



## **Segurança Alimentar: da extinção à retomada do CONSEA** *Food Security: from extinction to the resumption of CONSEA*

MOURA, Julia Hassegawa<sup>1</sup>; da COSTA, José Felipe Rodrigues<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pará, julia.moura@icb.ufpa.br; Universidade Federal do Pará, jose.costa@ineaf.ufpa.br

### **RESUMO EXPANDIDO**

#### **Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia**

**Resumo:** A fome no Brasil remonta uma histórica vulnerabilidade do país quanto à garantia de renda e acesso aos alimentos para a população. Somada a essa questão, a qualidade, quantidade de alimentos e o respeito à cultura de cada comunidade no ato de se alimentar entram no debate do que compete ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como órgão associado ao Governo Federal. Nos propomos neste trabalho analisar brevemente as implicações da implementação desse conselho e suas conquistas alcançadas para o combate à fome e programas em conjunto aos agricultores familiares, assim como os efeitos da sua extinção pelo último governo. O trabalho foi feito numa perspectiva exploratória de estudo de caso, em uma investigação sobre a extinção e posterior retomada do CONSEA. Novas perspectivas podem ser traçadas a partir dessas reflexões sobre que rumos seguir com a agricultura familiar contra a miséria e a fome a partir de políticas públicas que atuem em soma a este conselho.

**Palavras-chave:** alimentação; políticas públicas; desenvolvimento rural.

### **Introdução**

#### **Uma breve reflexão sobre a segurança alimentar e o Consea**

A ideia de segurança alimentar surge no continente europeu com a crise dos países no contexto pós-guerra, em que o acesso a alimentação para toda população era um dos grandes problemas que assolavam o território europeu (IPEA, 2020). No Brasil, autores trataram da questão da fome, como Josué de Castro (1952), que conclui sobre a fome ser social e consequência da miséria: a renda baixa dos brasileiros ocasiona a pobreza que gera a fome, longe do motivo ser a produção de alimentos que abarcaria a todos caso programas organizados pelo Consea estivessem antes em operação. Aqui não se aprofundará acerca desses autores que contam o passado dessa história no Brasil, mas uma breve reflexão a ser levantada é por quê demorou tanto a chegada do conselho e tais programas ao país.

Para Maluf, Menezes e Marques (2000), Segurança Alimentar e Nutricional “é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade



suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo”. Seguindo nessa proposta de pensamento, analisaremos a situação do conselho que visa proporcionar esse direito atuando com políticas públicas contra a fome no País.

Quando pensamos na análise da situação de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, somos remetidos à condição de pobreza de grande parte da população do país. Assim é possível inferir de que a vulnerabilidade à fome caminha junto com a baixa condição financeira (MALUF, 2006). Nesse sentido, a resolução do problema da Insegurança Alimentar da parcela de brasileiros atingidos passa pela garantia de renda, empregos e acesso à terra pelos produtores de alimentos.

No Brasil, país de grande contingência e potencial produtivo, a população não tem assistência ou direito a uma alimentação adequada, e a fome ainda é uma realidade para muitos brasileiros. Dessa forma, a necessidade de uma reflexão e implementação de políticas que garantissem o acesso a alimentos de qualidade para todos os cidadãos era uma questão pertinente de ser debatida. Assim, se inicia o debate sobre a SAN no Brasil, com os temas relacionados à fome e à miséria. Neste texto, trabalharemos sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e suas implicações na garantia da alimentação saudável associada ao desenvolvimento rural.

De acordo com Maluf, Menezes e Marques (2000), a situação mundial de escassos estoques de alimento nos países produtores, ocorreu uma grande mobilização por parte da indústria química para ampliar as produções, daí impulsionou-se a Revolução Verde, existia a retórica de que com o uso de técnicas e insumos seria a saída para o problema da fome e desnutrição no mundo. A partir daí, a relação mundial de mercados com trocas de insumos químicos (veneno) e commodities para essa batalha da produção alimentar cresce exponencialmente.

A SAN teve suas discussões primárias voltadas para essa proposta e, até hoje, o agronegócio defende que a fome será resolvida por esse caminho, não levando em consideração outras lógicas de produção e o uso indiscriminado de insumos químicos que são prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Para a garantia da SAN, além do acesso a alimentos livres de componentes químicos prejudiciais, é preciso que seja respeitada a cultura de práticas alimentares em cada comunidade local (MALUF, MENEZES, MARQUES, 2000). Nesse debate, a Segurança Alimentar e Nutricional não significa apenas o acesso ao alimento, mas envolve como esse alimento foi produzido, respeitando a cultura, tradições e territorialidades locais.

O Consea é um órgão de assessoria direta à Presidência da República, e tem a função de auxiliar na formulação de políticas públicas e na definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação saudável e no combate à fome da população brasileira que não dispõe dos meios para garantir suas necessidades básicas. Apesar disso, desde sua instituição em 1993, extinção em 2003 no governo



de FHC, retomada em 2003 com Lula, enfraquecimento em 2016 que levou a extinção novamente em 2019, nos fazem pensar que a atuação de tal Conselho e seus programas vinculados trata-se de conjunturas políticas.

Essa definição atual é dada pela Secretária-Geral, mas o Conselho passou por algumas mudanças. Sua instituição aconteceu no ano de 1993, pelo Decreto nº 807, de 22 de abril deste ano, já com uma estrutura de assessoria e participação social (IPEA, 2020). É importante ressaltar que, inicialmente, o Consea é criado com objetivo de combater a fome e a miséria, mas com o passar do tempo e amadurecimento de discussões, o foco passa a abranger questões de Soberania Alimentar, incluindo as questões de cultura alimentar e uso de agrotóxicos ou o modo de produção da comida que chega à mesa da população (FREITAS, 2017). Pelo conselho é realizada a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e nela são debatidos temas pertinentes à garantia do direito à alimentação de qualidade para a população.

Em 15 de setembro de 2006, o Consea decreta a Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Nº 11.346/2006), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e assegura que:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

## **Metodologia**

Para essa investigação acerca dos acontecimentos positivos e negativos em torno da história recente do Consea, foi desenvolvido um estudo de caso para adquirir conhecimento a partir da exploração de um fato (VENTURA, 2007). Foram incorporadas notícias e reflexões de autores sobre as medidas tomadas pela política brasileira que abordou os temas de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa de Aquisição de Alimentos. Assim, a criação, extinção, retorno, extinção pela segunda vez e atual período de retomada foram comentadas no texto. A busca de notícias acerca do tema na plataforma Google utilizou os termos “Consea, Segurança Alimentar e Nutricional, Mapa da Fome no Brasil”. Os artigos pesquisados acerca dos mesmos temas foram a partir das plataformas Scielo, Periódicos Capes e Google Acadêmico.

Feitas as leituras dos autores expostos e demais que porventura não trouxemos no pequeno espaço de exibição, foram organizadas discussões acerca do que tem ocorrido ao redor do tema, com breves inferências.





## Resultados e Discussão

### 1. Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural e o Consea

Ao considerar a necessidade de políticas públicas que proporcionem a alimentação saudável, nutritiva e adequada para toda a população, o Conselho Nacional de SAN trabalha a partir de projetos como o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa de Cisternas) uma atuação a favor do desenvolvimento rural.

A atuação do PNAE, do PAA e do Programa de Cisternas busca a valorização dos agricultores familiares para que a sua produção seja distribuída para a população em situação de insegurança alimentar, pessoas participantes da rede socioassistencial e para estudantes da educação básica pública. O Programa de Cisternas objetiva promover o acesso à água para consumo e produção de alimentos para famílias rurais de baixa renda que são atingidas pela seca ou falta regular de água.

É possível perceber, dessa forma, como o CONSEA contribui para a Segurança Alimentar do país beneficiando a agricultura familiar que produz alimentos de qualidade, livres de agrotóxicos e com uma diversidade de produtos para a garantia da saúde e combate à fome. A participação democrática na gestão do conselho beneficia o desenvolvimento de políticas públicas mais refinadas que possibilitam o desenvolvimento econômico, social e estrutural de agricultores familiares (Grisa; Porto, 2015). Possibilitando o acesso a mercados e a renda garantida através das políticas o agricultor consegue ampliar seus investimentos na produção de alimentos bem como acessar créditos de investimento para a agricultura familiar.

### 2. Conquistas realizadas pelo CONSEA e as consequências do seu desmonte

O principal marco relacionado às conquistas alcançadas pelas políticas públicas atuantes com o Consea foi a saída do Brasil do Mapa da Fome, segundo o relatório de 2014 da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). De acordo com Oliveira (2014), o aumento da oferta de alimentos, o aumento da renda dos mais pobres, o Programa Bolsa Família, a Merenda Escolar e o Consea foram contribuintes para esse resultado. Outras conquistas do Consea foram: a compra de 30% da Merenda Escolar da Agricultura Familiar; o PAA; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Foram ações essenciais para a saída da insegurança alimentar para a segurança alimentar.

Como ato simbólico de ideais que vão de encontro aos direitos de vida digna da população, o Presidente Jair Bolsonaro extingue o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no seu primeiro dia de mandato em 2019, por via da Medida Provisória nº 870 (Melito, 2020). A partir desse momento, as verbas antes destinadas para os programas que favoreciam a aquisição de alimentos dos agricultores familiares e políticas direcionadas para a distribuição de alimentos para a população passaram a não mais contribuir para essas políticas.



O Programa de Cisternas e o PAA tiveram seus recursos cortados e o ano de 2020, início de um previsto Plano Plurianual para as políticas de segurança alimentar e nutricional, começa sem diretrizes guias (Melito, 2020). Assim, as ações que deveriam ser tomadas em direção à Segurança Alimentar deixam de acontecer e dão lugar a outros interesses. Desse modo, a agricultura familiar foi tendo cada vez menos investimentos por programas do Estado e os agricultores deixaram de ter uma garantia de compra de seus alimentos produzidos.

### **3. Os desafios com a retomada do Conselho**

No dia 1º de janeiro de 2023, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é retomado o Consea. Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), em 2022, seis em cada dez brasileiros não tinham suas necessidades básicas atendidas, um grave caso de insegurança alimentar (Gov.br, 2023). Nesse sentido, o presidente afirmou o compromisso do combate à fome aliado à garantia de aquisição de alimentos pelos agricultores familiares, o retorno do Programa Bolsa Família e a equalização de salários entre homens e mulheres com a mesma função.

É importante ressaltar a retomada também do Fundo Amazônia para investimentos em conservação do bioma, combate ao desmatamento e uso sustentável da Amazônia Legal. Esses investimentos teriam maior alcance de efetividade nos seus objetivos a partir do estabelecimento de um diálogo ativo de representações de comunidades tradicionais da região e ações que favoreçam as produções agroalimentares por essas comunidades.

O desafio do governo brasileiro atual é ter como prioridade a segurança alimentar em busca de recuperar as conquistas passadas e avançar para melhorias, pensando que “somente será assegurada a segurança alimentar e nutricional através de uma participação conjunta de governo e sociedade, sem que com isto se diluam os papéis específicos que cabem a cada parte.” (MALUF, MENEZES, MARQUES, 2000, p. 3).

### **Conclusões**

Fica evidente que o direito à alimentação adequada está sujeito aos objetivos políticos e econômicos de cada governo, por isso, a história indica que tais programas e reivindicações da população e dos movimentos em volta do acesso ao alimento de qualidade, saudável e respeitoso com a cultura de cada povo tem sido uma conquista renovada a cada voto. O direito está posto mas de acordo com medidas que, tomadas pelas forças políticas de cada poder, é direcionado para a população da forma que é.

Os programas de aquisição de alimentos, de alimentação escolar e de cisternas desempenham papel fundamental para a garantia de Segurança Alimentar e Nutricional da população e colaboram com o desenvolvimento rural a favor dos agricultores familiares. É importante que os agricultores tenham a possibilidade de



acessar esses recursos pelos editais de forma facilitada por meio de cursos e comissões de auxílio.

Os programas que destinam alimentos para as escolas e famílias da rede socioassistencial dariam exemplo de exercício da soberania e segurança alimentar e nutricional a partir da oferta de alimentos que façam parte da cultura alimentar de cada região. Agindo dessa forma, garantiriam que, assim, a população tenha além do acesso a uma alimentação saudável e nutritiva, o respeito aos seus costumes tradicionais e a autonomia de escolha da sua comida, propiciando a Soberania Alimentar.

### Referências bibliográficas

BRASIL. Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: 2006.

CASTRO, Josué; BRANCO, J. C. Geografia da fome. Casa do Estudante do Brasil, 1952.

FREITAS, G. C de *et al.* Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re) criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula. 2017.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180, 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Capítulo 7: Desenvolvimento Rural em: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 27, 2020.

MALUF, R. S. Segurança alimentar e fome no Brasil–10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Ceresan, Relatórios Técnicos, v. 2, 2006.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. Caderno segurança alimentar. Paris: Fhp, 2000.

MELITO, L. Bolsonaro promove desmonte das políticas de combate à fome. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>. Acesso em: 8 maio 2023.

OLIVEIRA, S. Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO. Globo Rural. Disponível em: <https://globo.rural.globo.com/Colunas/sergio-de-oliveira/noticia/2014/09/brasil-sai-do-mapa-da-a-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao.html>. Acesso em 10 maio 2023.

O que é o Consea? Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea>. Acesso em: 06 maio 2023.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. Revista SoCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.