos trabalhar com a perspectiva intersetorial. Quando chega à prática a dificuldade disso é muito grande.

Muitas vezes, temos uma leitura de que as dificuldades de aplicação da intersectorialidade se dão porque os governos estaduais, municipais não têm essa perspectiva, não querem trabalhar assim. A sociedade tem, igualmente, enormes dificuldades de se colocar de uma maneira intersectorial. Não tenho nenhuma dúvida sobre isso quando olhamos as nossas próprias práticas, as práticas das nossas organizações. Vocês sabem bem que o desenho institucional da Lei aponta para o CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional do ponto de vista federal, mas ela traz um forte incentivo que, em termos estaduais e municipais, também se construa esse desenho institucional. A última Conferência estabeleceu as bases para a composição do novo Conselho na sua composição de Sociedade Civil e como é que se dá isso, então? Vamos falar com todas as letras: em uma disputa encarniçada dos setores para impor mais nomes dentro dos seus setores específicos. Todos nós queremos a segurança alimentar e nutricional, mas se possível com o máximo de empoderamento daquele setor que nós representamos. Então, esse é um aspecto, do meu ponto de vista, que precisa ser trabalhado na nossa cabeça e precisa ser transformado para que possamos avançar nesse objetivo da prática intersectorial.

Eu não vivi o primeiro CONSEA, mas nas gestões que vieram depois de 2003, eu acho que nós temos tido progressos importantes, inclusive dentro do desenho que se coloca, mas, por exemplo, quando na gestão que fui presidir, eu mesmo propus uma divisão em câmaras: uma era de produção e abastecimento, a outra era de saúde e nutrição e a terceira voltada para populações específicas. Então, ali já estava desenhada a setorialização, com a vã ilusão de que você poderia ser intersectorial só somando as partes dos setores.

Eu quero ainda falar um pouco sobre a Câmara Interministerial e aí depois apresentar algumas idéias que acho mais concretas, no sentido de onde se pode avançar mais. A Câmara expressa latentemente essa necessidade da prática intersectorial, é fundamental que haja uma compreensão da necessidade de sua existência, porque eu creio que já ouvi, não estou nem falando da Câmara, mas quando aparecem conselhos, tem até apelidos dentro do governo: quem é que vai ficar com esses “penduricalhos”? É preciso que ela seja não só reconhecida, mas que funcione efetivamente. É necessário que ela se legitime dentro do governo. Agora, não vai ser só pregando sobre o que pode significar a Câmara que vamos conseguir convencer o próprio Governo disso. A prática intersectorial é muito difícil, inclusive em uma audiência que compareci com o Renato, junto ao Presidente da República, ele se reportou para isso. O presidente teve uma percepção, ao longo do tempo, da necessidade de práticas mais intersectoriais e ele, no início do seu segundo mandato, chamou por duas vezes reuniões da Câmara Social que está localizada na Casa Civil, e obrigou a presença de todos os ministros e perguntava: “o que o seu Ministério está fazendo com esse outro Ministério?” Mas, eu não sei o quanto isso vai ter continuidade sem o presidente chamar lá dentro do gabinete dele. Não é uma coisa fácil.

A prática intersetorial a partir da articulação é algo absolutamente contemporâneo. Está se encerrando a era das super especializações. Na verdade, os saltos vão ser dados a partir das capacidades de articulação que se conseguir construir e isso se vê com todos os setores na sociedade contemporânea. Então, o próprio modelo do Estado vai ter que ser transformado profundamente para poder dar respostas.

Portanto, esta não é uma questão menor. É preciso se planejar os passos para a prática da intersectorialidade, não basta ficar no discurso, é preciso realizar a coisa concreta, que se veja a intersectorialidade na prática. Penso que o CONSEA e a Câmara Interministerial deveriam ter uma reunião conjunta em que fossem colocados os dois planejamentos frente a frente. O CONSEA tem um plano para o ano de 2009, qual é o plano da CAISAN? Não que tenham que ter o mesmo plano, eles têm atribuições diferentes, mas se houvesse um acordo sobre, a partir do que eles têm em comum e, isso identificado, se debruçassem, a Secretaria do CONSEA, a CAISAN, para em cada ponto dessa agenda em comum explorar ao máximo as possibilidades da intersectorialidade. Acho que os últimos acontecimentos em relação ao Projeto de Lei da Alimentação Escolar mostraram uma fragilidade nesse aspecto da intersectorialidade ainda muito grande e não estou falando de intersectorialidade no sentido da capacidade de quem tem de puxar mais, mas a capacidade de um objetivo comum possível, porque inclusive a intersectorialidade tem um aspecto que nos desafia que é o seguinte: na vida e na política você não consegue levar tudo de uma vez. Então, intersectorialidade significa acordar em comum o que você vai dar de si, de tudo, para viabilizar o que se quer alcançar e também aquilo que você pode ou é obrigado a abrir mão. Então, estou querendo falar em acordo, querendo falar em concertar, em construção de consenso.

Acho que o orçamento é uma oportunidade muito grande também para essa prática da intersectorialidade, quando colocamos lá na matriz os programas e ações e vamos discutir o que é possível, potencializando um tanto do orçamento nessa área aqui, aumentando o repasse do "Bolsa Família", e como é que fica o SISVAN em relação a esse aumento? Essas perguntas precisam ser feitas, acho que ainda estão sendo pouco trabalhadas.

Existe ainda o plano estadual e o municipal e aí nós temos o quadro de fragilidade maior do sistema, falando de uma maneira geral, o sistema se constituindo em alguns estados, conseguindo se adiantar, mas outros tantos com muitas dificuldades e ainda um pequeno número de CONSEAs municipais e sistemas municipais sendo construídos, inclusive ainda com poucas leis municipais. Eu acho que a lei não está errada em aconselhar esse desenho de Câmaras Intersecretarias e CONSEAs, mas estava pensando no que a Enid falou que, de fato, um ponto que precisamos avançar é em primeiro lugar esse aspecto de definição de competência, que na linha da segurança alimentar e nutricional é relativamente turvo. Por outro lado, também nesse sentido, me parece que se deve trabalhar mais a questão do território ou dos bairros e aí pensar política de segurança alimentar e nutricional com essa perspectiva. Pode contribuir muito, sobretudo no plano local, para fazer de fato um pacto em torno da intersectorialidade. Eu penso que a CAISAN (nacional) funcionando bem e um CONSEA nacional efetivo já é uma contribuição grande para os estados e para os municípios, a partir da capacidade de articular e disseminar essas experiências. Estamos em um processo de construção e criação de coisas que vão se deparar ainda com muitos desafios, mas o que tem que se agarrar com todas as forças é a perspectiva de um objetivo comum, verificando aí o que cada setor contribui para finalidade à qual se está abraçando.

Carmen Priscila Bocchi - Coordenadora da Secretaria do CONSEA

Vou apresentar um pouco, nessa mesa sobre a intersectorialidade, o trabalho que temos feito no CONSEA em relação ao monitoramento. Nós consideramos que o monitoramento está intrinsecamente vinculado à construção do sistema. Outra característica também é que o monitoramento que estamos construindo no CONSEA é uma forma de concretizar a intersectorialidade, sair um pouco do plano das idéias e ir para o plano concreto, que é montar, de fato, um sistema para monitorar a segurança alimentar.

Em abril de 2006, foi aprovada uma Resolução do CONSEA que constituiu um Grupo de Trabalho Executivo com o objetivo de adequar a proposta de monitoramento elaborada pelo GT de indicadores e monitoramento, que tinha funcionado no CONSEA até 2005, ao processo de aprovação da LOSAN e de sua regulamentação. A composição do GT era: a Secretaria Executiva do CONSEA, a ABRANDH, o MDS, o IPEA, o Ministério da Saúde, o IBGE e o Ministério do Planejamento. Esse GT funciona até hoje e outros membros foram agregados: CONAB, outras áreas do IBGE, conselheiros também estão participando do GT; esse grupo foi se ampliando no decorrer dos trabalhos.

O que fala a LOSAN em relação ao monitoramento? Nós selecionamos artigos da LOSAN onde a questão do monitoramento aparece: "Art. 9 - O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo." E no "inciso V - articulação entre orçamento e gestão." E também no "art. 11 - Integram o SISAN: a Câmara Interministerial, CAISAN, com as seguintes atribuições: elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação."

O que é o monitoramento? Consiste no acompanhamento continuado e sistematizado de alguma situação ou evento em uma determinada linha de tempo; indicadores são fundamentais para a medição e o entendimento da evolução de um evento, processo ou efeito que se quer conhecer; um indicador pode ser desagregado por âmbitos e variáveis, esclarecendo sobre a realidade local e determinados grupos populacionais. O monitoramento que se pretende realizar no CONSEA tem como princípio o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada. Do que se trata? Permitir a ampla participação social, adotar o enfoque da universalização e da indivisibilidade dos direitos, contribuir com a não regressão dos resultados positivos obtidos e para o uso máximo dos recursos disponíveis; e promover a responsabilização dos setores que integram o SISAN. O enfoque do monitoramento baseado em direito deve dar ênfase aos grupos populacionais mais vulneráveis e trabalhar com dados que evidenciam as desigualdades entre as diversas populações. Então, a característica desse sistema é ele poder alertar para essas situações onde a insegurança alimentar é mais crítica e ter também esse viés de trabalhar a diversidade da população brasileira; você tem muitas desigualdades e isso tem que ser mostrado no sistema.

Quais os produtos que o GT elaborou? (i) Ele adotou um marco teórico para a seleção das dimensões e respectivos indicadores que determinam a SAN. Vamos apresentar quais são as dimensões e esses indicadores; (ii) a construção de uma matriz de indicadores também, uma matriz onde você apresenta o indicador, sua fonte, como ele foi construído, quais os recortes que ele tem, quais as desagregações por cor, etnia, raça; também a desagregação geográfica; trata-se de uma matriz bastante complexa; (iii) uma outra novidade do GT foi vincular esses indicadores às políticas públicas. O GT indicou as políticas públicas, por meio de ações e programas do PPA, que teriam impactos sobre esses indicadores. Os indicadores selecionados não prevêm pesquisas novas, seriam utilizadas as bases de dados já existentes.

Quais são as sete dimensões do monitoramento baseado na realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada? A dimensão da (i) produção de alimentos, (ii) disponibilidade de alimentos, (iii) renda/acesso e gasto com alimentos, (iv) acesso à alimentação adequada, (v) saúde e acesso a serviços de saúde, (vi) educação e (vii) políticas públicas. Essas seriam as sete dimensões que compõem o sistema e que dão a sua visão intersetorial. Então você vai monitorar a produção de alimentos, se essa produção é suficiente e como é que está acontecendo essa produção. A disponibilidade, você pode ter produção, mas pode não ter a disponibilidade. O acesso, você pode ter produção e não ter acesso. Acesso a uma alimentação adequada, como que é esse acesso. A saúde, que é uma outra dimensão importante. A Educação e, por último, a dimensão das políticas públicas, de que forma as políticas públicas estariam incidindo sobre esses indicadores. Trata-se de uma proposta bastante ampla e complexa.

Bom, como é que foi construída a matriz? Um pouco eu já falei. Primeiro, a definição das dimensões que explicam a segurança alimentar enquanto fenômeno; os indicadores foram selecionados a partir de indicadores já existentes nos sistemas de monitoramento das instituições envolvidas. O que fizemos na matriz foi tentar organizar esses indicadores – tanto os indicadores de monitoramento da segurança alimentar, quanto os indicadores de políticas públicas – em uma matriz lógica que desse essa dimensão intersetorial. Alguns critérios também fazem parte da construção da matriz: possibilitar a desagregação por renda, território, geografia, gênero, raça e etnia; ser de fácil entendimento pelo público em geral; ter transparência na sua formulação e expressão, bem como facilitar o controle social. Vou falar um pouco dos indicadores por dimensão, de forma rápida, porque a ideia era só apresentar como é que foi montado o sistema e como a questão intersetorial nele aparece. Na dimensão da produção você tem o indicador que é a “produção de alimentos”. As pesquisas tanto da CONAB quanto do IBGE mostram essa questão da produção. Tem toda uma discussão também sobre os alimentos que devem ser monitorados; uma das decisões do GT foi que monitoraríamos os alimentos mais consumidos pela população, segundo os dados da última POF. Inclusive dando caráter regional. Tem alimentos que na média nacional tem consumo baixo, mas regionalmente tem um alto consumo, como o açaí, por exemplo, no Pará. Outra dimensão seria a “disponibilidade de alimentos” e os indicadores seriam: balanço da oferta e demanda de alimentos ou disponibilidade interna para consumo; calorias disponíveis per capita em nível nacional, que é um indicador que a FAO calcula; e o consumo aparente de Kcal per capita no domicílio, que é dado pela POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares. Temos também a “dimensão renda”, não estão todos aí, só peguei alguns mais importantes: percentual de gasto das famílias com alimentação; variação e preços médios dos alimentos que compõe a lista de alimentos de referência (alimentos de referência seriam aqueles mais consumidos segundo a POF); indicador de desigualdade social; e o percentual de domicílios por faixa de renda. Indicadores relativos ao “acesso à alimentação”: consumo alimentar per capita, essa é uma informação que vai ser captada nessa nova POF, que vai medir o consumo direto das famílias; quantidades físicas per capita (em kg) adquiridas de alimentos para consumo no domicílio, também da POF; e percentual de domicílios por grau de insegurança alimentar, coletada na PNAD de 2004 e também agora na última Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde. Na dimensão “saúde e acesso a serviços de saúde” temos os índices antropométricos para todas as etapas do curso da vida: baixo peso ao nascer; prevalência do aleitamento materno; acesso ao pré-natal; taxa de mortalidade infantil; alimento seguro, que é um indicador que a ANVISA disponibiliza através de um sistema que mede o grau de agrotóxicos nos alimentos; e os indicadores de saneamento básico. Temos também os indicadores da “dimensão educação”: anos de estudo da pessoa de referência do domicílio; taxa de analfabetismo de todas as pessoas de 15 anos e mais; e a percentagem de crianças fora da escola.

Bom, as políticas agora. Como as políticas públicas, as ações e os programas se relacionam com cada uma dessas dimensões. No caso das dimensões 1 e 2, nós temos o PRONAF, o PAA, Política de Garantia de Preços Mínimos/Formação de Estoques, a política de Reforma Agrária, de Agroecologia, de Pesca e Aquicultura. Na verdade, essa lista de políticas foi construída a partir de um outro monitoramento que o CONSEA faz, que é o do orçamento. Todo ano monitoramos algumas ações que fazem parte de programas de vários ministérios, dentro de uma visão ampla de segurança alimentar, intersetorial. Então, essa lista de políticas veio desse monitoramento do orçamento e também de políticas mais amplas que estariam incidindo sobre os indicadores. Na dimensão renda, nós elencamos o Bolsa Família, o BPC – Benefício de Prestação Continuada, os benefícios da Previdência Social iguais a um salário mínimo e a Política de Salário Mínimo. Na parte de acesso à alimentação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Acesso à Alimentação (que é um programa da SESAN, que inclui educação alimentar e nutricional, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, banco de alimentos) e o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Na Dimensão 5 estão as ações de Saúde e Acesso a Serviços de Saúde: suplementação de ferro e vitamina A, promoção de hábitos de vida e de alimentação saudável, a condicionalidade da saúde no Bolsa Família, o Programa Saúde na Família, agentes comunitários, cobertura vacinal no primeiro ano de vida e políticas de saneamento. Na parte da Educação, a condicionalidade da educação no Bolsa Família, o combate ao analfabetismo e a Política de Educação Básica. E também um recorte das populações tradicionais por meio do Programa Comunidades

Tradicionais, regularização das terras quilombolas, Carteira Indígena e a regularização fundiária de terras indígenas.

Por último, teriam novas pesquisas que o GT considerou prioritárias para serem realizadas: o censo das populações quilombolas e o censo das populações Indígenas Aldeadas, que foram também deliberações da III Conferência.

Alguns indicadores são apresentados como exemplo, como o caso da distribuição das despesas de consumo, por tipos de despesa no Brasil. O gasto no domicílio em alimentação: 20.75%. Nós vemos que esse número muda muito de acordo com a renda e pelo fato da população ser urbana ou rural. A idéia é mostrar isso no sistema. Um outro indicador é o do índice de insegurança alimentar, diretamente vinculado à renda. Os domicílios de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo são os que apresentam um maior índice de insegurança alimentar.

A proposta é que façamos um relatório com esses indicadores para ser apresentado na Semana Mundial da Alimentação, desse ano ainda, 2009. Uma outra proposta também, que já estamos em negociação e está difícil, mas estamos tentando ver é sobre o locus onde esse sistema poderia funcionar, esse é um outro grande desafio porque como você tem indicadores que vem de vários lugares, de várias fontes, de vários Ministérios. Então, essa é uma grande questão que estamos debatendo.

5. Exposição de Motivos

Brasília, 25 de junho de 2009.

E.M. nº 006-2009/CONSEA

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em plenária no dia 17 de junho de 2009, deliberou pelo encaminhamento à Vossa Excelência de um conjunto de recomendações relacionadas à implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN cuja criação está prevista na Lei 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). As recomendações acolhem contribuições oriundas de várias organizações e redes sociais, de setores governamentais federais e estaduais e das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, debatidas em oficina de trabalho realizada pelo CONSEA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em fevereiro de 2009.

Por oportuno, Senhor Presidente, cabe ressaltar que reconhecemos que o Brasil tem se colocado na vanguarda mundial em termos de inovação das políticas públicas e da definição de marcos legais para o combate à fome e no reconhecimento da alimentação como um direito humano. Mas muito ainda precisa ser feito pelo Estado Brasileiro, em especial dar materialidade legal e institucional ao disposto na mencionada Lei 11.346/2006 no que se refere à implementação do SISAN e suas instâncias congêneres nas esferas estaduais e municipais. Sabemos que este processo terá consequência prática com a liderança e os incentivos emanados do Governo Federal, razão central que nos leva a apresentar-lhe as recomendações expostas a seguir.

O SISAN é o sistema público, previsto em lei, que possibilitará a gestão e a articulação entre os diversos entes federativos e gestores de todas as áreas, para a implementação das políticas públicas que promovem a segurança e a soberania alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor. É nosso entendimento que a superação da fome a construção e implementação do SISAN devem se dar com base no debate participativo reunindo as visões da sociedade civil e dos setores governamentais, bem como considerando as experiências locais, municipais, estaduais e nacional. Além disso, a estruturação e o funcionamento do Sistema em âmbito nacional devem ser acompanhados da busca ativa de engajamento e obtenção de compromissos nas esferas federal, estadual e municipal de governo.

Assim, coloca-se a tarefa permanente de sensibilizar e envolver os diversos setores de governo na esfera federal, de modo a promover uma articulação horizontal fundada em processos e instrumentos de pactuação e participação facilitadores da construção de políticas e programas intersetoriais. Em simultâneo, temos o grande desafio de atuar junto aos governantes das demais esferas de governo visando a indispensável articulação vertical do Sistema baseada na construção dos respectivos sistemas estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional.

Os princípios e diretrizes estabelecidos na LOSAN prevêem que o SISAN articule e coordene as ações e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, desde uma perspectiva intersetorial e com participação social, visando o cumprimento das suas finalidades maiores que são assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA) e promover a soberania e segurança alimentar e nutricional do povo brasileiro em bases sustentáveis. Nesse sentido, a construção do Sistema é simultânea à formulação

e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, também prevista na LOSAN, havendo uma interdependência entre ambas as construções.

A conjuntura internacional e nacional tem nos mostrado que é premente a efetivação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, capazes de oferecerem respostas sistêmicas à atual confluência de crises que afetam o Brasil e o mundo (alimentar, econômica, ambiental e energética), conforme diagnóstico encaminhado pelo CONSEA a Vossa Excelência nas Exposições de Motivos 02 e 04/2008.

A construção do SISAN exige que enfrentemos inúmeros obstáculos e desafios, a começar pela difusão da segurança alimentar e nutricional com o enfoque de consolidar direitos e promover a soberania alimentar, colocando-as como estratégias de desenvolvimento sustentável que priorizem os segmentos vulnerabilizados, pequenos empreendimentos, agricultores familiares e camponeses, notadamente os povos indígenas, populações negras e os povos e comunidades tradicionais, e os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Desta forma, Senhor Presidente, tendo como base os princípios do SISAN estabelecidos na Lei 11.346, quais sejam (a) a universalidade e equidade no acesso à alimentação, (b) a autonomia e dignidade das pessoas, (c) a participação social em todas as etapas da gestão das políticas públicas e (d) a transparência, apresentamos as seguintes recomendações:

1. Inclusão do direito humano à alimentação adequada e saudável no artigo 6º da Constituição Federal, considerando-se que a referência explícita à alimentação no rol dos direitos sociais fortalece as bases para a consolidação tanto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional quanto dos mecanismos necessários para garantir a exigibilidade do direito, elementos integrantes do SISAN. Nesse sentido, gostaríamos de contar com o apoio de Vossa Excelência à Campanha “Alimentação – direito de todos”, lançada pelo CONSEA com vistas à aprovação pelo Congresso Nacional da PEC 047/2003.

2. Propiciar as condições necessárias para o exercício da intersetorialidade das ações e políticas públicas por meio do efetivo funcionamento da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Para tanto, solicitamos a revisão da decisão quanto à localização da mesma, de modo a que ela passe a funcionar no âmbito da Presidência da República, da mesma forma que o CONSEA, condição necessária para a obtenção de maior articulação a partir do órgão máximo do Poder Executivo – a Presidência da República - entre os diversos programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional.

3. Elaborar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), orientados pelos princípios e diretrizes estabelecidas pela Lei 11.346/2006, com base em instrumentos de pactuação e participação dos setores envolvidos e também contemplando consulta aos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais. O CONSEA encaminhará, proximamente, um conjunto de proposições nessa direção, oriundas das deliberações da III Conferência Nacional de SAN (2007) e outras contribuições. É nossa expectativa que haja uma rápida apropriação dessas proposições pelo Governo Federal por intermédio da CAISAN. Propomos, ainda, que essa instância se dedique, em paralelo e de forma sistemática, ao aprimoramento das ações e programas já existentes com vistas a que contemplem os referidos princípios e diretrizes. O CONSEA tem se dedicado, desde sua recriação em 2003, a construir propostas para as mais diversas áreas abrangidas pela segurança alimentar e nutricional, muitas das quais ainda carecem de efetiva apreciação por parte do Governo Federal, cabendo serem retomadas pela CAISAN.

4. Entre as muitas iniciativas em curso, de grande relevância, as quais carecem de efetivo funcionamento das instâncias do SISAN, destacam-se:

i. Formulação de uma política nacional de abastecimento alimentar, conforme proposta elaborada

pelo CONSEA em novembro de 2005, capaz de articular vários programas estratégicos relacionados com o acesso à alimentação adequada e saudável;

ii. Regularização fundiária das terras indígenas, quilombolas e demais situações de conflito agrário e definição de marcos regulatórios e procedimentos técnicos para acesso institucionalizado das demais comunidades tradicionais aos seus territórios e recursos naturais, requisito indispensável à garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável destes segmentos da população brasileira com elevados índices de vulnerabilidade e insegurança alimentar;

iii. Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que em seu novo formato envolve vários setores de governo, a interação entre as três esferas de governo e organizações da sociedade civil;

iv. Integração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e outras ações na área da saúde;

v. Enfrentamento da questão da água considerada como alimento e recurso produtivo.

5. Contribuir para o fortalecimento da atuação dos CONSEAS Estaduais e Municipais e para a criação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de institucionalidade permanente, apoio orçamentário, construção de agendas em nível nacional e suporte para atividades de capacitação e mobilização social local. É parte dessa iniciativa a criação de instrumentos de pactuação e participação entre as três esferas de governo, visando envolver estados e municípios no SISAN, condição indispensável para se ter um Sistema que seja efetivamente 'nacional' e atue em caráter de rede, integrando políticas e ações das três esferas de governo.

6. Adotar uma política orçamentária que assegure e garanta os recursos necessários para as políticas de segurança alimentar e nutricional, de modo a se promover progressivamente no país a realização do direito humano à alimentação adequada e saudável e a eliminação da fome no menor tempo possível. Para tanto, propõe-se que o orçamento da segurança alimentar e nutricional seja construído tendo como base duas categorias de despesa; uma primeira voltada para a manutenção e gestão das instâncias do Sistema, em todas as esferas de governo, tais como o CONSEA, a CAISAN e a Conferência Nacional e suas congêneres nos Estados e Municípios e uma segunda categoria voltada ao financiamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, sob responsabilidade de cada órgão setorial responsável pela política.

7. As instâncias de gestão e articulação intersetorial - CAISAN e CONSEA – ficarão responsáveis pelas diretrizes de elaboração do orçamento de segurança alimentar e nutricional em consonância e harmonia à legislação específica e as gestões setoriais respectivas no âmbito federal. Afirma-se a necessidade de corresponsabilização entre os entes públicos e mecanismos equânimes de co-financiamento por parte das três esferas de governo.

8. Implementar um subsistema de indicadores e monitoramento como componente do SISAN, conforme metodologia elaborada pelo GT de Monitoramento e Orçamento do CONSEA. O monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) deve ser entendido como uma função do Estado, colocada em prática de maneira transparente, propiciando o acesso às informações geradas a todos os integrantes do SISAN, aí incluídos os segmentos em situação de maior vulnerabilidade, tais como povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, respeitando-se os tratados, as leis e normas que protegem e regulamentam os direitos humanos. Esse subsistema requer a criação de uma secretaria dotada de quadro técnico adequado e localizada em uma das instâncias integrantes do SISAN, com competência institucional para promover a articulação e o fortalecimento das entidades produtoras de dados e pesquisas para a alimentação do banco de dados a ser construído. Enfatizamos a necessidade de realização de mapeamento e georeferenciamento dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais buscando a sua maior visibilidade e a construção de políticas específicas.

9. Incorporar e articular as instâncias de exigibilidade do DHAA na estrutura do SISAN, tais como, as comissões de DHAA dos Conseas Estaduais, comissões de direitos humanos, comissões de monitoramento de violações do DHAA, instâncias judiciais e quase judiciais (ministério público, defensoria pública etc). Elaborar mecanismos para garantir a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no contexto do SISAN, entre outros, por meio da incorporação de instrumentos de exigibilidade nas políticas e programas que o integrem, levando-se em conta, ainda, as necessidades diferenciadas dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, das pessoas com necessidades alimentares especiais e dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade.

10. Utilizar estratégias territoriais como instrumentos de ação para a implementação do SISAN, substituindo a lógica setorial e especializada vigente por uma visão articulada das demandas da população nos territórios, nas regiões e no país, sem desconsiderar as especificidades culturais dos povos envolvidos. Adquire especial relevo na questão territorial, o suprimento das necessidades diferenciadas dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais.

Consideramos, Senhor Presidente, que as recomendações acima contribuem, decisivamente, para o fortalecimento da política de segurança alimentar e nutricional e a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável para todos(as) os(as) brasileiros(as), metas que figuram entre os objetivos do governo de Vossa Excelência e que almejamos venham a constituir-se em Política de Estado.

Respeitosamente,

Renato S. Maluf
Presidente do CONSEA

SISAN



SISTEMA NACIONAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

