

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

EMILIE FAEDO DELLA GIUSTINA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E A QUESTÃO DA SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA – PR**

**PONTA GROSSA
2013**

EMILIE FAEDO DELLA GIUSTINA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E A QUESTÃO DA SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA – PR**

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Área de Concentração de Cidadania e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz

Co-orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

**PONTA GROSSA
2013**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

Giustina, Emilie Faedo Della
G538 A participação da sociedade civil e a
 questão da Segurança Alimentar e
 Nutricional em Guarapuava PR/ Emilie Faedo
 Della Giustina. Ponta Grossa, 2013.
 175f.

 Dissertação (Mestrado em Ciências
 Sociais Aplicadas - Área de Concentração:
 Cidadania e Políticas Públicas),
 Universidade Estadual de Ponta Grossa.
 Orientadora: Prof^a Dr^a Danuta Estrufika
 Cantóia Luiz.
 Co-Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre
 Gonçalves Cunha.

 1.Segurança Alimentar e Nutricional.
 2.Participação. 3.Mobilização. 4.Sociedade
 Civil. I.Luiz, Danuta Estrufika Cantóia.
 II. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. III.
 Universidade Estadual de Ponta Grossa.
 Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas.
 IV. T.

CDD: 363.8

TERMO DE APROVAÇÃO

EMILIE FAEDO DELLA GIUSTINA

**"A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E A QUESTÃO DA
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA-
PR."**

Dissertação aprovada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de
Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:



Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz - (UEPG) – Presidente



Dra. Kelly C. de Souza Prudencio – (UFPR)



Dra. Édina Schimanski – (UEPG)

Dra. Lenir Ap. Mainardes da Silva – (UEPG) – Suplente

AGRADECIMENTOS

Se foi possível chegar até o final desta jornada, tenho o privilégio de ter muitos a quem agradecer!

Com fé em Deus do início ao fim, “porque dele, e por ele, e para ele são todas as coisas”.

Agradeço à minha mãe, mulher corajosa e batalhadora, que venceu as dificuldades impostas pela vida e me possibilitou chegar até o dia de hoje.

Ao meu esposo amado, por todo o incentivo e companheirismo. Te amo sempre!

À minha orientadora, Prof.^a Danuta, sem a qual terminar este trabalho não seria possível. Obrigado por todas as orientações, que não se limitaram à vida acadêmica, mas o teu exemplo me ensinou muito mais do que qualquer conhecimento científico poderia ensinar. Eu te admiro imensamente!

A todos os professores do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, em especial ao Prof. Cunha, meu co-orientador.

Aos colegas de turma, dentre os quais tive o privilégio de criar laços de amizade, coisa rara! Querida Glaucia, tua amizade foi fundamental para que eu chegasse até aqui, mais uma vez, obrigada por tudo!

Aos amigos preciosos, que acreditaram em mim, que me incentivaram, apoiaram e auxiliaram tantas vezes: Rosângela, Andressa, Solange e Dan, muito obrigada!

Aos sujeitos da pesquisa que, comprometidos com a luta pelo acesso ao direito à alimentação, possibilitaram a sua realização.

Ao povo brasileiro que, pelos subsídios da CAPES, me concedeu o privilégio de realizar esta pesquisa.

É também verdade que **‘o homem é o que come’** na medida em que a alimentação é uma das expressões das relações sociais em seu conjunto e que todo agrupamento social tem uma alimentação fundamental própria; mas, da mesma maneira, é possível dizer que o **‘homem é a sua moradia’**, o **‘homem é o seu modo particular de reprodução**, ou seja, a sua família’, já que – na alimentação, no vestuário, na casa, na reprodução – residem elementos da vida social, nos quais, da maneira mais evidente e ampla (isto é, com extensão de massa), manifesta-se o conjunto das relações sociais.

(Antônio Gramsci)

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de mobilização e participação de segmentos organizados da sociedade civil na implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município de Guarapuava-PR, no sentido de efetivação de elementos da democracia participativa. Em virtude da característica do objeto, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que se utilizou dos seguintes instrumentos de pesquisa para o alcance deste objetivo: revisão de literatura, análise documental, entrevista semiestruturada e análise de conteúdo. Optou-se por entrevistar sujeitos representantes de segmentos organizados da sociedade civil significativos ao processo vivenciado no município e, além destes, representantes do setor governamental que também contribuíram com suas experiências na área pesquisada. O estudo está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta os marcos contextuais e legais da segurança alimentar e nutricional no Brasil, contextualizando a desigualdade social brasileira para então relacioná-la à questão da segurança alimentar e nutricional, a qual é conceituada teoricamente e analisada em sua trajetória no Brasil. No segundo capítulo, como elementos teóricos que cercam o campo de pesquisa, há a fundamentação teórica sobre a sociedade civil; a concepção gramsciana de Estado ampliado; a democracia participativa e a questão da democratização brasileira, que mescla procedimentos representativos e participativos. O terceiro capítulo analisa, no contexto empírico da pesquisa, o processo de mobilização e participação na SAN em Guarapuava, identificando que se trata de um processo contraditoriamente permeado por limites e potencialidades. Assim como em outras áreas das políticas sociais, diante da ausência de ações do poder público governamental, a sociedade civil possui algumas marcas específicas que caracterizam sua participação e mobilização em ações que possibilitam o fortalecimento do acesso ao direito à alimentação.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Participação. Mobilização. Sociedade Civil.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the process of mobilization and participation of organized segments of the civil society on the implementation of the policy for Food and Nutritional Security (*Segurança Alimentar e Nutricional* - SAN) in the municipality of Guarapuava-PR, in the sense of effectiveness of elements of the participative democracy. Due to the characteristics of the object of study, this is a qualitative research, of exploratory character, which used the following research instruments to reach its objective: review of literature; documental analysis; semi-structured interview; and content analysis. It was decided to interview representative subjects of the organized segments of the civil society who have been significant to the process experienced in the municipality and, besides them, representative subjects of the governmental sector who have contributed with their experiences in the research area. This study is organized into three chapters. The first chapter presents the contextual and legal marks for food and nutritional security in Brazil. It contextualizes the Brazilian social inequality and relates it to the issue of food and nutritional security, which is theoretically conceptualized and analyzed in its trajectory in Brazil. In the second chapter, as theoretical elements that surround the research field, there are presented the theoretical foundation about the civil society; the Gramsci's conception of enlarged State; the participative democracy; and the issue of Brazilian democratization, which mixes participative and representative procedures. The third chapter analyzes, in the research's empirical context, the process of mobilization and participation on the policy for Food and Nutritional Security in Guarapuava, identifying that it has been constituted a process contradictorily permeated by limits and potentialities. As well as in other areas of social policies, given the absence of actions of the governmental public power, the civil society has a few specific individualities that characterize its participation and mobilization around actions that enable the strengthening of access to the right to food.

Keywords: Food and Nutritional Security. Participation. Mobilization. Civil Society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Porcentagem de Domicílios com Insegurança Alimentar no total de Domicílios por tipo de Insegurança Alimentar no Brasil	41
Gráfico 2	Proporção de Domicílios Particulares com Acesso a Determinados Serviços, por Situação de Segurança Alimentar - Brasil – 2009	42
Gráfico 3	Distribuição dos Domicílios Particulares em Situação de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, segundo as Classes de Rendimento Mensal Domiciliar <i>Per Capita</i> - Brasil – 2009	43
Gráfico 4	Prevalência de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave dos Moradores em Domicílios Particulares, por Anos de Estudo da Pessoa de Referência do Domicílio, segundo a Situação do Domicílio - Brasil – 2009	44
Organograma 1	Estado Ampliado	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Descrição da Situação de Segurança Alimentar	40
Quadro 2	Sujeitos Entrevistados	95
Quadro 3	Iniciativa da Sociedade Civil	124
Quadro 4	Quem esteve presente	125
Quadro 5	Momento de Discussões	127
Quadro 6	Processo Interrompido Pós-Conferência	129
Quadro 7	Ausência do Poder Público	131
Quadro 8	Momento atual do processo	134
Quadro 9	Qual o papel de um Conselho Municipal de SAN em Guarapuava..	143
Quadro 10	Perspectivas Futuras	150

LISTA DE SIGLAS

CEMPO	Centro Missionário de Apoio ao Campesinato
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CORESAN	Conselho Regional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SETP	Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Promoção Social
SETS	Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - MARCOS CONTEXTUAIS E LEGAIS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	21
1.1 POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL.....	21
1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	25
1.3 MARCOS LEGAIS	35
1.4 A QUESTÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ALGUNS INDICADORES	40
CAPÍTULO II - FUNDAMENTOS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	47
2.1 O ESTADO AMPLIADO E A QUESTÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO.....	47
2.2 ELEMENTOS QUE COMPÕEM A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	60
2.2.1 Teóricos da democracia participativa	63
2.3 O CONTEXTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....	71
2.3.1 Modernização da sociedade brasileira	72
2.3.3 A frágil transição democrática	79
2.3.4 A hegemonia do ideário participacionista	83
CAPÍTULO III - O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA-PR.....	88
3.1 ELEMENTOS CONTEXTUAIS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA	88
3.2 3.2 O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA-PR.	94
3.2.1 Perfil dos entrevistados	95
3.2.2 Experiência dos Entrevistados com a SAN.....	96
3.2.3 Concepções de segurança alimentar e nutricional	100
3.2.4 Relações entre Participação e Democracia	106
3.2.5 O Processo de Mobilização e Participação	117
3.2.5.1 O processo inicial de mobilização e participação.....	118
3.2.5.2 I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Guarapuava.....	123
3.2.5.3 O processo em seu momento atual/ pós-conferência (2011/2012).....	133
3.2.5.4 O papel de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Guarapuava.....	139
3.2.5.5 Perspectivas futuras.....	149

CONCLUSÃO	154
REFERÊNCIAS	159
APÊNDICE A	168
APÊNDICE B	172
ANEXO A	174

INTRODUÇÃO

Ainda que se tenha logrado a democracia brasileira no plano formal, no cotidiano, muitos segmentos sociais ainda vivem à margem dos preceitos democráticos. Uma das questões que compõe esse déficit é a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tema que ganha destaque na década de 1990, ao trazer à tona o problema da inacessibilidade do direito à alimentação na sociedade brasileira.

Como ponto de partida, considera-se que para compreender a Política de SAN é necessária a análise das dimensões estruturais do Estado brasileiro, identificando as relações de força que impactam na conquista e na garantia do direito à alimentação. Por se tratar de uma política que agrega as dimensões estruturantes e emergenciais das políticas sociais, a Segurança Alimentar e Nutricional proporciona um campo bastante amplo de reflexão e luta por direitos sociais. Por isso, compreender os impasses que envolvem a formação do Estado capitalista no Brasil é fundamental, identificando os mecanismos históricos que consolidam o modelo excludente de acesso à renda e à riqueza e que culmina no atual quadro de desigualdade social.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está previsto originalmente no art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, definido como

Um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondendo às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 8).

A trajetória da luta pela garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil enfrenta muitos desafios. Desde a década de 1940 até a redemocratização do país, o debate sobre a fome é subjugado e retirado do debate público pelos mecanismos de domínio ideológico exercidos pela ditadura, período marcado pelo caráter paternalista e assistencialista no tratamento da questão social. Somente na década de 1990, a partir das possibilidades advindas da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a temática volta a ocupar lugar nos debates públicos de maneira mais significativa.

Diante do agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade social das famílias brasileiras nos anos 2000, e do aumento do desemprego devido à crise econômica do final da década de 1990, a temática da fome é retomada nas discussões públicas, devido em muito à iniciativa de organismos internacionais, como a FAO, para combater a fome e a pobreza.

“Essas preocupações e ações refletem o fato de que a manutenção da pobreza e de níveis agudos de fome (e até mesmo o seu aumento em alguns países) é o calcanhar de Aquiles para o ‘sucesso’ do ‘modelo de desenvolvimento equilibrado’ dessas economias” (BELIK; GRAZIANO; TAKAGI, 2003, p. 20).

Em 2001, no período da campanha eleitoral para presidência, o combate à fome é retomado como proposta do Partido dos Trabalhadores, pelo qual concorre à presidência o então eleito Luis Inácio Lula da Silva. A partir de 2003, o programa Fome Zero é instituído pelo recém-eleito governo Lula, como iniciativa para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, seguida da reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA, demonstrando a “[...] decisão de recolocar a construção participativa de uma Política Nacional de SAN na agenda política do país” (VALENTE, 2002, p. 41).

Atualmente, as ações políticas orientam-se a partir do entendimento de que a SAN corresponde ao direito fundamental de todo ser humano de acessar alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, entendida como um conjunto de políticas públicas destinadas à garantia do direito humano básico à alimentação e nutrição, sob a responsabilidade do Estado e da sociedade civil.

Em âmbito nacional, avanços vêm sendo conquistados, e pode-se dizer que um deles é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), a qual tem mostrado um caráter inovador, com diversos fatores na sua elaboração que apontam para uma política que prevê uma ampla participação de organizações da sociedade civil. Além disso, houve a recente inclusão do direito humano à alimentação ao art. 6º da Constituição Federal (PEC 047/2003), conquista que teve um envolvimento significativo de segmentos organizados da sociedade civil (BRASIL, 2012).

A SAN tem uma natureza abrangente, ampla e intersetorial, e por envolver distintos fatores (sociais, culturais, econômicos e políticos), a proposta é que a Política de SAN se articule com as demais políticas sociais para sua efetivação. Para tanto, a PNSAN visa envolver diferentes setores do governo através da intersetorialidade, além de organizações da sociedade civil.

Percebe-se, portanto, a demanda por um olhar interdisciplinar, uma vez que o tema não diz respeito apenas a uma área de conhecimento, mas perpassa diversos fatores da vida em sociedade, como por exemplo, a educação, a agricultura, o sistema de saúde, a efetividade da organização democrática e de um Estado de Direito. Conforme esclarecem Munhoz e

Junior (2009) sobre a interdisciplinaridade, ao citarem que se trata de um recurso metodológico de desconstruir a divisão de saberes, de abertura à compreensão da complexidade social sem, contudo, desconsiderar o conhecimento especializado.

A PNSAN está em estruturação, tentando sair do plano de ações em programas isolados e fragmentados, de caráter emergencial, para desenvolver ações intersetoriais que respondam às reivindicações de segmentos organizados da sociedade civil.

Assim, por meio das legislações, instituem-se as ações e os serviços da área, definindo o papel do Estado e garantindo, ao menos no texto da lei, os espaços de participação da sociedade civil, estando de acordo com o que prevê a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à participação política dos cidadãos pelos canais do que seja uma democracia participativa.

Diante do momento de organização do Estado do Paraná para a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e a criação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (onde ainda não estão estruturados, como é o caso do município de Guarapuava), a presente pesquisa propõe analisar o processo de mobilização e participação da sociedade civil na formulação de políticas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em Guarapuava, tendo como referência as prerrogativas da democracia participativa.

Em virtude do propício momento histórico, coloca-se a oportunidade de uma leitura crítica sobre a constituição de um conselho de política pública, analisando a mobilização e a participação da sociedade civil, observando a efetivação (ou não) de elementos da democracia participativa, por exemplo, a capacidade de influência de segmentos organizados da sociedade civil sobre a estruturação desta política.

Tendo em vista a vasta produção científica a respeito da temática, esta pesquisa tem a oportunidade de acompanhar o momento de concepção de um conselho ligado à Política Estadual de SAN, esta que, conforme já dito, é uma política de recente estruturação e implementação não apenas no Estado do Paraná, como nos demais Estados da Federação e também em âmbito federal.

A Regional de Guarapuava conta com uma Comissão Regional de SAN (CORESAN) a qual tem a representação de um conselheiro representante do segmento não governamental no Conselho Estadual de SAN (CONSEA – PR).

No ano de 2010, o CONSEA – PR firma um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que visa apoiar o desenvolvimento de

metodologia de mobilização e capacitação para a definição do papel da esfera estadual no apoio aos municípios para a integração e adesão ao SISAN, com o intuito de propiciar a descentralização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (INFORMAÇÕES..., 201?). Para tanto, uma das ações desenvolvidas deve ser a criação dos conselhos municipais de SAN onde ainda não estejam organizados formalmente. Em Guarapuava, apesar da não existência formal de um conselho municipal de SAN, há um processo desenvolvido por segmentos organizados da sociedade civil na luta pela segurança alimentar e também pela organização institucional de uma política pública voltada para tal.

Soma-se à justificativa deste estudo, a discussão sobre a participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas. No campo específico da pesquisa, investiga-se como esse fenômeno social é construído, com ênfase no período de 2008 a 2012, tendo em vista as orientações da legislação nacional e estadual.

Esta proposta de estudo problematiza a concepção de segurança alimentar e nutricional dos sujeitos envolvidos nesse processo para, a partir das concepções defendidas pelos sujeitos do que seja a SAN, compreender como ocorre o processo de mobilização e participação de organizações da sociedade civil nessa dinâmica de pré-concepção de um conselho municipal de SAN.

Ainda, problematizando o objeto, os dados pesquisados procuram identificar em que etapa se encontra, atualmente, o processo de mobilização e institucionalização de uma política municipal de SAN. Quais as perspectivas para a formalização de um conselho municipal e, por fim, que papel teria esse conselho, na perspectiva dos sujeitos envolvidos.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo de mobilização e participação de segmentos organizados da sociedade civil no que diz respeito à Segurança Alimentar e Nutricional no município de Guarapuava, no sentido de efetivação de elementos da democracia participativa. Aliado aos objetivos específicos: sistematizar os fundamentos das categorias referentes à pesquisa (participação, sociedade civil, democracia participativa, segurança alimentar e nutricional); contextualizar o processo de organização e discussão para a implantação de uma Política Municipal de SAN; discutir as estratégias de mobilização e de participação da sociedade civil nos processos de criação do Conselho Municipal de SAN.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia segue os preceitos de uma pesquisa qualitativa para abordar a problemática. Quanto a sua natureza, trata-se de um estudo exploratório, com a finalidade de melhor compreender as questões envolvidas no tema da participação de organizações da sociedade civil na área da SAN em Guarapuava, concordando com Triviños (2007, p. 109), ao apontar que os estudos exploratórios:

[...] permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema. [...] Pensa-se que a realização de um estudo exploratório, por ser aparentemente simples, elimina o cuidadoso tratamento científico que todo investigador tem presente nos trabalhos de pesquisa. Este tipo de investigação, por exemplo, não exige a revisão da literatura, as entrevistas, o emprego de questionários, etc., tudo dentro de um esquema elaborado com a severidade característica de um trabalho científico.

O universo de pesquisa é o município de Guarapuava, de onde foram selecionados os sujeitos para amostra da pesquisa. Desconhece-se um trabalho científico que registre tal processo no município, especialmente a partir dos depoimentos dos sujeitos que o materializaram. A respeito do significado dos sujeitos na pesquisa, Martinelli (1994) esclarece que

Não se trata, portanto, de uma pesquisa com grande número de sujeitos, pois [...] **o importante, nesse contexto, não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que esses sujeitos têm**, em função do que estamos buscando com a pesquisa. A riqueza que isso traz para o pesquisador é muito importante, permitindo-lhe aprofundar efetivamente, na relação sujeito-sujeito, o seu objeto de análise (MARTINELLI, 1994, p. 14 - *grifo da autora*).

A seleção dos sujeitos seguiu os seguintes critérios: na sociedade civil, foram selecionados aqueles que participaram dos momentos de discussão coletiva em âmbito regional sobre a SAN e com presença significativa (maior trajetória de participação, representação e militância na temática) dos segmentos presentes nestes momentos. Destaca-se a importância de coletar dados junto aos sujeitos que vivenciaram o processo no município, sem os quais não seria possível sistematizá-los.

A escolha ocorreu através de contato inicial com o conselheiro estadual (que apresenta trajetória desde o início do processo em Guarapuava) o qual indicou outros sujeitos mais significativos que integram ou já integraram a Comissão Regional de SAN (CORESAN). Somado a esse recurso, foi realizada a pesquisa documental com base nos documentos produzidos pelos encontros e conferências já realizados no município, bem como a realização de observação da pesquisadora que também acompanha o processo desenvolvido na região, especialmente no município de Guarapuava. Tais critérios respondem às características dos sujeitos que conhecem o tema, as possibilidades e dificuldades de implementação da Política de SAN no município.

Foram entrevistados cinco representantes de organizações da sociedade civil envolvidos na temática. As organizações representadas nessa pesquisa e que fizeram e se fazem presentes nesse processo de mobilização na luta pela formalização de um canal

institucionalizado de participação, a respeito da segurança alimentar em Guarapuava, são: o Centro Missionário de Apoio ao Campesinato (CEMPO), entidade que atua, dentre outras atividades, na assessoria de agricultores camponeses em Guarapuava e região; a Associação Agroecológica Nossa Senhora Aparecida de Monta Alvão (ANSAMA), de agroecologistas; o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), movimento camponês que tem como principal bandeira de luta, a Reforma Agrária; o Serviço Social do Comércio (SESC), organização de iniciativa privada que presta serviços de melhoria de qualidade de vida a comerciários; e a Caritas Socialis, entidade filantrópica que presta serviços em diversas áreas, dentre elas algumas relacionadas à SAN.

No setor governamental, os sujeitos selecionados foram os gestores da política em âmbito estadual e municipal que participam, ou já participaram de discussões na área. No entanto, na esfera estadual, o único sujeito que se disponibilizou a participar da pesquisa foi o técnico da gestão anterior responsável pela SAN na antiga Secretaria Estadual de Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP), sendo que o atual responsável pela segurança alimentar lotado na Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS), foi contatado várias vezes, mas não se disponibilizou a participar. E, na esfera municipal, respondeu à pesquisa um representante da Secretaria Municipal de Agricultura, que participou da I Conferência Municipal de SAN em Guarapuava. De governo, foram entrevistados dois sujeitos.

Quanto aos instrumentais de pesquisa, foi realizada revisão de literatura dos conceitos ligados à temática, principalmente as categorias sociedade civil, democracia participativa e segurança alimentar e nutricional.

Para a coleta dos dados empíricos, esta pesquisa utilizou a análise documental de arquivos do Escritório Regional da Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS) referentes a encontros e conferências já realizados na região. Houve o levantamento de dados históricos dessa participação bem como a identificação dos sujeitos envolvidos no processo.

E, também, entrevistas semiestruturadas com os sujeitos selecionados, a fim de analisar o processo de mobilização e participação da sociedade civil pela implantação da segurança alimentar e nutricional no município de Guarapuava. Ou seja, responder à problemática e aos objetivos da pesquisa.

Os dados coletados nas entrevistas e na pesquisa documental foram analisados à luz da análise de conteúdo, método de análise que possibilita produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada. Por meio de procedimentos explícitos

de análise textual, identificam-se objetiva e sistematicamente características específicas da mensagem (BAUER, 2002).

Bardin (1979) esclarece que a análise de conteúdo, à medida que utilizada para interpretações causais de um dado, não é obrigatoriamente quantitativa. O foco analítico deste estudo é de uma análise qualitativa: “[...] na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais” (BARDIN, 1979, p. 115). Os índices são retirados de maneira não frequencial, a partir das significações que a mensagem fornece, correspondem a uma regra de recorte do sentido e não da forma.

Dessa maneira, a transcrição das entrevistas, enquanto meio de expressão dos sujeitos, e a análise dos documentos são categorizados em unidades de texto¹ que se repetem, inferindo uma expressão que as representam, organizadas em categorias: classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico. (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

Bauer (2002) esclarece que, por meio da sistematização de regras de categorização, o conteúdo da informação é transformado, partindo dos dados em direção ao seu contexto. Os dados brutos são tratados, transformados e agregados em unidades categoriais, as quais permitem descrever características inerentes ao conteúdo da mensagem (BARDIN, 1979).

A categorização possibilita conhecer índices invisíveis ao nível dos dados brutos, “[...] têm como primeiro objetivo [...] fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados” (BARDIN, 1979, p. 119).

A seleção e categorização dos materiais foram feitas sob a fundamentação teórica sistematizada nos capítulos I e II e da problemática da pesquisa. Constitui-se numa seleção teórica que incorpora o objetivo da pesquisa, o que significa dizer que uma unidade de texto é codificada à determinada teoria implícita na categoria. Nesse sentido, o referencial de codificação deve se ajustar tanto às considerações teóricas, como aos materiais (BAUER, 2002).

Diante disso, a amostra proveniente da coleta de dados é dividida em categorias. No interior de cada categoria, destacam-se algumas subcategorias. Bardin (1979, p. 119) esclarece: “Geralmente as categorias terminais provém do reagrupamento progressivo de categorias com uma generalidade mais fraca”.

De acordo com Bauer (2002, p. 198) “[...] o que aparece como uma sequência, da teorização para a amostragem e para a codificação é, na verdade, um processo iterativo”. Significa que todas as etapas metodológicas do estudo mesclam-se para compor o todo.

¹ Entendidas aqui como fragmentos que se evidenciam e se repetem na transcrição literal das entrevistas.

A partir destes procedimentos, o estudo está organizado em três capítulos. No primeiro “Marcos contextuais e legais da segurança alimentar e nutricional no Brasil”, são apresentados os marcos contextuais e legais da SAN no Brasil. entendendo que, para compreender as origens do problema da fome, é necessária a contextualização da desigualdade social crônica brasileira. Em seguida, é apresentada uma leitura teórica da SAN e sua trajetória no Brasil. Os marcos legais que fundamentam a defesa pelo acesso à alimentação em quantidade e qualidade suficientes por todos os cidadãos brasileiros, seguidos da apresentação de alguns indicadores sobre a segurança alimentar e nutricional no país.

O segundo capítulo “Fundamentos sobre a sociedade civil e a democracia participativa” trata do embasamento teórico sobre a sociedade civil e a democracia participativa. Inicia com uma discussão da concepção gramsciana de Estado ampliado e da democratização, entendendo que, para Gramsci, o Estado moderno não exerce seu domínio apenas pela coerção, mas também pelo consenso, no clássico entendimento de que o Estado é formado pela junção dialética de sociedade civil e sociedade política. E que, sendo assim, a sociedade civil tem a possibilidade de inscrever suas demandas nas ações governamentais. A partir disso, problematiza-se a concepção teórica dos preceitos da democracia participativa, a fim de discutir sobre seus elementos constitutivos, seguida de uma contextualização do desenvolvimento desses preceitos da democracia participativa no Brasil.

O terceiro capítulo “O processo de mobilização e participação na segurança alimentar e nutricional em Guarapuava-PR” analisa, no contexto empírico da pesquisa, o processo² de mobilização e participação na SAN em Guarapuava. Relacionando os dados coletados aos pressupostos teóricos apresentados nos capítulos anteriores, identificam-se algumas etapas do processo. A partir de alguns elementos contextuais da SAN no município, é feita a análise dos dados coletados junto aos sujeitos participantes. Os dados são organizados a partir da experiência dos entrevistados com a SAN; suas concepções de segurança alimentar e nutricional; a relação estabelecida entre participação e democracia; e o processo de mobilização e participação na SAN em Guarapuava.

A análise dos dados permite considerar que mobilização e participação são momentos de um processo complexo e contraditório no contexto de constituição e reprodução das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, permeadas por diversos limites e potencialidades. Além disso, a defesa pelo direito a uma alimentação saudável, em quantidade e qualidade suficientes, é vigorosamente sustentada por organizações da sociedade civil que

² De acordo com o dicionário Larousse da Língua Portuguesa, processo significa: “Sequência de fatos conexos entre si; desenvolvimento, andamento” (LAROUSSE; ÁTICA, 2001).

prestam serviços na área e sentem cotidianamente o drama daqueles em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O tema da SAN extrapola o âmbito de ações emergenciais – muito embora em situações extremas elas sejam imprescindíveis – e relaciona-se a questões estruturais do Estado brasileiro ligadas, dentre outros aspectos, à (não) distribuição de terras, à produção de alimentos para consumo e para o mercado interno, à maneira como os alimentos são produzidos e comercializados, à concepção de que o alimento não é apenas uma mercadoria, mas um bem comum a que todos têm direito de acesso.

CAPÍTULO I

MARCOS CONTEXTUAIS E LEGAIS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Passar Fome

Respondendo a uma pergunta sobre a pátria, o Sr. K. tinha dito: “Posso passar fome em todo lugar”. Então um ouvinte mais rigoroso lhe perguntou o que significava ele dizer que passava fome, quando na realidade tinha o que comer. O Sr. K. justificou-se dizendo: “Provavelmente eu quis dizer que posso viver, se quiser viver, em todo lugar onde reina a fome. Admito que é bem diferente se eu mesmo passar fome ou se vivo onde reina a fome. Mas para minha desculpa me será permitido dizer que viver onde reina a fome é, para mim, se não tão ruim quanto passar fome, certamente muito ruim. Para outros não teria importância que eu passasse fome, mas é importante que eu seja contra o fato de haver fome”.

(Bertolt Brecht)

1.1 POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL

Para compreender a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), é necessário contextualizar as raízes da desigualdade social do país, pois, conforme Gohn (2010, p. 127), “[...] falar da fome é tratar da pobreza – tema polêmico, produzido historicamente, associado à questão das desigualdades”. Minayo e Neto (1985) também pactuam com este argumento ao reconhecerem que a fome é a manifestação biológica de um fenômeno social, econômico e político, por isso, a necessidade de uma abordagem interdisciplinar para o desvendamento dos mecanismos que a provocam, pois ela é fruto das relações sociais de dominação econômica e política entre as nações e entre as classes dentro de cada nação.

Ao tecer considerações sobre a pobreza no Brasil, Yazbek (2010) desenvolve a perspectiva de que a pobreza é uma expressão direta das relações desiguais estabelecidas na sociedade, marcadas pela contradição do convívio entre acumulação e miséria. Ou seja, a pobreza é fruto dessa relação contraditória, produzida e reproduzida de maneira multidimensional: no plano político, cultural e também material.

Ao problematizar o conceito de pobreza, a autora extrapola seu caráter iminentemente relacionado à insuficiência de renda e a relaciona também a outros determinantes, como a falta de acesso a direitos, por exemplo.

Embora a renda se configure como elemento essencial para a identificação da pobreza, o acesso a bens, recursos e serviços sociais ao lado de outros meios complementares de sobrevivência precisa ser considerado para definir situações de pobreza. É importante considerar que **pobreza é uma categoria multidimensional**, e, portanto, não se expressa apenas pela carência de bens materiais, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (YAZBEK, 2010, p. 153 – *grifo nosso*).

Para a autora, adentrar na temática da manifestação da pobreza significa tratar de uma gama de “[...] vastos sofrimentos gerados por uma ordem societária assentada na exploração de poucos sobre muitos” (YAZBEK, 2010, p. 153). No entendimento de que a pobreza e a desigualdade são constitutivas do capitalismo, representam uma herança histórica da estruturação econômica, política e social do país, ligada a uma tradição de oligarquias e autoritarismos, a uma sociedade de extremas desigualdades “[...] caracterizada por sempre insuficientes recursos e serviços voltados para atender às necessidades dos segmentos das classes subalternas” (YAZBEK, 2010, p. 154).

Entende-se que o processo de construção de direitos, posteriormente materializados por políticas públicas, não diz respeito apenas a uma questão técnica, mas, acima disso, trata-se de uma questão essencialmente política, que expressa os interesses contrários em disputa no seio da sociedade e Estado brasileiros. Yazbek (2010, p. 154) bem expressa a relação das políticas sociais diante de um quadro de extrema desigualdade:

Embora saibamos que escapa às políticas sociais, às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter níveis tão elevados de desigualdade, como os encontrados no Brasil, não podemos duvidar das virtualidades possíveis dessas políticas. Elas podem ser possibilidade de construção de direitos e iniciativas de ‘contradesmanche’ de uma ordem injusta e desigual.

Apesar do entendimento da pobreza como um fenômeno complexo, “[...] composto por dimensões subjetivas, econômicas, sociológicas e políticas” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202), ao problematizar as estratégias políticas implementadas no país atualmente, voltadas ao combate à pobreza, Azevedo e Burlandy (2010) tecem algumas considerações no sentido de que o caráter focalizado das políticas sociais desenvolve um entendimento restrito da questão, associando-a apenas à insuficiência de renda:

A pobreza enquanto “questão” assume maior relevância em meados da década de 1990, num contexto de estabilização monetária com o Plano Real, porém de restrição econômica para o social, devido aos ajustes neoliberais. Este contexto, juntamente com as estratégias mundiais sugeridas para o combate à pobreza, vai favorecer a emergência de políticas focalizadas com maiores critérios de seletividade, com ênfase nas regiões mais pobres, priorizando territórios e segmentos da população com alta prevalência de pobreza. Consequentemente, essas ações, em sua maioria, vão apresentar como prioridade os critérios de renda (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 204).

Entender a pobreza como uma questão multidimensional, fruto de vários determinantes que não apenas os estritamente econômicos relacionados à renda, traz por consequência considerar outras dimensões primordiais de uma política de combate à pobreza, como escola, creche, saneamento básico, saúde, alimentação, segurança, habitação, etc.

Esse foco das políticas sociais nos mais pobres dentre os pobres, esse conjunto de intervenções implementadas muitas vezes de forma fragmentada, realizadas a partir de critérios de renda e justificadas como estratégia de compensação da desigualdade existente no país acaba por estabelecer uma contradição entre a perspectiva de universalização de direitos e não conseguindo “[...] operacionalizar uma concepção ampliada de pobreza” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 207). Os autores posicionam-se a favor de uma perspectiva de

[...] elevar a responsabilidade pública acima da dinâmica mercadológica e da tradição familiar na provisão dos bens e serviços dos seus sistemas de proteção social. Para isto, é preciso ofertar uma larga quantidade de benefícios e serviços sociais visando uma qualidade de vida universal a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 207).

A noção de universalidade de acesso a direitos inerentes à condição de cidadão brasileiro é fortalecida na construção de políticas públicas operacionalizadas pelo Estado que tenham a capacidade de considerar a pobreza em suas múltiplas dimensões, formuladas com base na particularidade brasileira em que a pobreza não é fruto da falta de recursos econômicos. Pelo contrário, nosso PIB (Produto Interno Bruto) ocupa hoje a 7ª posição entre as maiores economias do mundo. Mas, a desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida pode ser expressa pela colocação do país no ranking do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) global de 2008 divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que mostra o Brasil na 84ª posição, com um IDH de 0,718 (PNUD, 2008).

Estes dados propiciam refletir sobre as “[...] desvantagens não materiais que perpetuam e aprofundam o padrão de desigualdade na distribuição de bens e serviços” no Brasil (REIS, 2000, p. 74). Silva (2010) argumenta que para as políticas sociais serem mais eficazes nesse sentido devem ser articuladas às políticas macroeconômicas que garantam crescimento econômico, geração de emprego e redistribuição de renda.

A tabela 1 ilustra uma espantosa estabilidade do grau de distribuição de renda ao longo dos anos no país, demonstrando o caráter de desigualdade estrutural da sociedade brasileira:

Tabela 1 - Evolução Temporal da Desigualdade de Renda no Brasil

Ano	Porcentagem da renda apropriada pelas pessoas					
	20% mais pobres	40% mais pobres	50% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	1% mais rico
1977	2,4	7,7	11,7	66,6	51,6	18,5
1978	2,1	7,6	12,0	64,1	47,7	13,6
1979	2,7	8,4	12,7	63,8	47,5	13,6
1981	2,6	8,5	13,0	63,2	46,9	12,8
1982	2,5	8,2	12,5	63,9	47,4	13,2
1983	2,5	8,1	12,3	64,5	47,9	13,6
1984	2,7	8,5	12,8	64,0	47,7	13,3
1985	2,5	8,1	12,4	64,5	48,3	14,3
1986	2,6	8,5	12,9	63,5	47,3	13,9
1987	2,3	7,8	12,0	64,5	48,2	14,3
1988	2,1	7,3	11,3	66,0	49,8	14,4
1989	2,0	6,8	10,5	68,0	51,9	16,7
1990	2,1	7,3	11,3	65,8	49,2	14,3
1992	2,3	8,4	13,1	62,2	45,8	13,3
1993	2,2	7,9	12,3	64,5	48,6	15,1
1995	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9
1996	2,1	7,7	12,1	64,2	47,6	13,6
1997	2,2	7,8	12,1	64,2	47,7	13,8
1998	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9

Fonte: BARROS, R. P. HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – RBCS, vol. 15, nº 42, fevereiro, 2000. p. 137.

Percebe-se que os 10% mais ricos se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias, enquanto os 50% mais pobres se apropriam de pouco mais de 10% da renda. Chama atenção a constatação de que o grupo composto pelos 1% mais ricos da sociedade concentram uma parcela da renda superior à dos 50% mais pobres. Conforme bem destacam os autores: “[...] resumindo, vivemos uma perversa simetria social, em que os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 137) e essa situação mantém-se sem grandes alterações com o passar dos anos.

Apesar do declínio que esse índice de desigualdade na distribuição de renda no país vem apresentando, os esforços nesse sentido ainda não chegam ao ponto de mudanças significativas. Silva (2010) ressalta a necessidade de se levar em conta que a redução ou regulação da pobreza é considerada necessária à manutenção do sistema de produção

capitalista. É preciso manter a estabilidade das relações econômicas e sociais no limite da manutenção da acumulação capitalista.

Diante desse quadro que caracteriza o Brasil como “[...] um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania [...], *o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres*” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 123 – grifo nosso). A pobreza brasileira, está claro, é acima de tudo uma questão relacionada à distribuição dos recursos e não à sua escassez. “Desigualdade extrema que se mantém inerte, resistindo às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 141).

Perante a questão da pobreza brasileira brevemente problematizada, é possível interpretar que uma das principais debilidades enfrentadas por uma população empobrecida ocorre na área da alimentação. Como a temática deste estudo diz respeito às políticas públicas voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), apresenta-se na sequência uma sistematização dessa temática para posterior aproximação do objeto específico de pesquisa. Ressaltando que essa questão aparece no contexto das discussões políticas a partir de um período determinado, mas que, enquanto manifestação de um fenômeno social, remonta à formação estrutural do Brasil.

1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A origem do conceito de Segurança Alimentar data do início do século XX, na Europa, no período que engloba as duas grandes guerras e a grande depressão. Assim, de acordo com Paulillo e Alves (2002), o conceito surge relacionado à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, sem estar vulnerável a embargos políticos ou militares, ou seja, a noção de segurança alimentar tem um forte conteúdo estratégico, associado à possibilidade de bloqueio comercial aos alimentos em conflitos internacionais. Suas primeiras referências internacionais acontecem na década de 1940, no processo de criação da Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas

(FAO/ONU)³, em que a utilização dos excedentes de alimentos é vista como uma medida de segurança alimentar.

A ênfase dada à segurança alimentar nessa época é a de produzir alimentos e não de distribuí-los. Conforme afirma Valente (2002, p. 41) “[...] a segurança alimentar se afastava do pano de fundo original dos direitos humanos e ia inserindo-se numa visão produtivista”. Ou seja, até esse momento, o problema da fome não é entendido como decorrente das desigualdades sociais, distribuição de renda e acesso aos alimentos, mas sim relacionado à produção. Acredita-se que produzindo mais alimentos esse problema seria solucionado, mas não é o que acontece, pois a crise de produção de alimentos é superada e os problemas da fome e da desnutrição mundiais não.

Somente na década de 1980 o debate enfoca que os problemas da fome e da desnutrição decorrem muito mais de questões de acesso do que propriamente de produção. Reafirmando, assim, a necessidade da redistribuição da renda e redução da pobreza como mecanismos essenciais na garantia da segurança alimentar. Portanto, o conceito vai além da visão produtivista e passa a ser visto como um direito humano aos alimentos (VALENTE, 2002).

A partir da década de 1960, no pós-guerra, tem início um período desenvolvimentista, de avanço da tecnologia não apenas na agricultura, mas toda uma movimentação econômico-social de modernização financiada pelos EUA. Será dada atenção, portanto, à chamada Revolução Verde, programa de estudos que teve início em meados do século XX no México, com o intuito de aumentar a produção de alimentos no mundo por meio de modificações genéticas em sementes, uso intensivo de insumos químicos e mecanização da produção agrícola, o que exige forte consumo de energia e se mostra dispendioso, não se ajustando às condições da pequena agricultura familiar.

³ “A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, fundada em 1945 [...] trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável como estratégia a longo prazo para aumentar a produção e a segurança alimentar, ao mesmo tempo que preserva e ordena os recursos naturais. A finalidade da FAO é atender as necessidades das gerações presentes e futuras, promovendo um desenvolvimento tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável que não degrade o meio ambiente” (BURITY, 2010, p. 6).

Na agricultura, os resultados alcançados com a Revolução Verde foram, no mínimo, contraditórios. O incremento na produção agrícola se fez acompanhar pela destruição do meio ambiente e a exclusão de parcelas consideráveis da população rural, colocando em risco a possibilidade de continuidade do desenvolvimento agrícola para as futuras gerações. E o crescimento da produção alcançado não foi suficiente para acabar com a fome e a desnutrição, tendo, ao contrário, agravado este problema, na medida em que a riqueza continua a ser concentrada nas mãos de uma minoria (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p.72).

Para os autores, esse modo de produção gera

[...] desequilíbrios irreparáveis sobre os ecossistemas, com multiplicação de pragas, esterilização dos solos, assoreamento dos rios e reservatórios, poluição das águas, devastação de florestas, redução da biodiversidade, contaminação dos alimentos e envenenamento dos trabalhadores rurais (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 70).

Os resultados começam a ser percebidos nas décadas de 1960 e 1970, quando os países subdesenvolvidos aumentam significativamente sua produção agrícola.

A modernização no campo altera a estrutura agrária. Pequenos produtores que não conseguem se adaptar às novas técnicas de produção, não atingem produtividade suficiente para competir com grandes empresas agrícolas e se endividam com empréstimos bancários solicitados para a mecanização das atividades, tendo como forma de pagamento a venda da propriedade para outros produtores, em regra, grandes proprietários.

Apesar de algumas medidas, a fome mundial, principalmente nos países subdesenvolvidos, não está solucionada, emergindo o entendimento de que o problema da fome, como já citado anteriormente, decorre muito mais de questões de acesso aos alimentos do que de produção, ou seja, da falta de recursos para comprar comida devido à injustiça social e não da falta de alimentos disponíveis.

Outro fator importante, a Revolução Verde é insustentável no longo prazo, devido aos danos irreversíveis que causa ao meio ambiente. E, apesar de constatada a falência de seus (aparentes) ideais motivadores, é um acontecimento que muda toda a estrutura agrícola dos países de forma que parece irreversível, pois a carga ideológica vendida junto aos insumos agrícolas é de tamanho tal que, no senso comum, as pessoas são levadas a acreditar que não há outra forma de se produzir alimentos que não pela via da monocultura, geneticamente modificada e contaminada por agrotóxicos.

Nesse mesmo período, ganham destaque na agenda internacional discussões sobre os direitos humanos como resposta às barbaridades realizadas contra a vida humana no período da Segunda Guerra Mundial. De acordo com Lafer (1988), até esse momento, a proteção dos direitos humanos é condicionada ao pertencimento dos sujeitos a uma determinada

nacionalidade, o que, no período da Guerra, possibilita a desnacionalização de sujeitos que, não tendo seu próprio país de nacionalidade para recorrer, ficam à mercê de todo tipo de vulnerabilidades (ARENDT, 1989).

Neste contexto, passa-se a defender o caráter de universalidade ligada aos direitos humanos, ou seja, o direito do homem a ter direitos. Arendt (1989) desconstrói a perspectiva que considera direitos humanos como algo natural, inerente à condição humana e defende que são direitos e que a sua defesa precisa ser construída no seio das sociedades, por isso mesmo, regulada por organismos internacionais, sob comum acordo dos países.

A partir das limitações que as legislações referentes aos direitos humanos possuem na época, a sociedade internacional organiza-se com o intuito de construir uma perspectiva de direitos humanos que transcenda o caráter nacionalista circunscrito à soberania dos Estados, como forma de proteger a pessoa humana de situações em que esteja à mercê dos arbítrios de um governo (GOMES; PIOVESAN, 2000).

Em 1945, é criada a Organização das Nações Unidas (ONU) que aprova, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, trazendo a noção contemporânea de direitos humanos, “[...] caracterizada pela universalidade e pela indivisibilidade desses direitos” (GOMES; PIOVESAN, 2000, p. 18).

Nesse contexto, delinea-se o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), previsto originalmente no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, discutido no “[...] contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida” (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 8). O DHAA foi definido com sendo

Um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondendo às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 8).

Os autores defendem que o DHAA não diz respeito apenas à luta contra a fome, mas é composto por duas dimensões indivisíveis: estar livre da fome e da má nutrição e o direito a uma alimentação adequada. “E para realizar essas duas dimensões, o Direito Humano à Alimentação Adequada requer a garantia de todos os demais Direitos Humanos” (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 8).

Para além da necessidade de uma alimentação nutricionalmente adequada, os seres humanos necessitam que sua alimentação esteja adequada à sua cultura alimentar, por isso o

DHAA não deve ser interpretado em um sentido estrito, relacionado apenas à questão da fome.

Burity (2010) aponta que a promoção da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada está prevista em diversos tratados e documentos internacionais e em vários instrumentos legais vigentes no Estado brasileiro, sendo também incorporado em vários dispositivos e princípios da Constituição Federal de 1988. A existência deste marco legal estabelece a promoção da realização do DHAA como uma obrigação do Estado brasileiro e como responsabilidade de todos.

No contexto nacional, é preciso registrar que o clássico “Geografia da Fome” (1946), de Josué de Castro⁴, é um marco no âmbito das discussões acadêmicas sobre a fome no Brasil. Nele, o autor mostra que o problema da fome está intimamente ligado à formação sócio-histórica e político-social do Brasil. Pelas denúncias que faz à desigualdade social brasileira, em época de ditadura militar, Castro acaba exilado, considerado como subversivo. Em 1964, representa o Brasil na ONU, após ser presidente do Conselho da FAO e morre no exílio, em Paris, no ano de 1973. Fato este que, segundo Valente (2002), representa a tentativa constante das elites brasileiras de negarem e ocultarem a fome no país, problema que Castro tanto denunciou.

Desde a década de 1940 até a redemocratização do país, a questão da fome é subjugada e retirada do debate público pelos mecanismos de domínio ideológico exercidos pela ditadura, período marcado pelo caráter paternalista e assistencialista no tratamento da questão social. Somente na década de 1990, a partir das possibilidades advindas da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a temática volta a ocupar lugar nos debates públicos de maneira mais significativa.

Diante de um não olhar do Estado em relação ao tema, segmentos da sociedade civil passam a se organizar e movimentos ganham força para não apenas chamar a atenção do poder público para a questão, como também desempenhando ações emergenciais. Dentre esses movimentos, destaca-se a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, criada em 1993, em um cenário de intensa mobilização política no cenário brasileiro, e

⁴ “Médico, professor, geógrafo, sociólogo e político, Josué de Castro fez da luta contra a fome a sua bandeira. Nascido em 1908, em Pernambuco, Josué de Castro foi autor de inúmeras obras, apresentando ideias revolucionárias para a época, como os primeiros conceitos sobre o desenvolvimento sustentável. Josué de Castro foi um homem que estudou a fundo as causas da miséria em nosso país e no mundo e afirmava que ambas eram frutos de uma sociedade injusta. Suas ideias o levaram a ser reverenciado em todo o mundo, com livros traduzidos em mais de 25 idiomas e duas indicações para o Prêmio Nobel da Paz” (BURITY, 2010, p. 6).

liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, mais conhecido como Betinho, o qual também lidera o Movimento pela Ética na Política, um dos precursores no processo de *impeachment* do presidente Collor. Segundo Betinho, a motivação fundamental da Ação da Cidadania é a certeza de que democracia e miséria são incompatíveis (VALENTE, 2002).

O diagnóstico realizado a partir da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida constata o problema da insegurança alimentar no Brasil como vinculado a dois eixos centrais: a inadequação de oferta, devido à instabilidade da produção interna de alimentos, à estrutura produtiva concentrada e oligopolizada; e à insuficiência de acesso, decorrente da grande desigualdade de distribuição de renda, gerando a incapacidade de acesso aos alimentos por uma expressiva parcela da população.

Ainda, de acordo com Valente (2002), devido à grande mobilização da sociedade por meio dos movimentos sociais, e pressão do Partido dos Trabalhadores (nessa época, partido de oposição ao governo), é proposta a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que integraria as ações governamentais a quatro esferas: recuperação de emprego e salário; estímulo à produção agrícola e agroindustrial; intervenção governamental de caráter assistencial aos segmentos populacionais menos favorecidos; e, por fim, mudanças estruturais a médio e longo prazo para a construção de um novo modelo de desenvolvimento. Contudo, o governo Collor engaveta essa proposta, além do que, contata-se uma redução da participação popular nas campanhas da Ação da Cidadania, fazendo com que essa entidade acabe por atuar mais como uma ação privada de fins filantrópicos do que como um movimento social democrático e emancipatório.

Sendo assim, em abril de 1993, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como órgão de aconselhamento da Presidência da República. Composto por oito ministros de Estado e vinte e um representantes da sociedade civil, é uma experiência que reflete a correlação de forças inerente à busca de soluções para o problema da fome e da miséria no país e que tem, em seu curto período de existência, uma significativa contribuição para tornar a segurança alimentar uma prioridade pública (VALENTE, 2002).

Nesse período, a partir das ações desencadeadas pela Ação da Cidadania e pelo CONSEA, realiza-se a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), em julho de 1994, a qual resulta de um processo de mobilização social em torno da questão alimentar e conta com cerca de dois mil representantes da sociedade civil e dos governos municipais, estaduais e federal. A Conferência tem como objetivo discutir propostas para solucionar o problema da fome e do desemprego. Seu documento final aponta o conceito de

Segurança Alimentar e Nutricional como estritamente ligado aos direitos humanos e sociais e à consolidação da cidadania, tornando-se quase um sinônimo de política social. Da I Conferência Nacional de SAN sai uma proposta de diretrizes para a estruturação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Dela resulta uma declaração política com as condições e requisitos para uma futura PNSAN e a produção de um documento programático, resultado de um processo de discussão e mobilização nacional em torno da questão alimentar (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

De acordo com Valente (2002), o governo constituído a partir do processo de *impeachment* do Presidente Collor opta pelo rompimento de relações políticas com setores da sociedade civil que lutam pela formalização de uma política social voltada à defesa da segurança alimentar e nutricional.

O contexto político-econômico do país nessa época segue de acordo com um plano de estabilização da moeda nacional por meio do Plano Real o qual “[...] se realizava em um contexto de abertura da economia brasileira para importações, de eliminação da cláusula de segurança alimentar, de supervalorização cambial do Real em relação ao dólar” (VALENTE, 2002, p. 37).

Poucos dias após a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA é desativado, em 1995, ação que Valente (2002) interpreta como uma decisão política que se alinha às exigências internacionais dirigidas pelo Consenso de Washington⁵. Sendo assim, o governo FHC dá continuidade a uma política de desmonte e enfraquecimento do Estado com reflexo na proposta da Política de SAN apresentada pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

A herança deixada pelo governo FHC na área segurança alimentar e nutricional é de total desarticulação das iniciativas e programas que dariam algum tipo de resposta à realidade de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional vivida pela população brasileira. Sem se falar do conjunto de políticas públicas econômicas, financeiras, fiscais, agrícolas e internacionais, entre outras, que efetivamente se constituem em uma Política Implícita de Insegurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2002, P. 40).

⁵ Propostas neoliberais pactuadas no Consenso de Washington, em 1989, em que os sete países mais ricos do mundo (Grupo dos 7 ou G7) deliberam sobre um conjunto de medidas formuladas para promover ajustes macroeconômicos dos países em desenvolvimento. As bases da política econômica e social passam a apoiar-se nas deliberações do Consenso, além da difusão da ideologia neoliberal pelo mundo. Este assunto será tratado com mais profundidade no próximo capítulo, mas, de acordo com Silva (2007, p. 59), as propostas adotadas a partir do Consenso preconizam a “[...] estatização econômica (combate à inflação); realização das reformas estruturais (privatização, desregulamentação de mercados, liberação financeira e comercial); retomada dos investimentos estrangeiros para incrementar o desenvolvimento”.

Nesse contexto, o CONSEA, permanece por apenas dois anos, criado em 1993, tem suas ações consideradas pouco significativas, sendo desativado em 1995, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, voltando a ser criado somente em 2005, pelo presidente Lula. Maluf, Menezes e Valente (1996) apontam que alguns fatores relacionados a essa questão dizem respeito à novidade da temática e à frágil atuação dos próprios conselheiros no âmbito do CONSEA.

Há então a substituição do então conselho de política pública, organizado formalmente a partir de intensa mobilização de organizações da sociedade civil (com uma forte discussão sobre questão social e da pobreza, vistas sob a ótica da igualdade e de direitos), por um programa de governo, proposto pelo Presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária. Esse programa traz em seu bojo um forte apelo à solidariedade e à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a dimensão política envolvida no processo de criação do CONSEA. Em um entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada, a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário filantrópico (DAGNINO, 2004).

De acordo com Maluf, Menezes e Valente (1996), o Programa Comunidade Solidária representa um risco de concepção e de retrocesso no trato da questão alimentar. Tendo em vista que esta se relaciona a fatores que vão além da mera distribuição de alimentos estimulada por preceitos de solidariedade ao próximo e não de garantia de direitos.

Pessanha (2002) esclarece que este Programa busca articular sua estratégia de ação em torno de quatro princípios: parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações, refletindo a tendência geral de focalização e descentralização da assistência social. Desse modo, desloca o centro das discussões a respeito da fome e da segurança alimentar para a questão da pobreza e ações para sua superação. Ou seja, baseia-se no apelo à solidariedade, bloqueando a dimensão política envolvida no processo de criação do CONSEA.

Em um entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada, a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico. No entanto, o Programa é relegado para segundo plano, atua ao longo de oito anos não inserido entre as prioridades governamentais, perdendo espaço para objetivos como, por exemplo, a estabilização monetária. Suas discussões limitam-se a buscar maneiras de incorporar o setor privado na elaboração e implementação (inclusive por meio de financiamentos) de projetos que “[...] colaborassem com ações estatais, ou mesmo substituíssem o poder público em papéis que tradicionalmente são vistos como obrigação do Estado [...]”. Em momento algum,

“[...] cumpriu o papel de monitorar ou fiscalizar o cumprimento pelo Estado de suas funções no combate à fome, à miséria ou à desnutrição” (VALENTE, 2002, p. 40).

Com a retomada das discussões públicas em torno temática da fome, no final da década de 1990, e com a reativação do CONSEA nos anos 2000, ocorre, após um intervalo de 10 anos, em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – II CNSAN.

Ao lado do Direito Humano à Alimentação Adequada, outro princípio norteador da segurança alimentar e nutricional é o conceito de Soberania Alimentar. Este termo relaciona-se ao direito de cada país determinar livremente sua produção e consumo de alimentos, definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, respeitando a diversidade cultural dos povos. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006 – LOSAN) em seu Art. 5º define que a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (BRASIL, 2006).

De acordo com Sícole (2003), essa terminologia é defendida já há algum tempo pela Via Campesina⁶, nos países da América Latina, e, de uma forma geral, diz respeito à perspectiva de autossuficiência na produção de alimentos, ampliando o acesso da população a alimentos diversificados e de qualidade, produzidos de forma sustentável ambiental e socialmente. Ou seja, pode-se entender a Soberania Alimentar como “[...] a garantia inalienável das condições necessárias para a produção de alimentos de forma saudável, sustentável e autônoma pelos agricultores camponeses e familiares que vivem e trabalham em um território nacional” (CONSEA-PR, 2009, p. 03).

A Soberania Alimentar refere-se a uma forma de combate à fome e à desnutrição, possibilitando a Segurança Alimentar e Nutricional sustentável para todos os povos, em que a população possa definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo. Isso tudo levando em consideração sua cultura e a diversidade de seus modos de produção e a não reprodução de sistemas que violem direitos, tendo como meta a garantia do direito à alimentação saudável, de qualidade e em quantidade suficiente para todos os cidadãos.

⁶ De acordo com Sícole (2003), a Via Campesina é um movimento internacional autônomo e pluralista, que coordena organizações campesinas de médios e pequenos agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres e comunidades indígenas da Ásia, África, América e Europa.

Conforme Burity [et. al.] (2010), a Soberania Alimentar vincula-se também ao direito de todos participarem das decisões políticas de seu país, exigindo que seus governantes, ao implementarem as políticas públicas, ajam de acordo com os direitos fundamentais dos cidadãos. Neste sentido, organizações da sociedade civil, como atores políticos, são centrais na garantia das lutas que envolvem a operacionalização das políticas públicas. Assim, no âmbito de compreensão da Soberania Alimentar “[...] o alimento não é exclusivamente uma mercadoria, mas também um bem público” (VALENTE, 2002, p. 23).

Percebe-se que, na articulação entre os diversos atores, revelam-se intensas relações de forças, estas podendo ser tanto de domínio, como de igualdade ou de subordinação. No âmbito das discussões e ações referentes à SAN, essas forças intensificam-se ou perdem força, de acordo com as tensões políticas que atuam dentro do Estado e a mobilização popular junto às organizações e movimentos sociais.

Sobre a categoria mobilização, Gohn (2008) destaca seu caráter de novidade do ponto de vista das análises sobre os movimentos e ações coletivas na América Latina do novo milênio. Justamente por isso, trata-se de uma categoria com pouco tratamento específico por parte da sociologia do século XX. Na formulação feita pela autora, a mobilização social

[...] refere-se a ativações que visam mudança de comportamentos ou adesão a dados programas ou projetos sociais [...] envolve uma série de processos que objetivam mudança de comportamento, aquisição de novos valores, acesso a meios de inclusão social, etc. Apela-se para a adesão do outro numa dada ação social, com um certo sentido já configurado. Nesta acepção, **mobilização é uma categoria gêmea de participação**. Desmobilização será justamente o bloqueio à participação (GOHN, 2008, p. 65 – *grifo nosso*).

Essa mobilização, no que diz respeito à temática da segurança alimentar e nutricional, constitui-se em um fenômeno complexo, pois diferentemente de outros problemas como os de segurança pública ou meio ambiente, que atingem toda a sociedade, perpassando de diferentes formas as diferentes classes sociais, a fome atinge apenas uma classe: a subalterna⁷. No entanto, avanços vêm sendo conquistados, e um deles é a formalização legal de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída em 2010 e que será detalhada adiante.

⁷ Conforme Yazbek (1993) a “subalternidade diz respeito à ausência de poder de mando, de poder de decisão, de poder de criação e de direção [...] faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política [...] predominam os interesses dos que detém o poder econômico e de decisão política [...] Historicamente, os subalternizados vêm construindo seus projetos com bases em interesses que não são seus, mas que são inculcados como seus. Experenciam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda sociedade [...] a subalternidade vem sendo introjetada ao longo de nossa história, e a experiência política predominante na sociedade brasileira é a dominação, apesar dos ricos momentos sócio-políticos de lutas entre dominados e dominantes” (YAZBEK, 1993, p. 18).

Por ora, evidencia-se que existiu no Brasil uma resistência em relação à implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tendo em vista que a discussão sobre o direito humano à alimentação data da época da obra de Josué de Castro, em 1946, sendo retomada no âmbito das discussões públicas na década de 1990 (principalmente por meio da Ação da Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida) e somente em 2006 oficializada em texto de lei.

Outro exemplo de disputa de diferentes projetos políticos pela direção da sociedade, no que tange à questão da SAN é a já citada desativação do CONSEA e substituição pelo Programa Comunidade Solidária. Hoje, as ações políticas orientam-se a partir do entendimento de que a SAN diz respeito ao direito fundamental de todo ser humano de acessar alimentos de qualidade e em quantidade suficientes, entendida como um conjunto de políticas públicas destinadas à garantia do direito humano básico à alimentação e nutrição, sob a responsabilidade do Estado e da sociedade civil.

1.3 MARCOS LEGAIS

A legislação brasileira garante uma forte base legal à exigibilidade do DHAA. O Brasil é parte de todas as convenções internacionais⁸ relevantes sobre o DHAA. E em relação à Constituição Federal de 1988, além de possuir “[...] um dos textos mais avançados do mundo no que se refere à proteção e promoção da realização de Direitos Humanos” (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 10), em 2011 acrescenta ao rol dos direitos sociais explicitados no artigo 6º também o direito à alimentação. Além disso, o DHAA está previsto também na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (BRASIL, 2006) e na lei que reinstituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (BRASIL, 2003).

Em maio de 2003, é sancionada a Lei nº 10.683, a qual estabelece como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, na área da Segurança Alimentar e

⁸ A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, inicia-se um processo de universalização dos direitos humanos por meio da adoção de vários tratados internacionais. O Direito Humano à Alimentação Adequada é reconhecido em 1966, a partir do Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual, em 1992, é incorporado à legislação brasileira. “Quando um país ratifica uma convenção ou tratado internacional, que tem a característica de ser legalmente vinculante, como é o caso do PIDESC, ele se compromete internacionalmente, enquanto Estado-parte, em assumir sua obrigação de realizar os direitos e de não os violar” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 896).

Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA⁹ (BRASIL, 2003). Este conselho tem como meta assessorar na formulação de políticas que integrem ações governamentais, visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome. Tem a função de articular governo e sociedade civil na proposição de ações na área da alimentação e nutrição, estimulando a sociedade a participar da formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional, considerando a organização da sociedade essencial para conquistas sociais (BRASIL, 2003).

Em 2006, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 11.346, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a qual aponta o acesso à alimentação como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2006). Traz o entendimento de que a Segurança Alimentar e Nutricional deve ser transversal nas ações de todas as demais áreas de atuação dos governos, contemplando a participação social através do CONSEA. Esta movimentação que culmina na criação e sanção da Lei também deve ocorrer nos estados e municípios.

De acordo com o art. 3º da LOSAN, a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006). No Art. 4º a Lei especifica seis pontos de abrangência da SAN:

I – ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda;

⁹ “O conselho tem caráter consultivo e assessoria a Presidência da República na formulação de políticas [...]. Pela sua natureza consultiva e de assessoramento, o Conselho não é, nem pode ser, gestor nem executor de programas, projetos, políticas ou sistemas. Inspirado nas resoluções da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA acompanha e propõe diferentes programas, como Bolsa Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional, entre muitos outros. O CONSEA, na gestão 2012/2013, é formado por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do Governo Federal). O CONSEA é composto a partir dos seguintes critérios: 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal. O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República” (CONSEA, 2012).

- II – conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos;
- III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do país (BRASIL, 2006).

Além disso, a LOSAN institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. O SISAN tem por objetivo formular e implementar políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no país (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007).

De acordo com o Art. 11º da LOSAN (BRASIL, 2006), o SISAN é composto pela Conferência Nacional de SAN, pelo CONSEA, pela Câmara Interministerial de SAN, por órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional das três esferas da federação e por instituições privadas que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. Ou seja, no que tange à sua gestão e coordenação, a responsabilidade é das Câmaras Interministeriais e Câmaras Intersecretarias; o controle social, pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e, sua avaliação ocorre nas Conferências. As conferências: nacional, estaduais, regionais e municipais compõem as instâncias do SISAN de avaliação e proposição de diretrizes da política de SAN que devem ser operacionalizadas pela instância da gestão e acompanhadas pela instância de controle social. No art. 8º são especificados os princípios que regem o SISAN, a saber:

- I- Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;
- II- Preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
- III- Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas do governo; e
- IV- Transparência dos programas, ações e recursos públicos e privados e dos critérios para sua consecução (BRASIL, 2006).

O SISAN tem como diretrizes a promoção de políticas, programas e ações governamentais e não governamentais intersetoriais; a descentralização de ações e a articulação entre esferas de governo; o monitoramento da Situação Alimentar e Nutricional, a fim de subsidiar a gestão de políticas para a área; a articulação entre orçamento e gestão e o

estímulo à pesquisas e à capacitação de recursos humanos (art. 9º). Seu objetivo, explicitado no art. 10º é “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do país” (BRASIL, 2006).

A formulação e a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) também constitui determinação legal, a partir da LOSAN. O objetivo geral da PNSAN é assegurar o direito humano à alimentação adequada a todas e todos os habitantes do território brasileiro, promovendo a soberania e a segurança alimentar e nutricional de modo que tenham acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2010).

Foi instituída pelo Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010) e tem mostrado um caráter inovador, com diversos fatores na sua elaboração que apontam para uma política de ampla participação dos segmentos organizados da sociedade civil. A partir disso, a segurança alimentar deixa de ser um programa de governo e torna-se uma política de Estado, composta por um conjunto de ações planejadas com o fim de garantir o acesso de toda a população a uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes, promovendo a nutrição e a saúde dos cidadãos brasileiros. De acordo com a Cartilha LOSAN (CONSEA, 200?), documento informativo elaborado pelo CONSEA nacional, há a previsão que suas ações se desenvolvam de maneira sustentável, ou seja, com condições para sua manutenção a longo prazo e, além disso, com o envolvimento da sociedade civil organizada nos variados setores pertinentes, como a saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros. Por isso, um dos princípios estabelecidos pela PNSAN diz respeito à sua organização intersetorial, o que significa que suas ações devem ser articuladas abrangendo diferentes setores do governo e segmentos organizados da sociedade civil.

No estado do Paraná, em abril de 2008, é sancionada a Lei Estadual nº 15.791 (PARANÁ, 2008), que institui no Paraná a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PESAN – PR) e que segue as diretrizes nacionais da LOSAN (Lei n. 11.346/06).

No que tange à institucionalização da participação na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA - PR), foi instituído pelo Decreto nº 1.556 de 2003, pelo Governador do Estado, Roberto Requião. Sua composição deve respeitar a proporção de 1/3 dos assentos

para os representantes governamentais e 2/3 para representantes da sociedade civil organizada, conforme o Conselho nacional. Tem caráter consultivo, com a função de articular governo e sociedade civil na formulação de propostas de Segurança Alimentar e Nutricional. Trata-se de um órgão de assessoramento imediato do governador que tem como finalidade propor as diretrizes gerais da Política Estadual de SAN no Estado, como formulador e fiscalizador da PESAN – PR (PARANÁ, 2003).

De acordo com o Art. 9º da Lei nº 16. 565/2010 que regulamenta o SISAAN – PR, são atribuições do CONSEA – PR, dentre outras:

- a) Convocar as conferências estadual e regional de segurança alimentar e nutricional; propor ao Poder Executivo Estadual, considerando as deliberações da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
- b) Articular, acompanhar e monitorar, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
- c) Definir, em regime de colaboração com a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAAN PR;
- d) Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional no Estado e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAAN;
- e) Propor, a partir das diretrizes das Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, projetos e ações para a Política Estadual de SAN;
- f) Mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional no âmbito estadual; (PARANÁ, 2010)

Além do CONSEA estadual, há a previsão da criação dos conselhos municipais de SAN, os quais devem ser instituídos por Lei Municipal, como órgão de controle da política de SAN, responsável pela formulação e acompanhamento da política. Em Guarapuava, o conselho municipal ainda não está organizado formalmente. O município conta com a Comissão Regional de SAN, órgão colegiado e consultivo do CONSEA estadual que visa estimular a criação de uma política regional de segurança alimentar e nutricional. A determinação legal é que cada Comissão Regional tenha o apoio técnico-administrativo-financeiro dos Escritórios Regionais da Secretaria de Estado responsável pela SAN.

1.4 A QUESTÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ALGUNS INDICADORES

Em 2009, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), investigou a Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros. Os dados apresentados a seguir são frutos desta pesquisa que possibilita uma noção ampliada da questão da SAN brasileira.

Em relação à definição de Segurança Alimentar e Nutricional, o IBGE utilizou-se da seguinte classificação:

Quadro 1 – Descrição da Situação de Segurança Alimentar

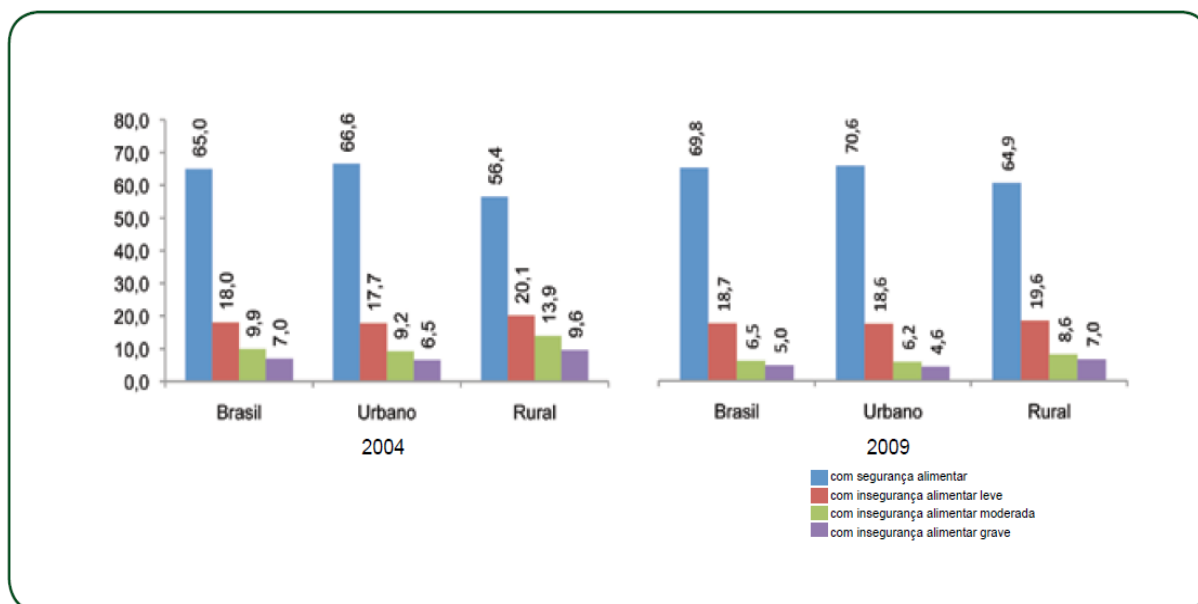
Situação de Segurança Alimentar	Descrição
Segurança Alimentar	Os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança Alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança Alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. Brasília, IBGE, 2010. p. 29.

Novamente, de acordo com a Cartilha LOSAN (CONSEA, 200?), a insegurança alimentar pode ser identificada a partir de diversos problemas, como a fome, a obesidade, doenças relacionadas à má alimentação, consumo de alimentos de má qualidade ou prejudiciais à saúde, modo de produção de alimentos que agride o meio ambiente, preços abusivos de bens essenciais e ainda, a imposição de padrões alimentares que não respeitem a diversidade cultural. Sículo (2003) também define que situações de Insegurança Alimentar e Nutricional podem ser identificadas a partir de problemas distintos tais como: fome, desnutrição, obesidade, sobrepeso, doenças geradas pela alimentação inadequada e consumo de alimentos prejudiciais à saúde etc.

O processo complexo e bastante desigual de apropriação de renda e riqueza no Brasil, tratado anteriormente, gera uma sociedade com índices alarmantes de pobreza e carente de direitos humanos e sociais básicos, como a alimentação (vide gráfico 1).

Gráfico 1 – Porcentagem de Domicílios com Insegurança Alimentar no total de Domicílios por tipo de Insegurança Alimentar no Brasil



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. Brasília, IBGE, 2010. p. 33.

Nos dados apresentados acima, percebe-se que, apesar da maioria dos domicílios estar caracterizada em situação de segurança alimentar, o número daqueles domicílios que ocupam as variantes da situação de insegurança alimentar ainda é saliente: algo em torno de 30% dos domicílios enfrentam situações de insegurança alimentar no país. Esses dados quando confrontados à variáveis do espaço urbano ou rural revelam outras nuances relacionadas à estrutura fundiária e de organização da vida campesina.

A área rural apresenta índices de insegurança alimentar maiores dos diagnosticados na área urbana. “Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de Insegurança Alimentar moderada e grave, respectivamente, na área rural, as proporções foram de 8,6% e 7,0%” (IBGE, 2010, p. 34).

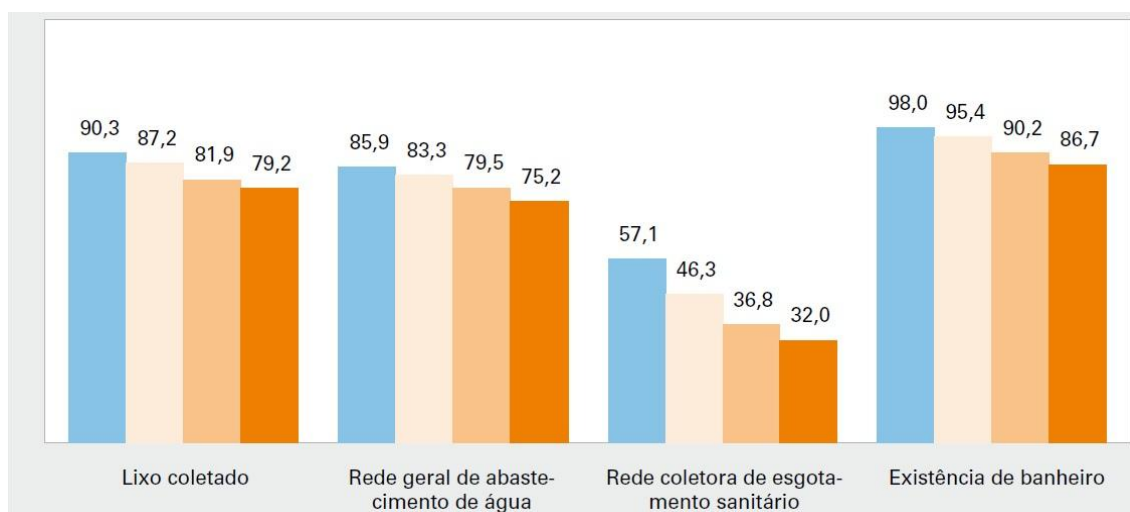
Ao analisar o cenário brasileiro, Martins (1994, p. 12) argumenta que “[...] a pobreza no campo reflete o processo de extrema concentração de terra, a falta de apoio ao pequeno agricultor e a lentidão na implementação da Reforma Agrária”. No que se refere às contradições estruturais do país, “[...] a propriedade latifundista da terra se propõe como sólida base de uma orientação social e política que freia, firmemente, as possibilidades de transformação social profunda e de democratização do país”. Esses são exemplos que ajudam

a entender a relação entre a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a estrutura agrária brasileira que, muitas vezes, beneficia o latifúndio e o agronegócio.

No Brasil, pode-se estabelecer uma relação direta entre segurança alimentar e nutricional e questões estruturais, como pobreza, desigualdade distributiva e a questão agrária. Vários estudos têm destacado essa relação entre a fome e a desnutrição e a pobreza e desigualdade estruturais da sociedade brasileira, o que se constitui em um problema crônico de insegurança alimentar enfrentado pela população (PESSANHA, 2002).

Conforme problematizado anteriormente, situações de pobreza, incidentes à condição alimentar de uma população são questões multidimensionais. O acesso a serviços públicos, por exemplo, pode afetar nessas condições, conforme ilustra o gráfico 2.

Gráfico 2 - Proporção de Domicílios Particulares com Acesso a Determinados Serviços, por Situação de Segurança Alimentar - Brasil – 2009



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. Brasília, IBGE, 2010. p. 39.

Os domicílios em situação de segurança alimentar (57,1%) apresentam números maiores de atendimento pela rede coletora de esgotamento sanitário do que aqueles em situação de insegurança alimentar leve (46,3%) e, os domicílios em insegurança alimentar grave apresentam uma proporção de atendimento desses serviços ainda menor, de 32,0%. (IBGE, 2010, p. 39).

Se as condições de vulnerabilidade não podem ser medidas somente por critérios de suficiência/insuficiência de renda, certamente que este fator ocupa posição importante na análise da impossibilidade de acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade

suficientes. Por isso, os dois próximos gráficos apresentam dados de renda *per capita* e de escolaridade associados a índices de insegurança alimentar.

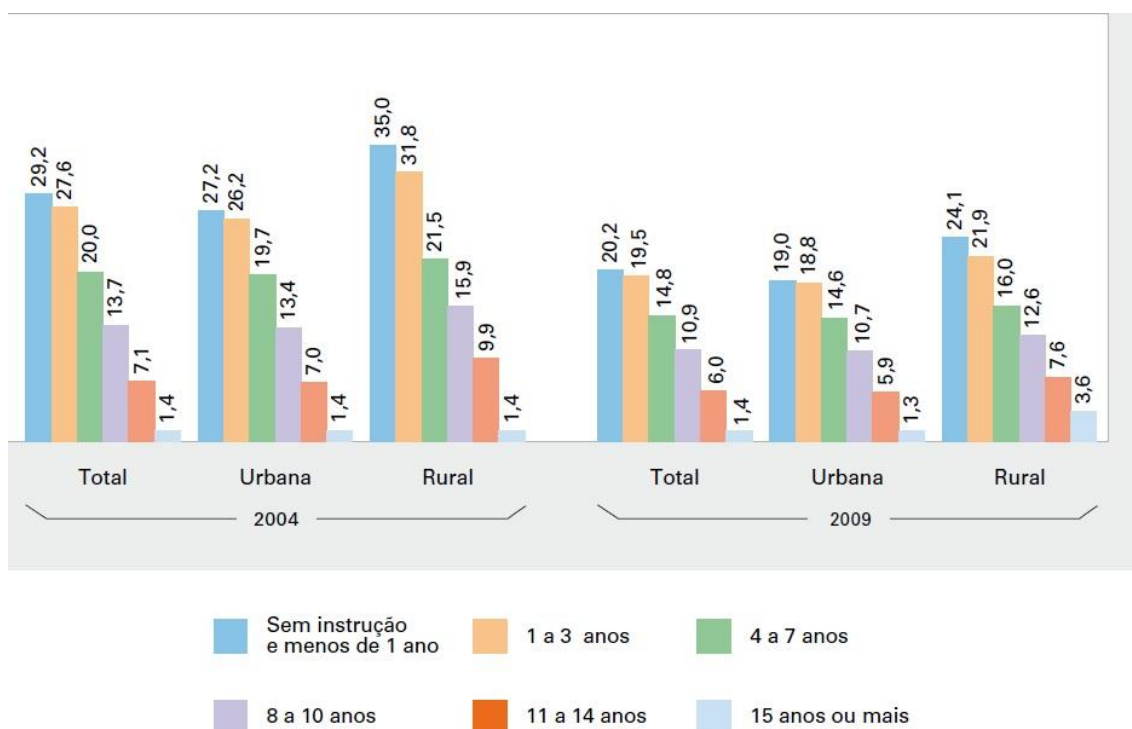
Gráfico 3 - Distribuição dos Domicílios Particulares em Situação de Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, segundo as Classes de Rendimento Mensal Domiciliar *Per Capita* - Brasil – 2009



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. Brasília: IBGE, 2010. p. 41).

Percebe-se que “[...] quanto menor a classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, maior a proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar moderada ou grave” (IBGE, 2010, p. 41). O número de domicílios na classe de rendimentos mensais domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo ocupa cerca de 55,0% dos domicílios em condições de insegurança alimentar moderada ou grave (IBGE, 2010, p. 40). “Viviam em domicílios em condição de IA moderada ou grave cerca de 25,4 milhões de pessoas, destas, 33,2% em domicílios com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1/4 de salário mínimo, ou seja, R\$ 116,25” (IBGE, 2010, p. 41).

Gráfico 4 - Prevalência de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave dos Moradores em Domicílios Particulares, por Anos de Estudo da Pessoa de Referência do Domicílio, segundo a Situação do Domicílio - Brasil - 2009



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. Brasília: IBGE, 2010. p. 47.

Outro fator importante que influencia na situação ou não de segurança alimentar é a escolaridade. Percebe-se que quanto maior o nível de escolaridade, no meio urbano ou rural, menor a manifestação de índices de insegurança alimentar moderada ou grave.

Esses dados nos permitem ter um panorama geral da abrangência da manifestação de situações de insegurança alimentar. Dos quais é possível associá-la ao acesso a bens e serviços distribuídos de maneira desigual entre os domicílios brasileiros, manifestando um número elevado de não acesso a um direito fundamental básico: a alimentação.

Com base no PNAD, Martins (2012) tece algumas considerações pertinentes ao salientar o fato de que os dados utilizados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios baseiam-se em domicílios. E que, não se pode perder de vista uma enorme quantidade de brasileiros que sequer enquadram-se nessa condição de moradores de um domicílio. Nas palavras do autor, “[...] os que mais carecem não são alcançados nem pela distribuição da renda nem pelas estatísticas sobre pobreza [...]. Na média, nossos pobres estão se tornando apenas menos pobres” (MARTINS, 2012, s/p).

Diante desse sumário quadro geral de indicadores - sumário por não se tratar do foco principal da pesquisa em questão – é possível avaliar a pertinência da incorporação da temática da segurança alimentar pelas estratégias políticas de enfrentamento à pobreza desenvolvidas pelo Estado, sem deixar de lado, também, sua dimensão atrelada à qualidade dos alimentos consumidos pelos brasileiros.

Para problematizar um pouco mais sobre a insegurança alimentar, Paulillo e Alves (2002) definem quatro conjuntos de fatores geradores de insegurança alimentar: (1) a escassez da produção e da oferta de alimentos; (2) a distribuição desigual do direito de acesso aos alimentos na sociedade; (3) a baixa qualidade nutricional e contaminação dos alimentos consumidos pela população; e por fim, (4) a falta de acesso ou monopólio sobre a base genética dos encadeamentos agroalimentares.

Para reforçar a noção de segurança alimentar e nutricional, destaca-se que ela está ligada aos seguintes fatores: garantia da produção e oferta agrícola; garantia do direito de acesso aos alimentos; e garantia de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos. De acordo com Pessanha (2002), a solução para a fome passa por um novo modelo de desenvolvimento econômico, fundamentado no crescimento com distribuição de renda, ampliação do mercado interno, gerando assim mais empregos e a recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo. Além da implementação de ações no campo específico da garantia da acessibilidade alimentar.

As consequências da insegurança alimentar e nutricional não dizem respeito apenas à PNSAN, mas também afetam diretamente outras áreas como educação, agricultura e o sistema de saúde, principalmente. Isso porque, conforme já dito, a insegurança alimentar e nutricional não se refere apenas à fome e à desnutrição, várias outras doenças decorrem desse problema.

Adicionalmente, as novas técnicas agropecuárias, baseadas na forte utilização de insumos químicos, associada à mudança de hábitos alimentares urbanos, tem produzido agravos à saúde humana, consubstanciados no aumento de doenças crônico-degenerativas (obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, entre outras) associada a uma alimentação inadequada, que se transformaram na década de 1990 nas principais causas de mortalidade (VALENTE, 2002, p. 39).

Isso mostra a importância de articular a Política de SAN à execução de outras políticas, inclusive à Política de Saúde e à Política Agrícola, pois a falta de investimentos na SAN reflete-se onerando outros setores de políticas, gerando gastos e demandas ainda mais complexas.

O quadro apresentado neste capítulo possibilita associar o tema da segurança alimentar e nutricional como decorrente de um sistema produtor e reprodutor da pobreza e desigualdade social. A fome é hoje uma mazela crucial do capitalismo instaurado no Estado brasileiro, e, para além disso, doenças relacionadas à obesidade, decorrente da má alimentação, caminham para tornarem-se problemas de saúde coletiva.

No contexto do Estado e sociedade brasileiros, a partir da trajetória histórica da temática apresentada, percebe-se que, diante de uma ausência do Estado no sentido de políticas públicas relacionadas à alimentação numa perspectiva de universalização desse direito fundamental, os segmentos organizados da sociedade civil exercem um papel fundamental no sentido de pressionar o Estado frente às suas demandas. E, além disso, a abertura de canais institucionais de participação no interior do Estado possibilitam o exercício do diálogo e da participação de organizações da sociedade civil nos rumos de uma política pública de segurança alimentar e nutricional que tenta se estabelecer em território nacional, com suas incidências nos Estados e Municípios.

Nesse sentido, o próximo capítulo trata a relação dialética que se estabelece entre Estado e sociedade civil na modernidade. Fundamentado na concepção de Estado ampliado apresentada por Antonio Gramsci, é apresentada a possibilidade de discutir essas nuances estabelecidas no relacionamento entre as esferas política e civil, num entendimento de que o Estado moderno não exerce seu domínio apenas pela coerção, mas também pelo consenso, no clássico entendimento de que o Estado é formado pela junção/distinção dialética entre sociedade civil e sociedade política.

No contexto particular brasileiro, em que a participação de organizações da sociedade civil encontra possibilidades institucionais estatais de manifestação, os preceitos da democracia participativa também fazem parte da construção teórica a fim de problematizar e discutir criticamente o momento vivido no município de Guarapuava, universo específico desta pesquisa, em relação à tentativa de organização de mecanismos formais de participação na construção de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder ‘fazer história’. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais.

(Karl Marx e Friedrich Engels)

2.1 O ESTADO AMPLIADO E A QUESTÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, diante do processo de mundialização, as reflexões no âmbito da teoria política a respeito do Estado são intensificadas. No terreno das tendências liberais ou marxistas, no debate acadêmico e nos discursos políticos ganham corpo também as referências a respeito da democracia e da sociedade civil, as quais se pautam em diferentes perspectivas teóricas, embora sob o mesmo léxico gramatical, ou seja, diferentes tendências (sejam vinculadas à “esquerda histórica”, à “nova esquerda” ou à “direita neoliberal”) justificam e legitimam “[...] projetos diferenciados de sociedade, ora em oposição ao sistema capitalista, ora em defesa de sua necessidade” (SIMIONATTO, 2008, p. 13)¹⁰.

A ampliação de canais institucionalizados de participação de organizações da sociedade civil no seio do Estado brasileiro, as relações contraditórias que se estabelecem nesses espaços de participação, seus limites e potencialidades trazem a necessidade de conceituar e problematizar o Estado e a sociedade civil modernos.

Diante de questões referentes ao papel do Estado, da sociedade civil, da democracia e da política frente às transformações do capitalismo contemporâneo, Simionatto (2008, p. 13) expõe que

As respostas a tais questões podem ser buscadas em diferentes perspectivas teóricas, presentes no projeto da modernidade e impregnadas no debate contemporâneo. Dentre essas perspectivas pode-se identificar tanto as que dão suporte ideológico e político à hegemonia burguesa quanto as que defendem a luta pela construção de um Estado radicalmente democrático, construído “desde baixo”, com ampla participação da sociedade civil.

¹⁰ Essa sistematização recorre, além da obra do próprio Gramsci, a autores que são referências da tradição gramsciana no Brasil e de reconhecida trajetória acadêmica em relação ao pensamento gramsciano, inclusive tradutores de sua obra para o Brasil, como Carlos Nelson Coutinho (editor da versão em português de *Cadernos do Cárcere*), Marco Aurélio Nogueira (co-editor da versão em português dos *Cadernos do Cárcere*), Giovanni Semeraro (autor de *Gramsci e a Sociedade Civil*, 1999), Ivete Simionatto (autora de *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*, 1995).

Nesta última perspectiva é que se situa a contribuição de Antonio Gramsci para a análise do Estado e sua relação com os organismos da sociedade civil na construção da democracia e de novas hegemonias.

A concepção de Estado de Gramsci é herdeira das contribuições de Marx, Engels e Lênin, do desvelamento do seu caráter de classe e suas contradições. No entanto, sua concepção é construída a partir de outro tempo histórico e de outro contexto geográfico: seu conceito de Estado é elaborado a partir das consequências econômico-sociais e políticas do pós Primeira Guerra Mundial, questionando a crise do Estado liberal e a hegemonia do sistema capitalista no mundo ocidental (SIMIONATTO, 2008).

Mediante processos do que denomina de socialização da política, do protagonismo de diversas organizações no interior da sociedade civil que “[...] pressionavam a esfera estatal para nela inscrever suas demandas”, Gramsci observa que o “[...] desenvolvimento da sociedade capitalista moderna ocasionara, além de novas determinações no âmbito da produção, a intensa complexificação das relações entre Estado e sociedade civil” (SIMIONATTO, 2008, p. 14). Ou seja, nos países ocidentais, a sociedade civil estaria mais desenvolvida e ocupando um “[...] espaço maior nas instituições e ampliando assim seu espaço no Estado” (SCHONS, 1994, p. 53).

O Estado moderno não pode ser entendido unicamente como aparelho burocrático-coercitivo, como ‘vulgarmente’ a maioria da população pensa. Suas dimensões, de fato, não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem, também, a multiplicidade dos ‘organismos’ da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia (SEMERARO, 1999, p. 75).

Com base nessa reflexão, Gramsci elabora a teoria do Estado ampliado para servir de base para a análise das sociedades contemporâneas, teoria utilizada nesta pesquisa com o intuito de fundamentar a análise desses possíveis “[...] instrumentos exteriores de governo”, localizados na “[...] multiplicidade dos organismos da sociedade civil” (SEMERARO, 1999, p. 75).

O novo conceito de Estado resulta da composição de elementos políticos e sociais, da “[...] compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada. O Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (SEMERARO, 1999, p. 75). Sem perder de vista seu caráter de classe:

O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’. O grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um determinado ponto, excluindo o interesse econômico-corporativo estreito (GRAMSCI, 1989, p. 50).

Nesse sentido, “[...] o Estado torna-se uma teia de relações que envolve toda a sociedade” (SCHONS, 1994, p. 54). Trata-se de “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (GRAMSCI, 1989, p. 87). O que significa dizer que a sociedade civil também é Estado, pois este significa a dialética entre o poder governamental e a sociedade civil, ou seja “[...] não se pode distinguir a sociedade política da sociedade civil: existe só o Estado” (GRAMSCI, 2001, p. 437). E a função ocupada pela sociedade civil no Estado é a de decisão da hegemonia, no sentido da construção de um consenso ativo e voluntário, “[...] onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura” (SEMERARO, 1999, p. 76).

De acordo com Simionatto (2008), a noção de Estado ampliado é tematizada a partir de duas grandes direções expostas nos “Cadernos do Cárcere”¹¹: a nova relação entre economia e política e a nova relação entre sociedade política e sociedade civil.

Em relação à primeira ideia de ampliação do Estado – das relações entre Estado e economia –, Gramsci articula economia e política. É importante ressaltar que, como pensador marxista, não substitui a esfera econômica pela esfera política, mas reafirma a ligação dialética entre esses dois níveis da realidade. Reafirma a compreensão do Estado como garantidor da propriedade e dos meios de produção, em uma relação que não é mecânica, mas depende das “[...] relações de forças nacionais e internacionais presentes em cada conjuntura” (SIMIONATTO, 2008, p. 15). No entendimento de que o Estado não produz a situação

¹¹ “Quando foi preso pelo fascismo, em 8 de novembro de 1926, aos 35 anos de idade, Antonio Gramsci era secretário-geral do Partido Comunista da Itália e deputado do Parlamento italiano. Sua obra como escritor era ainda muito pouco conhecida. [...] Pouco tempo depois de preso, numa carta à cunhada Tatiana Schucht, de 19 de março de 1927, Gramsci comunica-lhe um programa de trabalho intelectual a ser desenvolvido no cárcere. [...] Quando morreu, em 27 de abril de 1937, Gramsci não podia ter a menor ideia de que esses apontamentos carcerários, que ocupam cerca de 2.500 páginas impressas, tornar-se-iam uma das obras mais influentes, comentadas e discutidas do século XX. [...] Gramsci nunca hesitou em registrar as imensas dificuldades com que se defrontava o projeto pelo qual batalhou antes de ser preso e ao qual dedicou sua reflexão carcerária, ou seja, a construção de uma nova ordem social, [...] mas, ao mesmo tempo, ele sabia que só lutando para realizar tal projeto seria possível ter razões para esperança. Daí seu mote, reiteradamente repetido nesses *Cadernos*: pessimismo da inteligência, otimismo da vontade” (COUTINHO, 2011, p. 80 e 105).

econômica, mas é a expressão desta (GRAMSCI, 2001).

Ao analisar os anos posteriores à crise de 1929, Gramsci observa que o Estado colabora “[...] para a organização produtiva, com o objetivo de evitar novas crises”. Ele trata de reorganizar o aparelho produtivo para desenvolvê-lo juntamente com o aumento da população e das necessidades coletivas (SIMIONATTO, 2008, p. 15).

Gramsci (2001) observa que, nos meandros dessa relação entre economia e política, entre a estrutura econômica e o Estado (com sua legislação e coerção), está a sociedade civil, “[...] representada pelos aparelhos privados de hegemonia, que compreendem uma gama ampla de instituições como a Igreja, a escola, os sindicatos, os meios de comunicação, etc.” (SIMIONATTO, 2008, p. 15). Seguindo o pensamento gramsciano, exposto em Coutinho (1996), a sociedade civil é formada pelo conjunto de aparelhos privados de hegemonia, ou seja, os grupos e classes sociais, em seu processo de auto-organização e de defesa dos próprios interesses, criam aparelhos privados de hegemonia. Privados porque pressupõe de seus membros uma adesão voluntária e têm um inegável papel nas relações de poder, na determinação do modo como este se constitui na esfera pública da sociedade. Exerce, assim, papel decisivo na determinação das ações do Estado, numa concepção de que Estado e sociedade civil não estão em oposições dicotômicas, mas se articulam dialeticamente (SIMIONATTO, 2008).

Para a perspectiva gramsciana a sociedade civil é

[...] uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e precisamente por isso, ela não é o ‘outro’ do Estado, mas – juntamente com a ‘sociedade política’ ou o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos (SEMERARO, 1999, p. 10).

Considera-se, ainda, que a sociedade civil não é um campo neutro, mas uma esfera heterogênea e de intensa correlação de forças na disputa por diferentes projetos, pois, não se restringe à luta por direitos sociais, mas, insere-se na luta entre projetos societários (SIMIONATTO, 2010). Ou seja, a sociedade civil não é um campo universal, organizada exclusivamente por bons valores como uma extensão mecânica da vida democrática. Ela também é perpassada por interesses que se contrapõem e que podem até se desenvolver em atitudes incivis (NOGUEIRA, 2003). Assim como o Estado não é de todo “mau” podendo até mesmo expressar “[...] demandas universalistas que se originam nas lutas das classes subalternas” (SEMERARO, 1999, p. 10). Por isso é que se faz necessária uma análise concreta das correlações de forças presentes em cada momento histórico para que se possa definir “[...] a função e as potencialidades positivas ou negativas, tanto da sociedade civil

como do Estado” (SEMERARO, 1999, p. 10).

Duriguetto (2007) expõe que, diferentemente de Marx, Gramsci situa a sociedade civil no campo da superestrutura, ou seja, a sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, e também pelas complexas mediações ideopolíticas e socioinstitucionais. Simionatto (2008, p. 17) ressalta que, “[...] não há em sua obra uma rejeição da economia ou da esfera estrutural, mas um diagnóstico das novas determinações do capitalismo, dos problemas em jogo e da busca de soluções para enfrentá-los”. Nesse sentido, Gramsci constrói uma “[...] originalíssima noção de ‘sociedade civil’, que aparece como eixo articulador duma nova teoria política marxista”, atribui função decisiva aos aspectos históricos e culturais e aos movimentos políticos da sociedade civil no sentido de constituição de uma nova capacidade de direção, de uma nova hegemonia (SEMERARO, 1999, p. 11).

Sua defesa da estratégia revolucionária ocidental está concentrada na “guerra de posição”, ou seja, conquistas progressivas de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no campo da sociedade civil. Tendo em vista que a obtenção da hegemonia deve preceder a tomada do poder, por um processo progressivo de democratização, numa relação orgânica entre hegemonia e democracia. Na manifestação de uma articulação dialética da sociedade civil pela luta da hegemonia e pela conquista do poder político pelas classes subalternas. Na defesa de uma “[...] elevação social, cultural e política das massas e dos excluídos, até a sua transformação em protagonistas autônomos de uma sociedade verdadeiramente democrática” (SEMERARO, 1999, p. 15).

A proposta de sociedade civil contida na obra gramsciana traz em si a capacidade de rompimento e superação da cultura dominante. Pois, para além da dependência econômica, o que anula os caminhos da liberdade e “[...] esvazia os esforços das classes subalternas na construção de seu projeto hegemônico” é a subordinação ideológica (SEMERARO, 1999, p. 70).

Na relação entre Estado e sociedade civil localiza-se a segunda ideia de ampliação do Estado, a qual abrange, além dos aparelhos coercitivos, também os “[...] chamados aparelhos privados de hegemonia (sociedade civil), que interagem dialeticamente com o Estado e ampliam a esfera estatal” (SIMIONATTO, 2008, p. 16). Compreendendo, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia, no entendimento de que “[...] a sociedade civil é o domínio da ideologia, é a esfera em que se desenvolve a luta pela hegemonia” (DURIGUETTO, 2007, p. 67).

A sociedade civil é a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses

e disputam a hegemonia. Por seu turno, a sociedade política é o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante impõe coercitivamente sua dominação. Em conjunto, essas duas esferas, sociedade civil e sociedade política, formam o Estado. Na famosa formulação de que: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2000, p. 254). A sociedade civil gramsciana faz parte do Estado (DURIGUETTO, 2007). De acordo com a formulação de Simionatto (2008, p. 16-17),

Gramsci indica claramente que sociedade política e sociedade civil são duas categorias interligadas, assim como a coerção e o consenso. O domínio da sociedade política e a direção da sociedade civil estão sempre entrelaçados e reforçam um ao outro. Evidentemente há em Gramsci uma distinção entre eles, pois seus mecanismos diferem dos defendidos pela teoria liberal que separa Estado e sociedade civil. Antes, considera a sociedade política e a sociedade civil como elementos constitutivos de uma única entidade, o Estado burguês-liberal moderno.

A partir da ideia de que a relação entre essas três esferas - sociedade política, sociedade civil e sociedade econômica - é de unidade/distinção dialética, Gramsci analisa o papel adquirido pela política no século XX, percebendo como se “[...] redefinem as relações entre economia e política nas sociedades onde o capitalismo ganhara maior espaço de desenvolvimento” (SIMIONATTO, 2008, p. 17). Em um contexto em que o Estado representa um instrumento de adequação da sociedade civil à sociedade econômica à medida que, em épocas de crise, “[...] intervém para resguardar as grandes empresas à beira da falência ou em perigo, provocando a nacionalização das perdas e dos déficits industriais” (SIMIONATTO, 2008, p. 17). Do que se percebe a atualidade de suas considerações e a possibilidade de servirem para fundamentar reflexões sobre o Estado brasileiro contemporâneo e suas relações contraditórias estabelecidas com organizações da sociedade civil.

Em acréscimo, está a concepção de “Estado mínimo”, que enfraquece a esfera pública e anula muitas autonomias das classes subalternas. “Tal forma de agir do Estado cria ‘conformismos’, na medida em que bloqueia as formas de expressão da sociedade civil que lutam pela superação da relação entre governantes e governados” (SIMIONATTO, 2008, p. 18).

Esse “Estado mínimo”, caracterizado como neoliberal, é definido por Anderson (1995, p. 9) como um fenômeno distinto do liberalismo clássico, pois se trata de uma “[...] reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”, uma reação a qualquer tipo de intervenção estatal junto ao mercado. A proposta é de que o Estado mantenha-se firme no sentido de romper com o poder dos sindicatos, pois o argumento é que, à medida que organizações da sociedade civil adquirem força dentro do Estado, sua

capacidade de direção é diluída e desencadeiam-se as crises econômicas. Nesse sentido, o Estado deve ser mínimo nos gastos sociais e nas intervenções econômicas.

A partir dos anos 1980, o mundo assiste à predominância do ideário neoliberal nos governos capitalistas, sobre a qual o próprio Gramsci tece, antecipadamente, considerações:

Afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir na sua regulamentação. Mas, como na realidade fática sociedade civil e Estado se identificam, deve-se considerar que também o liberalismo é uma ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos: é um fato de vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática, do fato econômico. Portanto, o liberalismo é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado; isto é, a modificar a distribuição da renda nacional. [...] No que se refere ao liberalismo, há o caso de uma fração do grupo dirigente que pretende modificar não a estrutura do Estado, mas apenas a orientação governamental; [...] trata-se de rotação dos partidos dirigentes no governo, não de fundação e organização de uma nova sociedade civil (GRAMSCI, 1989, p. 32 e 33).

Esse paradigma de orientação liberal é o mais recorrente nas orientações de políticas públicas atuais, o que demonstra a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia (ANDERSON, 1995). Sendo assim, o mercado configura-se como o “[...] o espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos sendo as políticas públicas reduzidas a ações residuais ou marginais, compensatórias, tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema” (SILVA, 2010, p. 157).

Até os anos 1980, no Brasil, a ‘cidadania’ limitava-se aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, ‘cidadania regulada’ (SANTOS, 1987). Esse quadro começa a ser alterado com a instituição da Seguridade Social, introduzida na Constituição Federal de 1988, em decorrência de lutas sociais pela ampliação e universalização de direitos sociais. Contudo, a crise fiscal do Estado nos anos 1980 e a adoção do Projeto Neoliberal, nos anos 1990, abriram espaço para programas focalizados na população pobre (PONTES, 2010, p. 158).

Situação que gera, no contexto brasileiro, uma contradição interna entre a ordem legal e a ordem econômica. Pontes (2010) argumenta que o conflito entre esses dois mundos (entre o que prevê legalmente a Constituição Federal fundamentada sobre o princípio da dignidade da pessoa humana e a prioridade em relação às políticas de estabilização monetária, a redução dos gastos com políticas sociais, por exemplo), marca o cenário das políticas públicas brasileiras a partir da década de 1990.

Oliveira (1995, p. 25) ressalta que, paradoxalmente, nesse período, a sociedade civil brasileira mostra uma extraordinária vitalidade no sentido de organizar-se e responder ao ataque neoliberal. Fator este que, dentre outros, possibilita a manutenção e, posteriormente, até a expansão de políticas sociais brasileiras, caracterizando o que o autor chama de “neoliberalismo à brasileira”, ou seja, a implantação do projeto neoliberal aqui se depara com

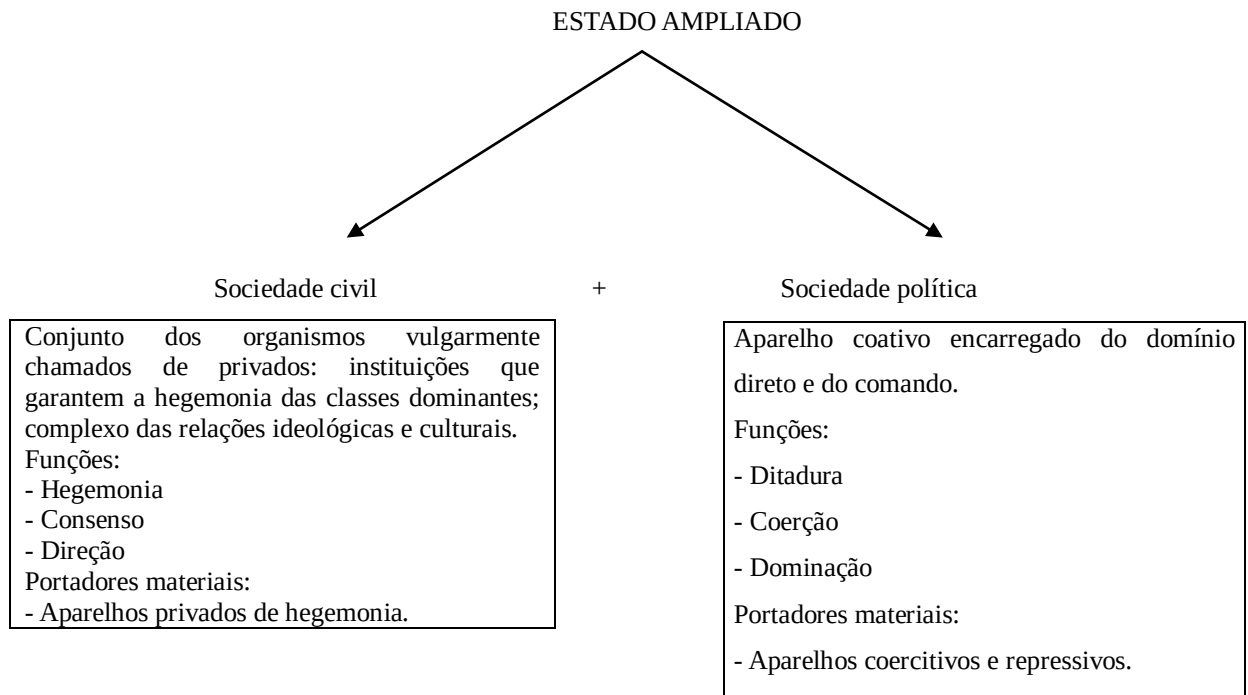
embates no âmbito da sociedade civil que, retomando o pensamento gramsciano, é parte constituinte do Estado.

A leitura gramsciana é de uma “[...] relação dialética de ‘identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política’” como duas esferas distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática. A sociedade civil compreende organismos privados e voluntários de associação, caracterizados pela elaboração e difusão de ideologias e valores simbólicos que visam a direção. E a sociedade política é caracterizada pelo “[...] conjunto de aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a ‘dominação’”. A sociedade política compreende instituições públicas como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público etc. Sendo assim, é a articulação entre o consenso e a coerção que garante a estruturação no poder e a supremacia de um grupo sobre toda a sociedade, ou seja, essas duas esferas, sociedade civil e sociedade política, estão intimamente unidas. Disso deriva a concepção ampliada de Estado (SEMERARO, 1999, p. 74).

Pereira (2008, p. 159) compõe um quadro demonstrativo de diferentes concepções de Estado e de sociedade civil, no qual se pode perceber a “[...] originalidade do pensamento de Gramsci na ampliação marxista do conceito de Estado (Estado ampliado), no qual inclui a sociedade”. Nesse sentido, a classe dominante busca exercer sua hegemonia também por meio da direção e do consenso, não apenas pela coerção. Em que a junção da sociedade política, caracterizada pelos aparelhos coercitivos do Estado, com a sociedade civil, forma o Estado ampliado que exerce, ao mesmo tempo, a hegemonia (atributo da sociedade civil) e a coerção (atributo da sociedade política), as quais se distinguem pela função exercida na organização da sociedade.

É isso que torna **o Estado uma instituição contraditória**, pois ao mesmo tempo em que ele exerce a dominação pura e simples em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes subalternas (PEREIRA, 2008, p. 160 – grifo nosso).

Organograma 1 – Estado Ampliado



Fonte: Adaptado de PEREIRA, P. A. P. Política Social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008, p. 162.

A expressão hegemonia, conforme pontua Buttigieg (2003, p. 40), não aparece na obra gramsciana “[...] como uma teoria ou conceito pronto e acabado, com o qual se pode explicar os fenômenos históricos e políticos”. Mas é apresentada por meio da análise de fenômenos específicos nos quais, gradualmente, Gramsci elabora sua conceituação.

Os Cadernos do cárcere, então, **não contêm** propriamente uma teoria fragmentada da hegemonia, à espera de que os estudiosos lhe deem uma forma coerente; **constituem**, mais precisamente, o registro do desenvolvimento do conceito de hegemonia *pari passu* com as análises de Gramsci sobre as variadas questões políticas, sociais, históricas, filosóficas, culturais, econômicas, religiosas e literárias, às quais ele devotou sua energia intelectual durante os anos de cárcere (BUTTIGIEG, 2003, p. 41 – grifo nosso).

Sua concepção está relacionada à socialização do poder, à medida que a sociedade civil é incorporada à esfera estatal. Simionatto (2008, p. 18) argumenta que isso ocorre por meio de diversos mecanismos, mas especialmente pela formação da opinião pública “[...] como estratégia de fortalecimento da hegemonia política por parte do Estado aos assuntos que a ele interessam”.

De acordo com a concepção gramsciana, o Estado educa o consenso por meio de aparelhos privados de hegemonia que atuam na criação de um “[...] novo senso comum, do

qual são expelidos a política, a participação, a vida em relação aos outros, o sentido de comunidade, o impulso à solidariedade” (LIGUORI, 2003, p. 186).

Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação **pedagógica**, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais (GRAMSCI, 2001, p. 399 – grifo nosso).

Por isso, o Estado é entendido como um complexo de atividades práticas e teóricas a partir das quais a classe dominante justifica e mantém seu domínio, além de obter o consenso dos governados. Disso depreende-se que a hegemonia tem sua base no mundo produtivo, sendo a classe dominante, ao mesmo tempo, econômica e politicamente dominante.

O referido consenso forma-se na sociedade civil. Nela acontecem as disputas entre projetos de classe, sendo também o lugar de elaboração da hegemonia. E, na elaboração do conceito de hegemonia está a grande contribuição de Gramsci à teoria democrática. Pois, para o pensamento gramsciano, a hegemonia está ligada à socialização do poder “[...] à efetiva construção democrática que implica a superação entre ‘dirigentes’ e ‘dirigidos’, entre ‘governantes’ e ‘governados’” (SIMIONATTO, 2008, p. 19). Conforme argumenta Gramsci:

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também “dirigente” (GRAMSCI, 2002, p. 62).

Pela hegemonia, o grupo dirigente faz certos sacrifícios de ordem econômico-corporativa, pressupondo certo equilíbrio de compromisso. Mas que, no entanto, não se pode deixar de levar em conta que esses sacrifícios e esse compromisso não se vinculam ao essencial:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme certo **equilíbrio de compromisso**, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Mas também é indubitável que **os sacrifícios e o compromisso não se relacionam com o essencial**, pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não pode deixar de se fundamentar na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 1989, p. 33 – grifo nosso).

Significa dizer que o Estado passa do momento econômico-corporativo para a fase hegemônica, de consenso ativo (GRAMSCI, 2001). De acordo com Campione (2003, p. 52), “[...] os componentes de hegemonia e de coerção coexistem no tempo e no espaço”, compondo a supremacia de uma classe que se torna dirigente sem abrir mão do poder

coercitivo, ou seja, sem deixar de ser dominante. Com isso, passa a exercer seu domínio para além dos aparatos estatais formalmente reconhecidos, inserindo-se em um espaço social mais amplo. Disso decorre o argumento de que a hegemonia tem múltiplas dimensões e é permeada pela “[...] possibilidade de que se produza uma hegemonia alternativa, ou contra-hegemonia” (CAMPIONE, 2003, p. 52):

O grupo subalterno só pode se converter em hegemônico passando do plano econômico-corporativo ao plano ético-político (combinação na qual o termo ‘ético’ indica bem mais a dimensão intelectual e moral, e ‘político’ indica o controle do aparato do Estado). Desse modo, ele pode apresentar seus interesses num plano ‘universal’, mas não tem como excluir aquele necessário embasamento econômico-corporativo (CAMPIONE, 2003, p. 53).

A hegemonia não significa, portanto, apenas a subordinação de uma classe em relação à outra, mas contem em si também a possibilidade de transformação da visão de mundo das classes subalternizadas, a elaboração de uma reforma intelectual e moral, em que a “[...] elevação cultural das massas assume importância decisiva neste processo, como instrumento de libertação da pressão ideológica das classes dirigentes”. Essa situação significa a superação de uma visão de mundo imposta mecanicamente pela “sociedade oficial”, dando lugar a uma direção consciente, por meio da elaboração de uma nova cultura, na formação de uma concepção de mundo crítica e coerente (SIMIONATTO, 2008, p. 24).

Mas o que significa ‘cultura’ neste caso? Significa indubitavelmente uma coerente, unitária e nacionalmente difundida ‘concepção de vida e do homem’, uma ‘religião laica’, uma filosofia que tenha se transformado precisamente em ‘cultura’, isto é, que tenha gerado uma ética, um modo de viver, uma conduta civil e individual (GRAMSCI, 1968, p. 4 – grifo nosso).

Com esse entendimento, pressupõe-se que a hegemonia refere-se também ao campo em que “[...] se realiza a superação da subalternidade e a formação de uma nova concepção de mundo e de sociedade [...]”, ou seja, “[...] não é suficiente lutar apenas pela extinção da apropriação privada dos meios de produção, mas também pela extinção da apropriação elitista da cultura e do saber” (SIMIONATTO, 2008, p. 26).

Tais elementos em luta dão lugar a um cenário de conflito social. E neste, Gramsci identifica a chamada “guerra de posição”, a qual acontece de maneira prolongada no tempo, em um espaço social amplo e heterogêneo, em que o conceito de revolução é resgatado, mas sob a forma de um trabalhoso processo e não de um acontecimento único e irreversível, “[...] aberto à ruptura de todas e de cada uma das relações marcadas pela opressão e pela desigualdade” (CAMPIONE, 2003, p. 54). De acordo com Schons (1994, p. 64), o campo de luta agora acontece no interior do Estado e a ideia de ampliação do Estado surge “[...] porque

surge na sociedade uma nova esfera, a da sociedade civil, onde se organizará a direção política e cultural”.

A guerra de posição constitui-se em uma estratégia da classe subalterna para fazer frente ao domínio político e ideológico da classe dominante. De acordo com Luiz (2008), representa a contraposição ideológica à hegemonia capitalista:

Essa estratégia consiste no exercício pedagógico de socialização da política por diferentes sujeitos sociais, na ocupação de posições estratégicas, na **propagação de valores culturais diferenciados dos dominantes**, na absorção processual destes pela massa num movimento histórico de constituição de um pensamento crítico e elevação do senso comum (LUIZ, 2008, p. 47 – grifo nosso).

Trata-se de uma disputa pela hegemonia que varia de acordo com o grau de socialização da política e com a correlação de forças entre as classes. Por isso não se constitui por meio de um acontecimento único e radical, mas “[...] é longa em termos de espaço temporal”. A proposta é a de um rompimento processual com as relações de dominação. “É através da guerra de posição que se abre espaço para a emergência de uma nova hegemonia, portanto de uma nova concepção de Estado e de uma nova concepção de sociedade” (LUIZ, 2008, p. 48). A concepção de hegemonia para Gramsci, além de uma ação político-prática, diz respeito a uma conquista de capacidade teórica e cultural que avança no sentido de uma concepção de mundo coerente e unitária.

E sendo assim, a construção de uma nova hegemonia pelas classes subalternas refere-se a um processo que permite a participação política e a transformação moral e intelectual das massas (SEMERARO, 1999). É nesse processo de busca de uma contra-hegemonia que a participação e a inserção crítica de sujeitos na prática social (quando estes se constituem em sujeitos ativos e conscientes) podem assumir, progressivamente, “[...] atitudes de contraposição à ideologia dominante” (LUIZ, 2008, p. 49).

Tendo em mente esse processo de configuração de novas relações entre Estado e sociedade civil como determinado por condições materiais e culturais, Luiz (2008) pactua com o argumento gramsciano da necessidade de se modificar a orientação política e ideológica da própria classe subalterna, a qual “[...] tem enraizada em sua cultura os valores que absorveu passivamente como certos na condução da vida social e política”. Sendo assim, “[...] o desmonte dos moldes culturais e ideológicos conservadores é um dos elementos que compõe a proposta gramsciana de emancipação política e social, na construção de uma contra-hegemonia” (LUIZ, 2008, p. 49; 52).

Portanto, é estabelecida uma conexão entre o significado de democracia e o conceito de hegemonia:

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto é aquele que se pode deduzir **em conexão com o conceito de ‘hegemonia’**. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia, e por conseguinte da legislação, que exprime este desenvolvimento, favorece a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente (GRAMSCI, 1989, p. 183 – grifo nosso).

Em que se manifesta uma dupla perspectiva relacionada à combinação da força e do consenso, da violência e da civilidade, da autoridade e da hegemonia. Mais uma vez, hegemonia couraçada de coerção. Perspectivas que coexistem e se equilibram de modo variado e que tentam fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria. São componentes do domínio de uma classe “[...] que passa a ser dirigente sem deixar de ser dominante. [...] Na sociedade capitalista, a burguesia organiza o consenso dos dominados mediante a disseminação de normas e valores, com grande incidência no terreno cultural” (SIMIONATTO, 2008, p. 20).

Chega-se à conclusão de que “[...] o Estado moderno retira sua força de – e é protegido por – algo muito mais formidável do que o poder de fogo, a saber, seus poderes e mecanismos de persuasão” (BUTTIGIEG, 2003, p. 46). Sua capacidade de moldar o senso comum, e, por intermédio do consenso, exercer a coerção.

De acordo com Fontana (2003, p. 114), “[...] hegemonia significa supremacia de um grupo ou classe sobre outras classes ou grupos; ela se estabelece com meios diferentes do recurso à violência ou à coerção”. Tendo em vista que, a supremacia de um grupo social manifesta-se como domínio assim como direção intelectual e moral. A força do Estado decorre de sua capacidade de assimilar a atividade cultural e ideológica que acontece na sociedade civil e transformá-la em apoio legitimador. Ou seja, o Estado não luta apenas para conquistar o consenso, ele também o educa. Conforme dito anteriormente, o exercício da hegemonia é caracterizado pela combinação da força e do consenso, de modo que “[...] a força não suplante em muito o consenso” (FONTANA, 2003, p. 114).

Devemos lembrar que Gramsci usa a hegemonia para indicar um sistema de alianças entre vários grupos, em que o grupo dominante exerce o poder graças à sua capacidade de **transformar os interesses particulares em gerais** ou universais. A direção no Estado e na sociedade depende da manutenção de tal sistema de aliados e associados, o que, por sua vez, depende da generalização e universalização de interesses comuns e bens públicos (FONTANA, 2003, p. 120 – grifo nosso).

A contribuição gramsciana é de que o Estado moderno não pode ser compreendido apenas como de caráter instrumental, apenas como governo, esvaziado de contradições sociopolíticas. E a sociedade civil deve ser compreendida como uma esfera que abrange muito

mais que as relações econômicas, abrange também as questões de domínio cultural e ideológico, é o lugar de elaboração da hegemonia, bem como de uma contra-hegemonia. A sociedade civil é “[...] o território da luta cultural mais o mundo das relações econômicas” (SCHONS, 1994, p. 54). Por isso, de acordo com Semeraro (1999), a estratégia mais decisiva da política moderna é a disputa pelo consenso da sociedade civil e dos seus centros de interesse, pois é no espaço amplo e contraditório da sociedade civil que se estabelecem lutas entre modos de ver a realidade.

Gramsci difundiu, em sua obra, a certeza de que “[...] não há situação histórica que não possa ser mudada pela livre e consciente ação de homens organizados” (SEMERARO, 1999, p. 18). Diante da realidade brasileira, Semeraro (1999) posiciona-se na defesa urgente pela democratização da cultura, pela qualidade do ensino público, pela socialização do poder e pela extensão da cidadania à grande massa da população:

Para além de qualquer ilusão, a formação duma sólida e autônoma sociedade no Brasil só poderá surgir do amadurecimento das liberdades democráticas, da elevação sociocultural das massas, da vontade efetiva de políticas públicas e da iniciativa de muitas forças sociais organizadas. O caminho a percorrer não é fácil nem de curta duração. Muito vai depender da determinação e da capacidade de organização dos que acreditam que é possível construir um país sobre bases populares e democráticas e que, sem recorrer a métodos demagógicos e a mitos totalitários, é possível reinventar a grandeza da política e o sentido da coesão social na complexa trama de livres, multiformes, conflitivas e flexíveis expressões da sociedade civil (SEMERARO, 1999, p. 16).

Gramsci parte do pressuposto de que se todos os homens forem de fato iguais, racional e moralmente iguais, poderão aceitar a lei livremente, e não “[...] por coerção, por imposição de outra classe, como coisa exterior à consciência” (SEMERARO, 1999, p. 77). Nesse argumento, explicita-se a confluência do pensamento gramsciano para com os pressupostos rousseauianos acerca da participação. Pois, conforme será tratado adiante, Rousseau considera que, à medida que os cidadãos participam de processos coletivos de tomada de decisões, tornam-se livres para se submeter a essas decisões tomadas coletivamente. Ou seja, a participação acaba por legitimar as decisões tomadas, e o indivíduo submete-se a elas de maneira livre e consciente, nas palavras de Gramsci, não pela coerção.

2.2 ELEMENTOS QUE COMPÕEM A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Esta sessão tem por objetivo problematizar teoricamente a democracia participativa, tendo em vista o objeto deste estudo de analisar uma experiência local de mobilização e participação de organizações da sociedade civil junto à esfera estatal, no intuito de

formalização de uma política pública voltada à Segurança Alimentar e Nutricional. Para tanto, a discussão a seguir sobre os teóricos clássicos da democracia participativa serve de subsídio para interpretar os dados colhidos na realidade empírica de materialização de alguns de seus preceitos.

Ao discorrer sobre os modelos de democracia, Held (1987) elenca três autores expoentes de uma democracia caracterizada como “democracia participativa”: Pateman, Macpherson e Poulantzas. Os quais, embora não tenham ideias idênticas, partem de alguns princípios e compromissos em comum e procuraram combinar e remodelar noções das tradições liberal e marxista. Pereira (2007, p. 426 – grifo nosso) define que

Em contraponto ao modelo liberal representativo, o modelo participativo se desenvolve com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando **levar a ideia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política**, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas.

Este estudo detém maior atenção às considerações de Pateman (1992) que, em seu livro “Participação e Teoria Democrática”, questiona toda uma tradição teórica elitista da democracia que se desenvolveu desde “Capitalismo, Socialismo e Democracia” de Joseph Schumpeter (1943). A proposta de teoria participativa de Pateman contrapõe-se à defesa de que a prática democrática deve se restringir à participação eleitoral por parte dos representados.

A autora explicita que nos últimos anos da década de 1960, a palavra participação ganha o vocabulário político popular e o seu uso generalizado nos meios de comunicação de massa suprime qualquer significância mais precisa que a expressão possa ter, passando a ser usada por diferentes pessoas e para expressar diversas situações. Diante disso, destaca-se a importância da discussão sobre o papel que a participação teria em uma teoria da democracia moderna e viável, questão que serve para fundamentar as análises empíricas apresentadas nesta pesquisa.

Pateman (1992) traz para sua análise a discussão sobre a impossibilidade de se colocar em prática um suposto ideal participativo implícito à teoria “clássica” da democracia, esta entendida como “[...] governo do povo, por meio do máximo de participação de todo o povo” (PATEMAN, 1992, p. 10). Este questionamento surge a partir de investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos realizadas no desenvolvimento da sociologia política a qual, grosso modo, conclui que a maior parte dos cidadãos de países ocidentais, com destaque para os grupos de condição socioeconômica baixa, demonstra uma

“[...] falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas” (PATEMAN, 1992, p. 11).

Joseph Schumpeter (1943) fundamenta essa formulação do que seja uma “teoria clássica” da democracia, e Pateman baseia-se “[...] na crítica da apropriação de Schumpeter das teorias ‘clássicas’ da democracia. Pois, segundo a autora, uma interpretação equivocada das teorias participativas clássicas [...] levou à percepção errônea sobre a participação política” (PEREIRA, 2007, p. 427).

Essa formulação de uma teoria clássica da democracia é apropriada por grande parte dos sociólogos políticos atuais. “Sua noção de ‘teoria clássica’ [de Schumpeter] e o papel da participação nesse método tornaram-se quase universalmente aceitos em textos recentes sobre teoria democrática”. Para a concepção de Schumpeter, “[...] os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão”, ou seja, a participação não tem um papel central, espera-se apenas que um número suficiente de cidadãos participe para manter o método democrático e os arranjos institucionais estáveis (PATEMAN, 1992, p. 14). “A conclusão esboçada [...] é a de que a visão ‘clássica’ do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento da participação política dos atuais não-participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático” (PATEMAN, 1992, p. 11).

O Apêndice A contém um quadro síntese com as concepções de quatro representantes da teoria contemporânea da democracia: Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein, para um melhor entendimento sobre as concepções de democracia e participação desses autores, contestadas posteriormente por Pateman (1992) ao analisar os clássicos da democracia participativa.

Pateman (1992) caracteriza essa teoria contemporânea da democracia como de caráter empírico ou descritivo, baseada nos “[...] fatos das atitudes e dos comportamentos políticos atuais, revelados pela investigação sociológica”, em que a democracia parece vinculada a um método político caracterizado pela competição eleitoral. De acordo com esse entendimento, “[...] as eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes” (PATEMAN, 1992, p. 25). A participação, nesse contexto, refere-se à escolha daqueles que tomam as decisões, e a igualdade política, refere-se ao sufrágio universal. Nesse sentido, a participação tem a função de proteção do indivíduo contra eventuais decisões dos líderes eleitos.

A principal defesa da corrente contemporânea é quanto à manutenção da estabilidade do método democrático, entendido aqui como máquina eleitoral. Para que se mantenha tal estabilidade do sistema, o nível de participação da maioria não deve superar um limite máximo, pois, “[...] o fato de atitudes não democráticas serem relativamente mais comuns

entre os inativos significa que um aumento de participação dos apáticos enfraqueceria o consenso quanto às normas do método democrático” (PATEMAN, 1992, p. 25). “Esse modelo de democracia pode ser visto como aquele em que a maioria (não elites) obtém o máximo de rendimento (decisões políticas) dos líderes, com o mínimo de investimento (participação) de sua parte” (BACHRACH apud PATEMAN, 1992, p. 26). A participação é entendida como dispositivo de proteção, “[...] de modo que os teóricos que sustentam tal visão do papel da participação são, antes de mais nada, teóricos do governo representativo” (PATEMAN, 1992, p. 32).

Diante disto, a autora faz um importante alerta sobre a teoria contemporânea da democracia. Baseada na crítica ao que seria uma “teoria clássica”, Pateman (1992) argumenta que essa noção adotada a respeito do que seria tal “teoria clássica” trata-se de um mito, e por isso, a autora desprende-se na análise dos teóricos clássicos da democracia participativa, a saber: Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole. Como este estudo refere-se a uma análise empírica de mobilização e participação de organizações da sociedade civil no contexto de uma política social, a visita a esses pensadores torna-se necessária.

2.2.1 Teóricos da democracia participativa

Ao reconstruir a leitura dos teóricos clássicos: Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole, Pateman (1992) busca elementos para construir uma teoria participativa da democracia, em que propõe “[...] o aumento da participação dos cidadãos nas esferas de decisão, em contraponto à posição da democracia liberal representativa, [...] temos em sua construção teórica uma ampliação dos espaços de participação política” (PEREIRA, 2007, p. 428).

Para o debate acerca da democracia participativa, o ponto partida certamente é “O Contrato Social” de Rousseau, autor considerado o expoente da perspectiva teórica de democracia. Pois, de acordo com Pateman (1992) toda sua teoria política baseia-se na participação do cidadão no processo político de tomada de decisões:

Embora Rousseau tenha escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas da democracia, e mesmo que sua sociedade ideal seja uma cidade-Estado não industrial, é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático (PATEMAN, 1992, p. 35).

Em Rousseau, a participação significa mais do que um mecanismo de proteção, conforme demonstrado no debate anterior, mas assume uma posição central na organização da sociedade e, além disso, ela causa um efeito de mudança naqueles que participam: tem uma

função educativa.

A função educativa da participação manifesta-se à medida que se considera “[...] como a ordem social afeta a estrutura da personalidade humana” (PATEMAN, 1992, p. 38), ou seja, o impacto psicológico que as instituições sociais e políticas podem ter sobre os indivíduos inseridos em processos participativos. Assim se manifesta a centralidade da função educativa da participação, educação entendida aqui em seu sentido mais amplo, de que a criação de situações que “forçam” o indivíduo a aprender sozinho sejam a base desse processo educativo, como demonstra Pateman (1992, p. 38).

O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados. [...] Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado.

A natureza de seu sistema político participativo ideal baseia-se na premissa de que “[...] certas condições econômicas eram necessárias para um sistema participativo” (PATEMAN, 1992, p. 36). Ele se posiciona na defesa de uma sociedade de igualdade e independência econômica, em que todo homem deve possuir alguma propriedade para, com isso, não ser dependente de outro homem. “Em termos ideais, deveria existir uma situação em que ‘nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender’” (ROUSSEAU, 2001 apud PATEMAN, 1992, p. 36).

De acordo com Duriguetto (2007, p. 40), o pressuposto rousseauiano de uma distribuição mais equitativa da riqueza e da propriedade não propõe a eliminação ou socialização desta, apenas a “[...] limitação do excesso e a garantia do acesso de todos a ela”.

Essa igualdade econômica básica defendida por Rousseau significa a não divisão abrupta entre ricos e pobres, pois, sendo assim, os indivíduos podem se agrupar de maneira igual e independente, sem contudo, perder a perspectiva de interdependência, o que quer dizer que, em Rousseau, “[...] a situação participativa é tal que cada cidadão seria impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros, ou da maioria” (PATEMAN, 1992, p. 36). Nesse sentido, a coletividade é o soberano, a partir do entendimento de que

[...] o papel da participação é o de que os homens devem ser governados pela lógica da operação da situação política que eles mesmos criaram, e que essa situação constitui-se de tal forma que impossibilita ‘automaticamente’ a existência de governantes individuais. Isso acontece porque os cidadãos são iguais mas

interdependentes (PATEMAN, 1992, p. 37).

Nessa perspectiva, os benefícios e encargos políticos são igualmente compartilhados e é o processo participativo que assegura a igualdade política, efetivada por meio das assembleias em que as decisões foram tomadas. Estabelece-se a premissa de que as leis, e não os homens, devem governar, uma vez que tais leis emergem do processo participatório.

A análise rousseauiana do sistema participativo considera que a participação acontece em processos de tomada de decisões e que, quanto mais o cidadão participa desses processos, mais ele se torna capacitado para fazê-lo, sendo essa uma importante característica do sistema participativo: o resultado humano, além do institucional, obtido no processo de tomada coletiva de decisões.

Há um ponto em comum entre a teoria participativa de Rousseau e os teóricos contemporâneos das teorias do governo representativo, a função protetora da participação, no sentido de “[...] proteger os interesses privados e assegurar um bom governo” (PATEMAN, 1992, p. 38). Mas, além disso, Rousseau estabelece que há uma estreita ligação entre participação e controle, e esta ligação relaciona-se com a noção de liberdade contida no autor. A mais famosa formulação sobre isso talvez seja a de que “um homem pode ser forçado a ser livre” (ROUSSEAU, 2001, p. 64), no sentido de que a liberdade seria a obediência a uma lei que alguém prescreve a si mesmo. Ou seja, a sensação de liberdade do indivíduo, bem como efetivamente sua liberdade, aumentam quando ele participa de processos de tomada de decisões, pois, “[...] tal participação dá a ele um grau bem real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive” (PATEMAN, 1992, p. 40). É a possibilidade de o homem se tornar seu próprio senhor, por meio da participação que torna esse processo libertador.

Duriguetto (2007, p. 40) argumenta que “[...] é na legitimidade do exercício participativo do poder que reside sua concepção de liberdade”, manifestada na participação ativa dos indivíduos no processo político de criação das leis que regulam suas vidas. “A liberdade é aqui entendida como um processo sócio-histórico de exercício da autonomia política e da faculdade de aperfeiçoamento das relações humanas”.

Pois bem, se o indivíduo participa do processo de tomada de decisões e agora se submete a essas decisões de maneira livre e consciente, tem-se que a participação manifesta outra função: a de legitimidade. Ou seja, faz com que as decisões tomadas coletivamente sejam melhor aceitas pelo indivíduo. E, a partir disso, a participação serve como processo integrador dos cidadãos à sua comunidade, constituindo possibilidades para transformá-la.

Há uma complexa gama de resultados produzidos por esse processo de reconhecer-se nas tomadas de decisões, “[...] tanto para o indivíduo, quanto para o sistema político como um todo” mostrando que “[...] há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Reforçando as formulações rousseauianas a respeito da democracia participativa, mas trazendo-as para um contexto de democracias modernas, têm-se as formulações de John Stuart Mill, apresentadas por Pateman (1992). Mill pactua com as funções da participação elencadas por Rousseau: a função educativa, inclusiva e legitimadora.

Em suas formulações, considera o governo popular e democrático como o “Estado idealmente melhor” de forma que, as condições para um bom governo estão relacionadas com a promoção de um tipo ideal de caráter individual para o qual são necessários os tipos corretos de instituições. Significa que “[...] sem as instituições participativas, a mera posse de direitos legais provocaria poucos efeitos sobre o caráter”. É no contexto de instituições populares participativas que Mill vê a possibilidade de afloramento de um caráter “ativo” (PATEMAN, 1992, p. 44).

Pateman (1992) argumenta que esta inter-relação estabelecida entre os indivíduos, suas qualidades e características psicológicas e os tipos de instituições presentes em uma sociedade seja a tônica encontrada nos teóricos da democracia participativa: “[...] a asserção de que a ação social e política responsável depende em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais o indivíduo tem de agir politicamente” (PATEMAN, 1992, p. 44).

O principal avanço de Mill em relação a Rousseau talvez seja sua proposta de materialização dos preceitos rousseauianos em condições modernas. Ele argumenta que o indivíduo precisa ser preparado para a participação em nível local e neste nível ele pode aprender a se autogovernar. Tendo em vista a prática democrática como algo a ser aprendido por meio da vivência em processos democráticos de tomada de decisões. “Em outras palavras, para que os indivíduos em um grande Estado sejam capazes de participar efetivamente do governo da ‘grande sociedade’, as qualidades necessárias subjacentes a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local” (PATEMAN, 1992, p. 46). É no local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, pois é onde os indivíduos tem a chance de tomar parte, de aprenderem por si e não de maneira tutelada, a participar de espaços democráticos de pequena escala e que depois têm a possibilidade de exercitar esse aprendizado em escalas maiores de governo.

Nisso se mostra a importância do desenvolvimento de práticas participativas em nível local, uma vez que nesse âmbito manifesta-se o efeito educativo da participação e as

questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana.

[...] É essa proximidade que faz com que os indivíduos tendam a se interessar mais pelas questões locais do que pelas questões nacionais, limitando sua participação nessas últimas à escolha de representantes [...] é por meio da participação a nível local que o indivíduo ‘aprende’ a democracia (DURIGUETTO, 2007, p. 126).

O raciocínio indica que a apatia política grandemente manifestada nas democracias liberais pode ser transformada pela participação do indivíduo em esferas democráticas de tomada de decisões, nas instituições nas quais as pessoas vivem maior parte de suas vidas. O valor da participação manifesta-se à medida que esses espaços de participação em processos de tomada de decisões se efetivam. Se isso ocorre, além de uma participação ativa, há a consideração de que as decisões tomadas coletivamente devem ser obedecidas (HELD, 1987).

Nesse sentido, Mill pactua com Rousseau a respeito também das funções legitimadora (que a participação auxilia no acolhimento das decisões) e integradora (do indivíduo à comunidade) da participação. E amplia a hipótese do seu efeito educativo a outra esfera da vida social moderna: a indústria. Assim como a participação em nível local é uma condição necessária à participação em nível nacional, a participação na direção do local de trabalho, âmbito onde os indivíduos estão inseridos na maior parte do tempo, possibilita uma transformação moral dos que estejam envolvidos nesse processo.

Ou seja, as relações políticas na indústria (usando o termo ‘políticas’ no sentido mais amplo) teriam de se democratizar. É possível ir além: o argumento de Mill a respeito do efeito educativo da participação no governo local e no local de trabalho poderia ser generalizado de maneira a englobar o efeito da participação em todas as estruturas de autoridade ou sistemas políticos das ‘esferas inferiores’ (PATEMAN, 1992, p. 51).

Partindo do entendimento de que a sociedade é constituída de vários sistemas políticos, e que esses sistemas exercem influência sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que os integram, a lógica estabelecida é a de que o funcionamento efetivo de uma democracia nacional depende da manifestação de qualidades individuais, as quais são desenvolvidas por meio da “[...] democratização de estruturas de autoridades em todos os sistemas políticos” (PATEMAN, 1992, p. 51).

Tendo por pressuposto que a participação se aprende participando, e de que, à medida que as possibilidades de participação são ampliadas nas variadas esferas da organização social, há a possibilidade de uma alteração radical no contexto da política nacional. Isso porque os cidadãos estariam melhor instrumentalizados para as questões de criação e controle de recursos e, assim, “[...] estariam muito melhor equipados para julgar

questões nacionais, avaliar o desempenho de representantes políticos e participar de decisões de âmbito nacional quando a oportunidade surgisse. As conexões entre o ‘público’ e o ‘privado’ seriam, como resultado, muito melhor compreendidas” (HELD, 1987, p. 235).

Essa perspectiva de democracia participativa refere-se a esferas mais amplas que apenas instituições nacionais, e é defendida e ampliada pelas formulações de G. D. H. Cole, para o qual, no seio de uma sociedade moderna e industrializada, e baseado em Rousseau, é a vontade e não a força a base da organização social e política. A participação ocupa papel central em sua teoria, na qual defende o envolvimento total da população para participar da direção comum dos assuntos da comunidade.

A partir do entendimento de que os homens agem por meio de associações e tentando entender o que faz com que permaneçam juntos nessas associações, Cole argumenta que para um indivíduo ser autogovernado ele tem que ser capaz (consciente, apto) de participar de processos de decisões coletivas em todas as associações às quais está inserido. Assim como essas associações, presentes no seio da sociedade, devem ser livres para controlar seus próprios assuntos e ser, minimamente iguais politicamente (PATEMAN, 1992).

Embora reconheça que o governo representativo seja necessário à maioria das associações, Cole critica o engano a respeito da suposição de que o indivíduo possa ser representado “[...] como um todo e para todos os seus propósitos, em vez de ser representado em relação a alguma função bem definida” (PATEMAN, 1992, p. 54).

O trunfo desta perspectiva de uma sociedade participativa nas diversas instâncias as quais o indivíduo está inserido está também na sua possibilidade de melhor funcionamento das instituições coletivas. Uma vez que as pessoas compreendem aquilo que vivenciam, que faz parte do cotidiano delas, elas têm maior compreensão das dinâmicas dessas realidades específicas, o que aumentaria a eficiência material da organização social e política.

Mas, quando essa participação não se efetiva, quando os cidadãos são postos à margem dos processos de tomada de decisões

[...] provavelmente acreditarão que apenas raramente seus pontos de vista e preferências são levados a sério, pesados com igualdade juntamente com os de outros ou avaliados em um processo que seja justo. Assim, provavelmente encontrarão poucas razões para participar no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas (HELD, 1987, p. 233).

De acordo com Pateman (1992), Cole enfatiza que os indivíduos e as instituições não podem ser tomados separadamente, e assim como Mill e Rousseau, dá centralidade à função educativa da participação. Sua argumentação, assim como a de Mill, apenas se houver

participação na esfera industrial há a possibilidade de, efetivamente, existir uma democracia em larga escala. Pois, defende que a democracia abstrata das urnas não envolve uma igualdade política real. E, assim como Rousseau, que sem uma mínima igualdade econômica, não haveria igualdade de poder político.

A igualdade de cidadania implícita no sufrágio universal era apenas formal e obscurecia o fato de que o poder político era dividido com muita desigualdade. ‘Os democratas teóricos’, dizia ele, ignoravam ‘o fato de que **grandes desigualdades de riquezas e de posição social, que resultavam em grandes desigualdades de educação, poder e controle do ambiente, são necessariamente fatais para qualquer democracia verdadeira**, seja em política ou em qualquer outra esfera (PATEMAN, 1992, p. 56 – grifo nosso).

Cole argumenta que, sob um processo participativo, não há distinções entre “administradores” e “homens”, mas sim, um grupo de pessoas iguais que tomam as decisões coletivamente.

Enfim, após a explanação destes três referenciais básicos sobre a democracia participativa, Pateman (1992) elabora uma síntese do que seriam os principais elementos de uma teoria participativa da democracia. A premissa central está na impossibilidade de se considerar separadamente indivíduos e suas instituições, pois o próprio processo de participação local possibilita o desenvolvimento das condições necessárias à sua manutenção e ampliação em esferas maiores. Manifestando-se nisso o principal efeito da participação: sua função educativa. Os sujeitos participantes desenvolvem as condições psicológicas bem como habilidades e procedimentos necessários ao exercício da democracia.

Para os pensadores da democracia participativa, ao contrário do entendimento liberal, o Estado não está dissociado, ou ainda, separado da vida cotidiana, além disso, o “Estado está inescapavelmente preso à manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária” (HELD, 1987, p. 231). Não se trata de um ente imparcial e, sendo assim, os cidadãos também não podem ser tratados como “livres e iguais” conforme dita o ideário liberal.

O confronto aos ideais das democracias liberais contemporâneas sob a premissa de que os indivíduos são livres e iguais. Pateman (1992, p. 62) argumenta que “[...] o indivíduo livre e igual é, na prática, uma pessoa encontrada mais raramente do que a teoria liberal sugere”. Critica o estabelecimento formal de direitos, os quais, embora tenham alguma significância, se não encontrarem possibilidades materiais de efetivação, são de pouco valor àqueles que deveriam poder acessá-los. Nesse sentido, a liberdade deve ser analisada sob o prisma de possibilidades tangíveis, tanto nas esferas estatais quanto nas esferas da sociedade civil.

Há de se considerar as assimetrias de poder e de recurso que exercem influência sobre o sentido da liberdade e da igualdade. Pois, há um grande número de indivíduos que são “[...] impedidos sistematicamente – por falta de um complexo composto de recursos e oportunidades – de participar ativamente da vida política e civil” (HELD, 1987, p. 230).

Na teoria participativa da democracia, o entendimento do que seja “político” ou “democrático” não está limitado a esferas habituais de governos locais ou nacionais, mas assume uma conotação mais ampla, que se manifesta no cotidiano das relações societárias. No que tange à participação propriamente dita, esta se refere à participação igual na tomada de decisões, ou seja, igualdade política que se aplique à igualdade de poder nos processos de tomada de decisões. Para esses teóricos clássicos, a participação ocupa lugar central no estabelecimento e manutenção do Estado democrático.

Para que a democracia possa, de fato, interferir na qualidade de vida das pessoas e não esteja restrita apenas ao exercício ocasional do voto, é preciso que os direitos de autodeterminação não se apliquem apenas às esferas governamentais. Ou seja, os direitos democráticos não devem fazer parte apenas do âmbito estatal, mas devem se estender a todas as esferas de organização da vida social. “A estrutura do moderno mundo corporativo torna essencial que os direitos políticos dos cidadãos sejam complementados por um conjunto similar de direitos na esfera do trabalho e das relações comunitárias” (HELD, 1987, 234).

Destaca-se que, para os teóricos da democracia participativa, a proposta não é a de substituição completa das instituições da democracia representativa. Estão cientes de que a completa igualdade e liberdade não podem ser desenvolvidas apenas a partir do autogoverno de todas as esferas. Mas há a noção de que a participação complementa a representação (HELD, 1987).

Pereira (2007, p. 431) também faz esse alerta ao argumentar que os teóricos da democracia participativa reconhecem a impossibilidade de se abrir mão de alguns elementos da democracia liberal representativa, como o voto periódico, os partidos e os representantes políticos, por exemplo.

O reconhecimento de uma concepção forte de democracia deve levar em conta a possibilidade de uma postura democrática por parte dos cidadãos em outras esferas sociais, permitindo uma ampliação da prática e análise da democracia para além do sistema político e em direção à sociedade civil.

Colocam-se em perspectiva os variados limites enfrentados pela participação em instituições sociais importantes, colocando em evidência o fato de que as pessoas se interessam mais ativamente e compreendem melhor, assuntos relacionados a questões mais

próximas a elas, ao seu cotidiano e, portanto, pode ser que nem sempre se interessem por todas as decisões tomadas em âmbito nacional.

Em síntese, alguns dos principais elementos da democracia participativa podem ser elencados como

[...] a participação direta para além do mero voto eleitoral em nível local e em outros espaços, a diminuição das desigualdades socioeconômicas para viabilizar uma participação real dos indivíduos [...], o caráter didático da participação política [...], o reconhecimento da importância da participação para fortalecer os laços comunitários [...], e a importância da discussão e da deliberação para a tomada de decisões coletivas (PEREIRA, 2007, p. 431).

Tendo em vista que a proposta de estudo desta pesquisa é analisar empiricamente um processo de mobilização e participação local, sob a perspectiva de materialização de elementos da teoria participativa da democracia, o tópico a seguir contextualiza a democracia no Brasil, seus limites históricos e suas possibilidades, a partir do marco que significa a Constituição Federal de 1988.

2.3 O CONTEXTO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Diante do contexto de implementação de políticas sociais definidas pelo Estado capitalista, coloca-se a necessidade de conhecer melhor o desenvolvimento do Estado capitalista no Brasil. Ainda, para melhor compreensão da questão da Segurança Alimentar e Nutricional e das possibilidades de materialização da democracia participativa país, apresenta-se a seguir uma breve análise da constituição do Estado e sua relação com a sociedade civil, entendendo com esse percurso que as questões relacionadas à desigualdade estão enraizadas na formação deste Estado.

Seguindo ainda esta linha de pensamento, Costa (2006) argumenta que, rever fatos do passado é um passo importante para entender impasses atuais vividos pela sociedade brasileira. Tendo o entendimento de que a história geral de um país não pode ser considerada concluída e que análises do passado, por mais objetivas que procurem ser, estão sempre sujeitas a revisões (FAUSTO, 2001).

Por isso, neste momento, busca-se compreender a formação e o desenvolvimento da sociedade brasileira por meio da análise de alguns elementos centrais para esta compreensão. Adota-se aqui a tese desenvolvida pela sociologia crítica de que setores modernos e tradicionais da sociedade brasileira não se justapõem e sim compõem uma simbiose em que interesses e ações aparentemente conflitantes se entrelaçam, pois, de acordo com uma

perspectiva de totalidade histórica, fazem parte de um mesmo processo. Trata-se, portanto, da tentativa de historicizar conceitos para descobrir as conexões e o sentido dos fatos que constituem a gênese e a estrutura do Brasil contemporâneo. Ou seja, interpretar o processo histórico de desenvolvimento de nossa sociedade por meio da historicidade desses conceitos (RÊGO, 2000).

2.3.1 Modernização da sociedade brasileira

Para compreender o processo de modernização da sociedade brasileira, atenta-se para uma ressalva importante feita por Fernandes (1987) sobre a importância de não se interpretar o Brasil a partir da comparação com povos europeus, mas sim, reconhecendo a singularidade da formação da sociedade brasileira. O exercício é o de não explicar o presente do Brasil pelo passado dos povos europeus, mas compreender quais foram os fatores histórico-sociais que explicam como e porque se rompe no Brasil com a ordem tradicional e se organiza a modernização como processo social.

De acordo com Fernandes (1987), a burguesia brasileira ganha contornos mais expressivos a partir de uma série de fatores, a saber: a Independência, a queda do regime escravo, a organização do Estado nacional e o desenvolvimento urbano e do alto comércio. Com o capitalismo comercial, incrementa-se a produção colonial sem, contudo, inserir seu produtor no modo capitalista em si. Por isso, o autor argumenta a impossibilidade de se associar o senhor de engenho ao burguês, ou a aristocracia agrária à burguesia, pois a produção da aristocracia agrária é estruturalmente voltada para gerar riquezas para a apropriação colonial, ou seja, o excedente econômico não se caracteriza em “lucro” para o seu senhor, pois o sistema colonial retira da lavoura qualquer tipo de dinamização da economia interna.

Sendo assim, a Independência é a primeira mudança social no Brasil, no sentido de que representa o fim da era colonial e um ponto de referência da nova era que se inaugura na sociedade. Processo este que acontece de maneira pacífica, sem organização das massas para a luta política, significando a passagem dos estamentos senhoriais da posição de vítimas privilegiadas do sistema colonial, a donos do poder. Para Fernandes (1987), é nesse momento que se reorganiza o fluxo da renda do país, o qual antes era orientado apenas de dentro para fora, agora passa a se orientar também para dentro.

Costa (2006), quanto ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, argumenta que, ao se analisar o quadro social do país, não se pode deixar de lado o papel que o Estado

desempenha, construindo condições para a acumulação capitalista e a repressão das demandas providas das camadas populares. Quanto à estrutura administrativa do país, esta é implantada de fora para dentro, por Portugal, com o intuito de garantir que as riquezas da colônia enriqueçam o Reino, sem, portanto, levar em conta a população e a cultura colonizadas.

A estrutura administrativa do Brasil colônia é direcionada à extração de recursos e geração de riquezas para o reino de Portugal. Neste momento, o Estado funda a sociedade a partir de uma “[...] estrutura de dominação dos povos europeus sobre a população indígena que aqui existia e que foi dizimada e escravizada” (COSTA, 2006, p. 110) aos quais se somam, mais tarde, os negros escravizados para formar a população brasileira, a serviço do enriquecimento da coroa portuguesa.

Já ao nascer, a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda. Este tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo, em que os interesses privados das elites econômicas prevalecem sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora (COSTA, 2006, p. 110).

De acordo com Faoro (2000, p. 367), a realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular do patrimonialismo, repetindo-se na experiência capitalista. Há o predomínio de um foco superior de poder, um estamento que, “[...] de aristocrático, se burocratiza [...] em mudança de acomodação e não estrutural”. Sendo que, esse caráter patriarcal pode ser identificado ao mando do fazendeiro, do senhor de engenho e dos coronéis. Conforme Oliveira (1999, p. 59):

A formação da sociedade brasileira, se a reconstituirmos pela interpretação de seus intelectuais demiúrgicos, a partir de Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes, é um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de **patrimonialismo**, revolução pelo alto [...] em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento.

O patrimonialismo corresponde a uma forma tradicional de organização da sociedade, dominação de ordem pré-democrática, uma forma de poder doméstico (no caso da realidade brasileira, a fazenda) que se estende ao nível estatal, saindo do nível patriarcal para a organização patrimonialista, fundada no poder de um estamento burocrático, o qual se difere das democracias clássicas fundadas no capitalismo industrial moderno. Pois, a apropriação de oportunidades econômicas, de desfrute de bens, de concessões, de cargos, são características que revelam uma confusão entre o setor público e o setor privado. Esse é o momento em que se configura o capitalismo politicamente orientado, o momento em que o patrimonialismo

pessoal converte-se em patrimonialismo estatal, adotando o mercantilismo como técnica de operação econômica, como bem argumenta Faoro (2000, p. 367):

Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, as mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.

Desenvolve-se no Brasil a capacidade de modernizar-se sem que ocorram rupturas de caráter transformador. O que se observa são mudanças que se amoldam, flexibilizam-se, num processo que Fernandes (1987) chama de *revolução conservadora* em que, a transição para a fase capitalista no Brasil sequer pode ser chamada de revolução burguesa, pois se trata de uma longa fase de transição, sem rupturas significativas dos estamentos que ocupam o poder. Há a incorporação do capitalismo moderno sem mudanças estruturais, movimento este que Faoro (2000) ilustra como circular, que gira e volta para o mesmo lugar: uma “viagem redonda”.

Retomando o pensamento de Costa (2006), a estrutura administrativa do governo da colônia é criada para manter a expropriação das riquezas locais. A economia brasileira nasce sob um padrão de acumulação centrado nas grandes fazendas e gerador de desigualdades sociais que relegam à pobreza a população trabalhadora. O poder econômico está localizado nas elites rurais e, com a vinda do rei de Portugal D. Pedro I, a destinação dos gastos públicos para o consumo particular das elites mostra a negação à classe trabalhadora da possibilidade de melhoria da sua condição de vida.

O Estado brasileiro, criado no período imperial, é ocupado pelas elites rurais sem o rompimento da posição de subalternidade à ordem mundial, especialmente ao capital inglês, o que condiciona a criação de um Estado que não altera as condições de vida da população trabalhadora, ou seja, “[...] um Estado moderno sem universalizar a cidadania” (COSTA, 2006, p. 113). Ou ainda, conforme o pensamento caiopradiano exposto em Rêgo (2000), o desenvolvimento do capitalismo no país trata-se de um processo excludente e não democrático.

A proclamação da República, em 1889, é um processo de caráter conservador, proclamado como fruto de um movimento das classes dominantes. Muito embora tenha significado a queda do governo aristocrata e absolutista e a ascensão de um governo burguês e oligárquico, a burguesia republicana não é revolucionária e não defende uma nova ordem social, mas sim, luta pela divisão do poder dentro das camadas dominantes e pela conservação

da velha ordem. Conforme pontua Rêgo (2000, p. 38), “[...] diante do recorrente quadro de dependência e subordinação que caracterizava a sociedade brasileira, as transformações políticas fundamentais como a Independência e a República não alteraram essencialmente a estrutura agrária”. Preserva-se a produção de matérias-primas exigidas pelo mercado estrangeiro, sendo esse, de acordo com o pensamento caiopradiano, o sentido essencial da história do Brasil, o qual traça a linha geral do desenvolvimento do país e a projeta pelo futuro até os dias de hoje. Esse sentido ao qual o autor se refere é a natureza essencialmente mercantil da economia agrária brasileira, produtora de matéria prima para o mercado externo. A colonização brasileira, para a análise caiopradiana, é essencialmente mercantil e condiciona a formação social do país.

Rêgo (2000) chama a atenção para o fato de que a predominância dessa função exportadora da estrutura produtiva do país gera consequências no que se refere ao abastecimento alimentar da sociedade. Esse exclusivismo explica o fato paradoxal e de tão sérias consequências, de que as atividades destinadas à produção do sustento da base da população, ou seja, destinadas à sua alimentação, são relegadas a um papel secundário.

Por isso, tanto a insuficiente produção interna de alimentos nas fazendas como a fragilidade, diante do caráter hegemônico da grande exploração, das culturas especializadas na produção alimentar para os mercados urbanos, constituirão as circunstâncias que retratam as dificuldades de surgimento e expansão de um setor camponês na estrutura agrária da sociedade. (RÊGO, 2000, p. 111)

Essa situação de insignificância das categorias médias da população tem um importante papel na configuração da estrutura social brasileira, como na dinâmica de nossa evolução econômica e até mesmo política. Pois essa absorção exercida pela grande lavoura, que torna secundário o papel da agricultura de subsistência, “[...] produz um grave problema que perpassa a trajetória histórica brasileira: um estado crônico de carestia e crise alimentar” (RÊGO, 2000, p. 111). O autor percebe o caráter crônico da miséria e da fome como um problema de raízes estruturais, ou seja, uma consequência inevitável do tipo da estrutura produtiva que se constitui e se perpetua na sociedade brasileira. Pois a força estruturadora do apelo ao lucro comercial impede o incentivo de atividades produtoras de meios de subsistência, explicitando, assim, a estreiteza histórica de nosso mercado interno que, mesmo com a Independência, não tem alterada sua estrutura econômica produtora de gêneros primários demandados pelos mercados internacionais. Ao contrário, ocorre o desenvolvimento e complexificação da função exportadora do país, persistindo o nexos colonial transfigurado pela dominância mercantil como um traço marcante da formação social brasileira.

Conforme Faoro (2000), os brasileiros vivem no país um capitalismo politicamente

orientado, aquele em que a sociedade política conduz, comanda e supervisiona os negócios públicos como se fossem negócios privados seus. Este tipo de capitalismo político molda a realidade estatal e incorpora, para sua sobrevivência, o capitalismo moderno de índole industrial, sem, contudo, que haja ruptura com as formas de poder antes instituídas. Asserção que reforça as considerações de Fernandes (1987), conforme já citado, dos motivos para que a Revolução Burguesa no Brasil não tenha se materializado.

A expansão do comércio acontece sob uma linha estabilizadora: o patrimonialismo estatal. Fenômeno que Faoro (2000) define como uma forma de poder institucionalizado, legitimada pelo tradicionalismo, fundamentada na premissa de que “assim é, porque sempre foi”. Interessa-se no desenvolvimento econômico, desde que sob seu comando político (FAORO, 2000, p. 363).

O autor separa o capitalismo moderno do capitalismo político. No capitalismo moderno, o indivíduo passa de súdito a cidadão e o Estado de senhor, passa a servidor. Situação fundamentada na lógica da racionalidade técnica e na liberdade do indivíduo, a qual diz respeito ao direito de propriedade, de comércio e de produção, sob o dogma de direito natural, que deve ser garantido pelo “Estado burguês de direito”. Estado que legitima o liberalismo capitalista, limitado legalmente de interferências na esfera individual, sobretudo no que diz respeito à propriedade privada e ao mercado, num entendimento (liberal) de que a lei é a vontade geral institucionalizada (FAORO, 2000, p. 364).

Sendo assim, ao não se materializar no Brasil a transição do capitalismo político para o capitalismo moderno, o país não ingressa plenamente na democracia clássico-liberal, e a cidadania brasileira constitui-se sob um caráter deficitário.

Já no século XX, com a crise do setor exportador de café, na década de 1920, a indústria passa a ser vista como a nova fonte de riqueza do país. A partir do golpe de Estado de 1937 e da instauração da ditadura de Getúlio Vargas¹², o foco nacionalista é a intervenção do Estado na criação de infraestrutura para o crescimento econômico e desenvolvimento da indústria. Este processo de modernização ocorre sob a particularidade histórica da sociedade brasileira, marcada pelo passado escravocrata e pelas relações personalistas entre os senhores de terra e a população trabalhadora.

A industrialização jamais torna-se carro-chefe da economia brasileira como economia capitalista desenvolvida e independente. “Na divisão internacional do trabalho, a industrialização ocorre por transferência de setores industriais internacionais para o Brasil, em

¹² O item posterior deste capítulo tratará mais detalhadamente do período ditatorial no país.

decorrência do baixo custo da mão de obra, e o setor agrário exportador jamais perde força social e política” (CHAUI, 2000, p. 36). Na década de 1950, a classe dominante considera a situação de dependência dos países centrais industrializados provisória, a qual seria superada pelo desenvolvimento e industrialização do país sem grandes abalos sociais. Pois o favorecimento da burguesia industrial não se choca com o setor dominante no campo (FAUSTO, 2001).

Durante os anos 50 o desenvolvimentismo teve como mote a ‘mudança da ordem dentro da ordem’ para significar que o país, diminuindo o poder e o atraso do latifúndio e da burguesia mercantil (parasitas e alienados) e neutralizando os perigos trazidos pela classe operária (massa popular atrasada e alienada), se tornaria um igual no ‘concerto das nações’ (CHAUI, 2000, p. 39).

Nesse sentido, Rêgo (2000, p. 22) acrescenta que o país conhece em sua história um permanente processo de “modernização conservadora”, que pode se chamar, com Gramsci, de “revolução passiva”, por meio da qual todas as inovações ocorridas combinam-se com a conservação e a reprodução ampliada do velho. Ou seja, o Brasil moderno reproduz, consolida e até expande os processos de exclusão e de marginalização social que caracterizam toda a história do país.

Na história da modernização econômica da sociedade brasileira, pode ser observado um fenômeno que Antônio Gramsci chamou de ‘sedimentação passiva’: uma espécie de ‘fossilização’ da grande propriedade fundiária rural, promovendo a reprodução de camadas sociais, portadoras de forte caráter parasitário, que vivem das rendas auferidas da terra e produzindo efeitos antagônicos aos avanços sociais que deveriam ser constantes do processo de industrialização (RÊGO, 2000, p. 29).

Pode-se observar que uma das principais características do percurso econômico, político e social do Brasil configura-se como uma “[...] instituição de permanências” que, ao longo das transformações do desenvolvimento nacional, apesar da ruptura com o estatuto colonial, preserva a dependência e a subordinação da sociedade brasileira a um dinamismo externo, caracterizando uma contínua reposição de uma dinâmica colonial de novo tipo (RÊGO, 2000, p. 29).

Chauí (2000) aponta que, da década de 1950 a 1970, a identidade nacional é marcada por alguns traços, a saber: a ausência de uma burguesia nacional constituída de fato, sem condições de se apresentar como classe dominante, caracterizando o que a autora chama de “vazio” no alto; é caracterizada também pela ausência de uma classe operária madura, que possa propor um programa político diferente do da classe dominante fragmentada, com tendência a ser uma vítima do populismo, caracterizando um “desvio” embaixo; e, uma classe média oscilante entre a classe dominante e a classe operária. Esta inoperância da classe média,

somada às ausências das outras duas primeiras criam um vazio político passível de ser preenchido pelo Estado, único sujeito político e agente histórico.

Diante desta precária situação das classes, torna-se difícil que qualquer uma delas produza uma ideologia “[...] entendida como um sistema coerente de representações e normas com universalidade suficiente para impor-se a toda a sociedade” (CHAUÍ, 2000, p. 28). Por isso, na perspectiva da autora, as ideias são importadas e estão sempre fora de lugar.

Contrastando com essa interpretação, está a perspectiva de que, embora o Estado se coloque como sujeito político e agente histórico, ele é ocupado pela classe dominante, o que resulta em uma mistura entre o poder público e privado. Os interesses da classe dominante sobrepõem-se ao restante da sociedade transfigurados em vontade geral, manifesta no poder público. Conforme argumenta Simionatto (2004), a mesma elite que tem representatividade durante o Brasil colônia continua a comandar e organizar o Brasil nação, sendo os membros dessa elite que decidem por todos os brasileiros, inclusive sem a participação da classe trabalhadora, formada em sua maioria pelos ex-escravos. Assim, entende-se que no Brasil não há revolução de classe, tudo gira em torno da integração nacional. Conforme pontua Fernandes (1987, p. 80), “[...] estamos diante de uma *evolução histórica* em que o ‘setor velho’ da economia não se transformou nem se destruiu para gerar o ‘setor novo’ [...]”. Mas, apesar das várias mudanças que o setor colonial sofre, ele se mantém integrado em um processo de “revolução conservadora”, caracterizando uma sociedade nacional que, devido à continuidade do regime de escravidão e da dominação patrimonialista, mantém-se presa ao passado colonial.

Sendo assim, para Fernandes (1987), embora se tenha rompido com o estatuto colonial, seu substrato material, social e moral permanece. Fator este que serve de suporte na construção da sociedade brasileira, em que o senhor rural é transfigurado em cidadão, e os agentes econômicos internos adaptam-se aos mecanismos do mercado externo, possibilitando, com isto, que os moldes patrimonialistas de dominação senhorial continuem vigorando. Portanto, a sociedade civil estrutura-se a partir da Independência e se torna sinônimo de estamentos sociais dominantes, ou ainda, hegemônicos, excluindo a maioria da população deste processo. Por isso,

[...] a preservação de velhas estruturas e o privilegiamento dos estamentos senhoriais possuíam, na sociedade brasileira da época, um sentido revolucionário. Eram condições para o rompimento com o estatuto colonial e, ao mesmo tempo, para erigir-se a construção da ordem social nacional a partir da herança colonial (ou seja, uma “revolução dentro da ordem”). (FERNANDES, 1987, p. 55).

Os pobres da nação, mesmo que posteriormente proletarizados, não se inscrevem no

universo do salário e da cidadania, mas são transformados em consumidores imaginários, em “[...] sujeitos monetários sem dinheiro - a trajetória do desenvolvimento fez com que a herança colonial se mostrasse apta também a servir de legitimação ao capitalismo sem lei nem cidadania trilhadas no país” (RÊGO, 2000, p. 28).

O Estado configura-se, então, como uma forma de centralização do poder nas mãos da elite, com o surgimento de uma ordem legal que moderniza as instituições sem, contudo, que se tenha livrado a economia brasileira da condição de dependente economicamente do mercado internacional. Por isso, o Estado assume funções político-econômicas típicas de nações dependentes, convertendo-se em instrumento para facilitar a dominação econômica estatal. Ao contrário de outras burguesias que têm suas próprias instituições de poder, a burguesia brasileira funde-se ao Estado, antes de exercer a dominação socioeconômica. Com isso, a aristocracia agrária não perde sua base de poder, mas moderniza-se.

O Brasil organiza e expande uma economia capitalista dependente e um Estado nacional controlado administrativa e politicamente pelas elites nativas, em uma aceitação do controle estrangeiro na vida econômica interna e modernização da economia por meio da aristocracia agrária, perdendo espaço para a nova classe, formada pelos fazendeiros do café e a elite dos imigrantes. Essas duas categorias fundem-se, prevalecendo a lógica de dominação de grupos oligárquicos, sem conflitos maiores com a aristocracia agrária, pois o fundamento comercial presente na colônia envolve esta no cerne da transformação capitalista.

Em outras palavras, por não haver rompido com as bases do poder latifundiário e, ao mesmo tempo, ceder sua primazia ao imperialismo internacional, a burguesia nacional realiza a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária (OLIVEIRA, 1999).

Em síntese, o poder político aloca-se nas mãos de quem detém o poder econômico, prevalecendo na “modernização” do país, uma ordem privada hostil ao Estado como poder público. Por isso, apreender este processo, perpassado por relações de forças e por interesses diferenciados, ajuda a compreender parte dos impasses e dos desafios para a consolidação da democracia e para a efetivação dos direitos sociais.

2.3.2 A frágil transição democrática

Em 1930, com a dissolução do Congresso Nacional, Getúlio Vargas assume o poder executivo e legislativo, predominando uma lógica de centralização econômica, em especial do setor cafeeiro. Outro marco do governo de Vargas é a política trabalhista, a qual tem como

principal objetivo “[...] reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbana fora do controle do Estado e a atrair para o apoio difuso ao governo” (FAUSTO, 2001, p. 187). O governo assume então o papel de controle da vida sindical. Chauí (2000, p. 38) aponta que a legislação trabalhista é inspirada no corporativismo da Itália fascista, além da figura do governante como “pai dos pobres”. A autora sentencia: “[...] aqui não há lugar para luta de classes e sim para a cooperação e a colaboração entre o capital e o trabalho, sob a direção e vigilância do Estado”.

A anulação dos sindicatos, pela ditadura Vargas, e sua transformação em Institutos de Previdência e sindicatos tutelados significam uma grande operação de silêncio, de roubo da fala, que se sintetiza na busca da “harmonia social”. É bem o signo da anulação política, da anulação do dissenso por meio de autoritarismos (OLIVEIRA, 1999, p. 61).

Através do uso dos meios de comunicação, principalmente o rádio, e de várias cerimônias públicas, constrói-se a imagem de Getúlio Vargas como protetor dos trabalhadores, dirigente e guia dos brasileiros, amigo e pai, “[...] semelhante na esfera social ao chefe de família [...] doava benefícios à sua gente e dela tinha o direito de esperar fidelidade e apoio” (FAUSTO, 2001, p. 207). Tratando assim de formar uma opinião pública a seu favor, censurando críticas e informações independentes e elaborando sua versão da fase histórica que o país vive.

Em 1945, o país passa por um processo de transição para a democracia, encaminhado pelo chefe de um governo autoritário. Por isso Fausto (2001, p. 215) argumenta que a “[...] transição entre os dois regimes não representou uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos em meio a muitas continuidades”.

Em 1960, após a renúncia do presidente Jânio Quadros, João Goulart assume o governo do país em meio a um claro avanço dos movimentos sociais e surgimento de novos atores como os setores esquecidos do campo, órfãos da política populista, que começam a se mobilizar. Mobilizações pautadas nas grandes mudanças estruturais ocorridas no Brasil entre 1950 e 1964, caracterizadas pelo crescimento urbano e rápida industrialização (FAUSTO, 2001). A posse de João Goulart na presidência significa a volta do esquema populista em um contexto de mobilizações e pressões sociais muito maiores do que no período de Vargas.

De acordo com Fausto (2001), Jango propôs algumas reformas de base, dentre elas a reforma agrária, a ampliação do direito de voto, medidas nacionalistas de intervenção mais ampla do Estado na vida econômica, as quais fazem parte da tentativa de modernizar o capitalismo e reduzir as profundas desigualdades sociais do país a partir da ação do Estado. Certamente não se destinam à implantação de uma sociedade socialista, mas, causariam

grandes mudanças às quais as classes dominantes resistem fortemente, o que motiva a materialização do golpe militar em 1964. O país volta a estar sob um governo autoritário, centralizador, realizador de uma modernização conservadora do país, com alto custo para a classe trabalhadora.

E, novamente, a partir de 1974, quando se inicia a abertura política do país, é o regime de governo autoritário que conduz o frágil processo de transição democrática, o qual faz parte de um contexto mais amplo, abrangendo quase todos os países da América do Sul. A abertura política acontece sob a promessa de ser “lenta, gradual e segura”. A liberalização do regime segue um caminho difícil, cheio de pequenos avanços e recuos no qual a Constituição de 1988 pode ser vista como o marco que coloca fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário. Fausto (2001) bem argumenta que a transição brasileira tem

[...] a desvantagem de não colocar em questão problemas que iam muito além da garantia de direitos políticos à população. Seria inadequado dizer que esses problemas nasceram com o regime autoritário. A desigualdade de oportunidades, a ausência de instituições do Estado confiáveis e abertas aos cidadãos, a corrupção, o clientelismo são males arraigados no Brasil. Certamente esses males não seriam curados da noite para o dia, mas poderiam começar a ser enfrentados no momento crucial da transição (FAUSTO, 2001, p. 290).

A consolidação da democracia torna-se uma das principais tarefas do governo e da sociedade nos anos posteriores a 1988, pois apesar de um aparente acordo geral pela democracia, há também a continuidade de práticas contrárias a uma verdadeira democracia. Situação que leva o país, após o fim do autoritarismo, mais a uma “situação democrática” do que a um regime democrático consolidado (FAUSTO, 2001, p. 291).

Diante de toda esta constatação do ciclo reprodutivo das relações no interior da sociedade brasileira, a indagação que se coloca é: “[...] até que ponto o passado histórico torna impossível, ou quase impossível, a superação de muitos dos males atuais” (FAUSTO, 2001, p. 309)? O autor responde sinteticamente que, apesar de todos os fatores negativos do passado que ainda se refletem no presente – escravidão, clientelismo, exclusão social das classes mais pobres – os obstáculos, sem dúvida difíceis, não são impossíveis de serem superados. Defende a necessidade de que se entenda por democracia não apenas a participação em eleições, de tempos em tempos, mas abrir espaços para a participação democrática em diferentes níveis de atividades. “Trata-se ainda, no comportamento do dia-a-dia, de ter atitudes que reduzam um individualismo egoísta em favor de esforços comuns, de promover a tolerância, que passa pelo respeito das diferenças e das diversas opiniões” (FAUSTO, 2001, p. 309). A perspectiva da democracia participativa defende não apenas um conjunto de procedimentos, mas também

um meio de vida (HELD, 1987).

A Constituição Federal de 1988 amplia o processo de descentralização política e de participação dos brasileiros nas políticas públicas. Desse modo, essa nova institucionalidade de participação política traz duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais: a descentralização, ou seja, a transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios); e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, passa, em tese, a caracterizar o processo decisório. Em outras palavras, a partir de 1988, prolifera-se esta nova institucionalidade das políticas públicas e, “[...] uma expressão fundamental dessas mudanças institucionais seriam os diversos conselhos criados legalmente e que se constituiriam na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deveria ocorrer” (PERISSINOTTO, 2004, p. 48).

De acordo com Fuks, Perissionotto e Souza (2004), estes espaços de articulação entre sociedade civil e Estado constituem-se como possibilidades de ampliação da participação democrática. Ressaltando a importância de não se considerar a participação política como uma conduta que surge espontaneamente em função da simples existência de oportunidades institucionais.

Participar, como mostra a literatura sobre teoria democrática, implica em custos significativos e, dessa maneira, é uma conduta diretamente afetada pela distribuição desigual de recursos (financeiros, intelectuais, motivacionais), sobretudo num país como o nosso (FUKS, PERISSINOTTO E SOUZA, 2004, p. 08).

Apesar de reconhecer as dificuldades que ameaçam as instituições participativas, os autores não deixam de reconhecer que a atuação nos conselhos, por exemplo, é capaz de produzir impactos positivos sobre a cultura política dos conselheiros. Dessa forma, os conselhos têm o potencial de contribuir para a consolidação da democracia participativa no Brasil. Pois, conforme argumentam, uma das consequências da existência de instituições participativas, como os conselhos, é a quebra do monopólio da burocracia estatal sobre o processo decisório de políticas públicas importantes para a comunidade.

O vigoroso processo de redemocratização brasileira a partir da década de 1980 levou a um rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos atores: diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores e políticos comprometidos com os interesses populares (TONELLA, 2004, p. 182).

2.3.3 A hegemonia do ideário participacionista

Durante a década de 1990, uma das estratégias para promoção de políticas públicas mais usadas pelos governos brasileiros, principalmente no âmbito local, é a aproximação entre sociedade civil e sociedade política. O que faz da participação um princípio hegemônico, afirmada “[...] acima das intencionalidades dos atores e de suas diferentes filiações político-ideológicas” (TATAGIBA, 2006, p. 137). O fundamento legal dessas mudanças é a Constituição de 1988, a qual confere aos municípios papel central na gestão das políticas sociais, bem como focaliza a gestão participativa como princípio para elaboração e execução das políticas. Ou seja, a partir na Constituição de 1988, nossa democracia inclui mecanismos de democracia direta além de estabelecer o sistema representativo, estabelecendo um convívio entre a representação eleitoral e a representação da sociedade civil em mecanismos institucionalizados de participação.

Trata-se do resultado de todo um processo de luta da sociedade civil brasileira, que pauta os caminhos da reforma do Estado e da administração pública, contraposto a um passado de centralização, desarticulação, burocratização e autoritarismo, marcas históricas da gestão pública brasileira. Diversos fatores influenciam essas novas tendências, dentre eles a pressão pela democratização das políticas e as demandas no enfrentamento da pobreza. O país passa então a vivenciar novos processos de gestão, como os conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, câmaras setoriais, redes, fóruns, conferências e vários outros espaços públicos construídos no âmbito de programas específicos. Tatagiba (2006, p. 138) argumenta que as consequências dessas experiências para a renovação da gestão local têm gerado interrogações teóricas em torno dos inerentes desafios. Pois, diante do grande aumento dessas iniciativas inovadoras, ainda pouco se sabe “[...] sobre as bases nas quais se dão esses encontros entre sociedade civil e sociedade política, ou ainda quais as tendências resultantes desse processo no que respeita aos significados da democracia em construção”. Por isso, avaliar criticamente essas novas experiências de gestão é desafiador e necessário, principalmente sob um contexto marcado pela hegemonia do ideário participativo.

Uma das categorias que materializa as diferentes concepções de sociedade civil é a participação. Intrinsecamente relacionada à primeira, a participação, também é permeada pelos determinantes ideo-sócio-políticos que a modelam e/ou a diferenciam. Portanto, esta categoria, como um fenômeno sociopolítico, compõe processos hegemônicos e também os contra-hegemônicos.

Com este pressuposto, identifica-se que nas últimas duas décadas do século XX há

uma “[...] afirmação categórica da ideia de participação no campo da gestão pública” (NOGUEIRA, 2005, p. 117), uma espécie de inversão da hipótese decisionista que predomina em momentos imediatamente anteriores, em que

A concepção de que processos participativos não colaboravam para o crescimento econômico, pois dificultavam a tomada rápida de decisões foi sendo, pouco a pouco, substituída pelo reconhecimento de que a participação tem um valor em si, e, além disto, potencialmente relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento. Os processos participativos converteram-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social (NOGUEIRA, 2005, p. 118).

Nesse sentido, Tatagiba (2006) aponta que, a partir da década de 1990, há uma ressignificação da prática participativa no cenário brasileiro, ou seja, apesar do consenso em torno do ideário participacionista, ocorre uma diversificação dos fundamentos normativos que historicamente legitimaram a participação. Tendo em vista que, nos anos de 1970 e 1980, a participação ocorre em ações contestatórias, associadas a utopias transformadoras e, na década de 1990, entra em cena um novo fundamento do ideário participacionista. Conforme argumenta a autora:

O tema da participação, no bojo da luta pela redemocratização do Estado brasileiro, traz consigo uma forte carga normativa, cujo horizonte desejável esteve historicamente associado à transformação, entendida como alteração completa ou parcial das estruturas de dominação (TATAGIBA, 2006, p. 141).

A partir dos anos de 1990, surge a disputa por uma nova significação das experiências participativas, a qual tem como fonte de legitimidade a expectativa por uma gestão pública mais eficaz. A participação aparece então revestida de um novo conjunto de valores, visando o aumento da eficiência e eficácia das políticas implementadas, principalmente na área social. É revestida de um caráter de “ferramenta de gestão” sintonizando a administração pública com o novo tempo da sociedade globalizada, complexa e que “[...] exige a superação das formas convencionais, burocráticas e hierárquicas de gestão” (TATAGIBA, 2006, p. 141).

Soma-se à legitimidade política e de caráter moral da participação, a legitimidade macroeconômica e gerencial, ou seja, a participação passa a ser percebida como uma alternativa de gestão mais eficiente que as tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas, como os modelos burocráticos e os paternalistas. Passa a atuar como “parceira do Estado”, ampliando a capacidade de intervenção do governo, potencializando os recursos existentes e criando condições de sustentabilidade de programas e projetos. Tudo isso em meio a um contexto de redução do papel do Estado e mais, a motivação de contestação que caracteriza o

discurso participacionista até então. “[...] se dissolve no discurso técnico e supostamente neutro da moderna gerência, num evidente deslocamento do tema do conflito em favor da temática da eficiência e eficácia das políticas” (TATAGIBA, 2006, p. 142).

Portanto, a legitimação da participação é construída sobre esses distintos fundamentos, os quais não apenas convivem lado a lado, mas também estruturam a disputa de significados quanto à natureza da democracia em construção. Ou seja, o confronto e oposição que caracterizam as relações entre Estado e sociedade civil no período da resistência contra a ditadura cedem lugar para uma postura de negociação, aberta a uma atuação conjunta sob o signo da participação da sociedade civil.

Disso depura-se que, assim como a sociedade civil tem diferentes concepções e direções, a categoria participação também, e, por consequência, possui diferentes matizes e intenções. Nogueira (2005, p. 130) elabora um roteiro contendo quatro grandes modalidades de participação, as quais coexistem e se combinam de diferentes maneiras. “Tais modalidades expressam, também, os diferentes graus de consciência política coletiva, correspondendo, assim, à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais”. São elas:

- a) **Participação Assistencialista:** de natureza filantrópica ou solidária, como, por exemplo, práticas de auxílio mútuo e de mutirão. Nas fases que precedem à afirmação dos direitos de cidadania, é essa a modalidade dominante de participação. Ela também tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva.
- b) **Participação corporativa:** dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. Essa participação está na origem do sindicalismo moderno. Tanto quanto a participação assistencialista, esta é uma modalidade universal de participação. “Ambas, aliás, interpenetram-se intensamente, até mesmo porque estão articuladas de maneira estreita com problemas existenciais imediatos, práticos, concretos, quase sempre de fundo econômico” (NOGUEIRA, 2005, p. 135).

O autor argumenta que essas duas modalidades de participação integram uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna, mas nem por isso irrelevante, negativa ou inferior, que são práticas muito mais relacionadas ao proletariado e às camadas populares que à burguesia.

- c) **Participação eleitoral:** esta modalidade de participação insere-se no campo político

propriamente dito. Não visa apenas a defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. Aqui o cidadão está muito mais maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio, mas também em relação aos outros. Tem, porém seus limites, pois não necessariamente leva a uma reorganização do Estado ou do poder político (NOGUEIRA, 2011).

d) Participação política: “[...] inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo “menor”, muito pelo contrário”. Realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. “É uma prática ético-política, que tem ligação tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento”. É mediante a participação política que a vontade geral se objetiva, que indivíduos e grupos interferem na explicitação de suas demandas, fazendo com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2011, p. 133).

Devido ao fato desta diferenciação estar presente tanto no interior do Estado quanto no interior da sociedade civil, “[...] a questão da participação da sociedade civil é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa” (TATAGIBA, 2006, p. 142), entre a hegemonia e a contra-hegemonia. Por isso, esse consenso (modelado pela coerção) em torno do ideário participacionista escamoteia distintos projetos e intenções políticas orientados por diferentes concepções acerca do que seja a sociedade civil, a participação, e também, a democracia. Todas estas categorias compõem a concepção democrático participativa, na qual os valores, interesses e projetos conflitantes devem ser levados para processos deliberativos a fim de potencializar a mútua crítica e o aprendizado reflexivo.

Já para a perspectiva da democracia gerencial, há a tentativa de combinar a participação com a despolitização do debate público, por meio do monopólio das decisões nas mãos do Estado “[...] combinando, desta forma, a ampliação da participação com um estilo de gestão tecnocrático” (TATAGIBA, 2006, p. 145). Por isso, nos marcos da democracia gerencial, a participação perde seu potencial transformador/de luta contra-hegemônica e volta-se à execução das políticas públicas, revestida de apatia política em relação ao debate das escolhas políticas,

Ou, dito de outra forma, um dos principais desafios da democracia gerencial parece ser combinar participação política com uma democracia de baixa intensidade [...] o

que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizonte de expectativas, não é a partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente (TATAGIBA, 2006, p. 145).

A tendência de instrumentalização da prática participativa acontece a fim de produzir políticas eficientes de combate à pobreza, em um contexto de redução de instrumentos públicos na área social em que a participação assume um caráter instrumental de gestão pós-burocrática, contribuindo para a manutenção da configuração histórica da sociedade brasileira.

Percebe-se, portanto, que o tema da participação traz em si um forte conteúdo ideológico, possibilitando diferentes concepções e manifestações na vida prática, as quais trazem consigo seus respectivos projetos societários. Embora o ideário a favor da participação se manifeste de maneira consensual, trazendo aqui o entendimento de que o consenso é estabelecido pela hegemonia (ou seja, pela capacidade de direção da classe dominante) e justamente por isso é também fruto da coerção, o debate teórico a respeito dessas categorias é necessário para um entendimento mais profundo desses processos participativos adensados a partir da Constituição de 1988.

CAPÍTULO III

O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA-PR

É também verdade que ‘o homem é o que come’ na medida em que a alimentação é uma das expressões das relações sociais em seu conjunto e que todo agrupamento social tem uma alimentação fundamental própria; mas, da mesma maneira, é possível dizer que o ‘homem é a sua moradia’, o ‘homem é o seu modo particular de reprodução, ou seja, a sua família’, já que – na alimentação, no vestuário, na casa, na reprodução – residem elementos da vida social, nos quais, da maneira mais evidente e ampla (isto é, com extensão de massa), manifesta-se o conjunto das relações sociais.

(Antonio Gramsci)

3.1 ELEMENTOS CONTEXTUAIS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA

Guarapuava localiza-se na região centro-sul do Estado do Paraná, conta com uma população de 167.328 habitantes. Destes, 152.993 (91,4%) residem na área urbana e 14.335 (8,6%) são residentes na área rural. De acordo com a divisão adotada pelo IBGE, o município é caracterizado como de grande porte¹³ (IBGE, 2010).

Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (IPEA, 2003) mostram que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) do município é de 0,773, caracterizado como médio¹⁴, levando em conta que o índice do Estado do Paraná é de 0.787. Em relação à distribuição de renda no município, o percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos da população é de 68,27%, enquanto o percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população é de apenas 2,28%. Para dimensionar a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, observa-se também o Índice de Gini do município, que é de 0,64¹⁵.

Esses dados explicitam um contexto de desigualdade no que diz respeito à

¹³ Aqueles cuja população varia entre 101.000 habitantes a 900.00 habitantes. Polos de regiões e sedes de serviços mais especializados.

¹⁴ O IDH é um índice social que combina indicadores das áreas de saúde, educação e renda. A classificação é a seguinte: IDH inferior a 0,5 é caracterizado como baixo; entre 0,5 e 0,8, caracterizado como médio; e acima de 0,8 é considerado alto nível de desenvolvimento humano. Os índices variam de 0 a 1, sendo 1 a posição correspondente à melhor condição de desenvolvimento.

¹⁵ O Índice de Gini varia de 0 a 1. O valor 0 representaria uma situação de igualdade, em que todos têm a mesma renda, e o valor de 1 representa o extremo oposto, em que uma só pessoa deteria toda a riqueza. “Ou seja, em uma linguagem mais simples, no resultado final, quanto mais um país se aproxima do número 1, mais desigual é a distribuição de renda e riqueza, e quanto mais próximo do número 0, mais igualitário será aquele país. Dados do PNUD (Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento), de 2010, pelo índice de Gini, apontam o Brasil com o resultado de 0,56, sendo assim, o terceiro país mais desigual do mundo” (DESGUALDADE SOCIAL, 2012).

distribuição de renda, observando-se ainda que o percentual de pessoas com renda *per capita* abaixo de R\$ 37,75 chega a 10,54% da população guarapuavana, e o número de habitantes em situação de pobreza chega a 44.787 pessoas (IPEA, 2003).

Sobre a atividade econômica, registra-se uma alteração da base de produção agropecuária que predominou por muito tempo no município. Hoje a atividade econômica predominante é a de serviços, seguida pela agropecuária e indústria (FIUZA, 2005).

Circunscrita à temática da segurança alimentar e nutricional, a avaliação feita pelo Diagnóstico de Insegurança Alimentar da Região de Irati e Guarapuava em 2009¹⁶, identifica alguns dos principais geradores de insegurança alimentar e nutricional na região:

Entre os casos mais abrangentes da Região, que provocam a insegurança alimentar, está o agronegócio, basicamente latifundiários com produção pecuária, pinus, eucalipto, sendo que a fonte urbana de emprego, na maioria das vezes, é o órgão municipal ou estadual (PARANÁ, 2009, p. 2).

Problematizando a concentração de terras, Martins (1994, p.12) argumenta que,

A propriedade latifundiária da terra se propõe como sólida base de orientação social e política que freia, firmemente, as possibilidades de transformação social profunda e de democratização do País [...] A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente.

Para o autor, a pobreza no campo é um reflexo do processo de extrema concentração de terras vivenciado no país, em que a propriedade latifundiária fundamenta uma orientação social e política que limita maiores transformações sociais. Somada a isso, é notória a falta de apoio por parte das políticas públicas ao pequeno agricultor, que se caracteriza por oferecer produtos diversificados e exercer na prática o papel de abastecedor da alimentação dos brasileiros. Dados da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) apontam que 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros são provenientes da agricultura familiar (PERFEITO, 2008), em contraposição à produção latifundiária de monocultura de grãos para exportação, o que não fortalece uma perspectiva de produção voltada à segurança alimentar e nutricional da população.

Os dados do Diagnóstico, detalhados a seguir, apontam para a necessidade de ações estruturantes, relacionadas à distribuição de terras e renda no país e defesa da agricultura familiar em detrimento do “agronegócio burguês” (PARANÁ, 2009, p. 1).

Conforme apresentado no capítulo anterior, no cenário estrutural brasileiro, percebe-

¹⁶ Trata-se de um levantamento realizado pela Secretaria Estadual de Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETEP) em parceria com representantes de organizações da sociedade civil que de alguma forma tinham envolvimento com a temática da segurança alimentar.

se que alterações de ordem estrutural, como as citadas nos parágrafos anteriores, constituem um desafio histórico, considerando as relações de poder perpassadas pelos interesses particulares de uma elite tradicional. No processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo no Brasil, o país desenvolve de forma particular um permanente processo do que Fernandes (1987) caracteriza como “modernização conservadora”: que combina inovações com a conservação e reprodução ampliada do velho. Rêgo (2000) chama-o de um processo de “instituição de permanências”, a contínua reposição de uma dinâmica colonial de novo tipo, que traz à tona o patrimonialismo tão característico nas relações entre Estado e sociedade civil brasileiros.

Faoro (2000) define o patrimonialismo como uma forma de poder institucionalizado e que é legitimado pelo tradicionalismo, fundamentado na já citada premissa de que “assim é, porque sempre foi” (FAORO, 2000, p. 363). Em um modo capitalista reprodutor de relações patrimonialistas, a sociedade política conduz, comanda e supervisiona os assuntos públicos como se fossem negócios privados. Interessa-se no desenvolvimento econômico, desde que sob seu comando político.

Ao tratar desse processo de mudanças que não alteram substancialmente os modos de domínio societário, o autor desenvolve a tese de que, o que houve no Brasil foi a incorporação do capitalismo moderno sem mudanças estruturais, ilustrado como um movimento circular, que gira e volta para o mesmo lugar: uma “*viagem redonda*”.

O Diagnóstico apresenta o número de pessoas passando fome no Brasil, algo aproximado a 52 milhões de pessoas. No Paraná, o número seria de um milhão de pessoas vivendo na miséria, dos quais 21% estão na região metropolitana e 40% na região central do Estado (localidade onde está o município de Guarapuava). O documento segue argumentando que a população mundial está estimada em torno de 6,1 bilhões de pessoas¹⁷, e o total de produção de alimentos é suficiente para alimentar 11 bilhões de pessoas, manifestando uma preocupação com a concentração e o desperdício entre a colheita e a comercialização de alimentos.

Conforme já sistematizado, no que tange ao início das discussões sobre o conceito de segurança alimentar e nutricional, resgata-se a noção de que a ênfase dada à segurança alimentar no período de seu surgimento é voltada à produção de alimentos e não a sua distribuição (VALENTE, 2002). A partir da análise das informações apresentadas no referido

¹⁷ Dados da Organização das Nações Unidas estimam que, atualmente, a população mundial é de aproximadamente 7 bilhões de pessoas.

Diagnóstico, percebe-se que este sustenta um entendimento ampliado de segurança alimentar (longe da perspectiva produtivista fortemente reforçada com a Revolução Verde) pois a compreende como uma questão relacionada às desigualdades sociais, relacionada à possibilidade de acesso aos alimentos e, portanto, de acesso a direitos. Em conformidade com o entendimento de Valente (2002, p. 23) de que “[...] o alimento não é exclusivamente uma mercadoria, mas também um bem público”¹⁸, e sendo assim, a possibilidade de seu acesso deve adquirir um caráter de direito humano, independente de qualquer condição pré-estabelecida.

O Diagnóstico posiciona-se na defesa de mecanismos institucionalizados de participação, especificamente neste caso o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA – PR), como uma estratégia na luta pela garantia de direitos por meio de políticas sociais. Nas palavras do próprio documento:

É por esta realidade que avaliamos a importância da participação no CONSEA – PR – Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, por ser um espaço de articulação, referente aos problemas sociais, ligado à questão alimentar e nutricional que precisa ser discutido e aplicado em políticas públicas que venham eliminar com os problemas da fome e da miséria (PARANÁ, 2009, p. 3).

Ao considerar os grupos mais atingidos pela insegurança alimentar, mostra-se que, mesmo nos menores municípios da região, há grandes conglomerados de favelas em que as pessoas vivem em situações precárias. Dentre os grupos afetados, o Diagnóstico elenca também os assalariados rurais que trabalham com o cultivo de pinus, batata, erva-mate, carvão, fumo, madeira e suínos.

Além desses, relacionados a grupos vulneráveis à insegurança alimentar, são relacionados os posseiros que vivem em terras irregulares, as comunidades quilombolas,

[...] que sofreram exclusão no meio nacional, pois desde os tempos remotos nunca houve reconhecimento dos negros na nação e hoje vivem precariamente tanto alimentar como de geração de emprego e renda; estando localizadas nas áreas urbanas e rurais da região, carecendo de uma ajuda emergencial (PARANÁ, 2009, p. 5).

Diante da realidade de grupos minoritários vulneráveis por um processo histórico de exclusão social, como os especificados acima, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) define como um de seus pontos de abrangência a “[...] promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais

¹⁸ Público, de acordo com o dicionário Larousse da Língua Portuguesa, significa “1. Relativo ou pertencente ao povo, à coletividade. 2. Relativo ou pertencente ao Estado. [...] 6. Direito público, conjunto de leis que regulam os interesses de ordem coletiva” (LAROUSSE; ÁTICA, 2001).

específicos e populações em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2006).

De acordo com Paraná (2009), existem povos tradicionais localizados na região do município, identificando-os como populações em situação de insegurança alimentar. No âmbito das políticas públicas federais, em 2007 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, por meio do Decreto nº 6.040, que define povos e comunidades tradicionais como

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Percebe-se que o acesso ao direito a uma alimentação adequada e saudável desses povos relaciona-se intrinsecamente à possibilidade destes desenvolverem suas comunidades de acordo com suas práticas e culturas tradicionais. Tal consideração relaciona-se ao fomento da autonomia desses povos, ao desenvolvimento sustentável de suas comunidades.

As principais causas que podem acarretar em insegurança alimentar e nutricional na região, listadas pelo Diagnóstico, são:

- A falta de uma política de produção de alimentos saudáveis (livre de agrotóxicos);
- A não realização de uma reforma agrária ampla e irrestrita;
- A concentração de terra nas mãos de poucos (sem limitação de área);
- A produção em larga escala para exportação;
- O mercado das transnacionais;
- O excesso de marketing para consumo de produtos industrializados que muitas vezes não favorecem a saúde humana;
- Escassez de pesquisas e desenvolvimento tecnológico para produção de alimentos seguros;
- E a má distribuição de renda (PARANÁ, 2009, p. 3).

O Diagnóstico realizado trouxe a percepção de representantes de organizações governamentais e não governamentais sobre a situação de insegurança alimentar do município. Não é possível deixar de vincular a problematização do Diagnóstico aos dados socioeconômicos apresentados anteriormente, pois as variantes relacionadas à segurança alimentar da população estão intimamente atreladas ao desenvolvimento socioeconômico e produtivo, o que destaca uma percepção crítica diante da realidade local de considerável pobreza e desigualdade social.

No ano de 2011, é realizada no município a I Conferência Municipal de SAN e,

posteriormente, a III Conferência Regional de SAN da Região de Guarapuava¹⁹. As propostas aprovadas na plenária final da conferência regional, organizadas a partir dos eixos temáticos trabalhados na ocasião do evento, estão no Anexo A e analisadas no decorrer deste estudo.

Destaca-se que, diante dessas propostas/deliberações oriundas do processo de discussão realizado na conferência, há uma demanda por ações mais emergenciais, como a ampliação de políticas públicas voltadas para o agricultor familiar e melhoria de infraestrutura para escoamento da produção advinda da agricultura familiar.

Nota-se a perspectiva dos participantes da conferência de que o fortalecimento, ou ainda, a criação de arranjos formais para estruturar uma política municipal de SAN, como um conselho municipal de SAN, torna possível mais um modo de luta por essas questões.

As propostas também apontam para algumas problemáticas a serem trabalhadas mais a fundo no momento da análise das entrevistas, por exemplo, o entendimento de que o não uso de agrotóxicos na produção de alimentos e uma política de reforma agrária são possibilidades para efetivar o direito humano à alimentação adequada e saudável.

Este item apresentou elementos contextuais da SAN em Guarapuava a partir de alguns dados socioeconômicos, com destaque para os altos índices de pobreza e desigualdade na distribuição de renda. Para relacionar esses dados à questão mais específica da segurança alimentar, o Diagnóstico de Insegurança Alimentar da Região de Irati e Guarapuava (PARANÁ, 2009) e as propostas aprovadas na plenária final da conferência regional servem como fonte de dados.

A análise sobre esses dados permite destacar que a insegurança alimentar no município, dentre outros fatores, está relacionada à questão agrária, à pobreza no campo, falta de apoio à produção da agricultura familiar. Grupos minoritários existentes na região e em situações de vulnerabilidade social também são alvos de preocupação mais específica.

Além desses aspectos, os documentos desenvolvem a perspectiva de que a insegurança alimentar não está ligada à baixa produção de alimentos, mas à falta de recursos da população de baixa renda para acessar esses alimentos. Passam de uma abordagem que se preocupa com a produção em grande escala para uma abordagem da insegurança alimentar como um problema de ordem social.

¹⁹ Assim como as constatações sistematizadas na realização do Diagnóstico de Insegurança Alimentar citado anteriormente, as propostas advindas do processo de Conferência trazem perspectivas apresentadas por representantes de organizações governamentais e não governamentais envolvidos com a temática.

3.2 O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUARAPUAVA-PR

A fim de problematizar a mobilização e participação de segmentos organizados da sociedade civil nesse momento de gestação e de formalização de uma política pública municipal, com ações voltadas à segurança alimentar e nutricional, bem como de um arranjo formal de participação em torno da temática, esta pesquisa coletou informações junto a sujeitos significativos envolvidos nesse processo²⁰.

Tendo em vista que a luta pela garantia do direito a uma alimentação adequada configura-se no país com a participação de segmentos organizados da sociedade civil, movimentos sociais e entidades não governamentais, os quais manifestam posicionamentos no sentido desta questão não ser minorada a partir de ações pontuais e emergenciais. Mas que, além disso, demanda por ações estruturadas em forma de política pública que possibilitem a materialização de um direito recentemente formalizado na Constituição Federal, a exemplo do conteúdo dos eixos temáticos da IV Conferência Regional de SAN de Guarapuava, contidos no Apêndice A.

A fome e a participação da sociedade civil junto à condução do Estado brasileiro são questões que se moldam no processo de formação do país. Questões estruturais relacionadas à desigualdade presente em todos os momentos de seu desenvolvimento e que em Guarapuava não acontece de maneira diferente, conforme explicitam os índices de desenvolvimento e distribuição de renda apresentados no início deste capítulo.

Esta pesquisa enfoca, enquanto recorte de seleção dos sujeitos, as falas de representantes da sociedade civil, numa tentativa de registrar e valorizar suas trajetórias de lutas e as leituras da realidade que fundamentam suas ações. Apesar deste critério de seleção, depoimentos de representantes de setores governamentais também foram coletados, a fim de ampliar o espectro de análise da temática.

As falas são interpretadas a partir de uma concepção de totalidade, no sentido de que os sujeitos constroem sua percepção sobre os fenômenos como fruto do contexto ao qual estão inseridos, de sua formação político-ideológica, das condições que lhe são dadas, das relações sociais que estabelecem. Nas palavras de Gramsci (2001, p. 406) “[...] o homem deve ser concebido como um bloco histórico de elementos puramente subjetivos e individuais e de elementos de massa e objetivos ou materiais, com os quais o indivíduo está em relação ativa”.

²⁰ A metodologia utilizada para a realização deste estudo está detalhada na Introdução.

Os depoimentos dos sujeitos possibilitam estabelecer uma mediação entre o universo abstrato das considerações teóricas e sua materialização no campo empírico de manifestação da realidade²¹.

Seguindo os preceitos da análise de conteúdo²², a fim de responder à problemática e alcançar os objetivos deste trabalho, a análise dos depoimentos dos sujeitos é organizada em quatro grandes categorias: experiência dos entrevistados com a SAN; concepções de SAN; relações entre participação e democracia; e o processo de mobilização e participação. Elas estão apresentadas na sequência, antecedidas por um perfil dos sujeitos entrevistados.

3.2.1 Perfil dos entrevistados

O quadro 3 sistematiza algumas informações inerentes aos sujeitos entrevistados, possibilitando caracterizá-los e, ao mesmo tempo, preservando seu anonimato:

Quadro 2: Sujeitos Entrevistados

Entrevistados Representantes não governamentais	Profissão	Tempo de Participação em Outros Conselhos
Rng-1	Assistente Social	Conselho da APA Serra da Esperança por seis meses e CONSEA – PR por seis meses.
Rng-2	Lavrador	CONSEA – PR há nove anos.
Rng-3	Tecnólogo em Agroecologia	Não participou.
Rng-4	Assistente Social	Conselho Municipal de Assistência Social (suplente) por seis meses.
Rng-5	Administração	Comitê Gestor Municipal Fome Zero por dois anos e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente por quatro anos.
Entrevistados representantes governamentais	Profissão	Tempo de Participação em Outros Conselhos
Rg-1	Medicina Veterinária	Não Participou. (Foi representante do poder público municipal na conferência do município).
Rg-2	Assistente Social	Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS por dois anos e Comissão Regional de SAN -CORESAN por seis meses.

Fonte: a autora

²¹ Em virtude desta valorização, a apresentação das falas, muitas vezes, é extensa para não perder elementos essenciais do processo vivenciado no município. A partir deste item, todos os destaques em negrito nos depoimentos são grifos nossos.

²² Expostos na Introdução.

Um breve perfil dos entrevistados revela algumas características que podem ser avaliadas quando se pretende discutir participação democrática. Considerando dados como renda e escolaridade, entendidos como elementos que podem influenciar na capacidade de mobilização e participação, observa-se que seis dos sete sujeitos participantes possuem ensino superior completo e apenas um possui ensino médio.

Além disso, quatro dos entrevistados declararam possuir uma renda individual de até quatro salários mínimos; dois, até dois salários mínimos; e apenas um declarou possuir renda de até seis mínimos. Fuks, Perissionotto e Souza, (2004, p. 08 – grifo nosso) refletem que

Participar, como mostra a literatura sobre teoria democrática, implica em custos significativos e, dessa maneira, **é uma conduta diretamente afetada pela distribuição desigual de recursos** (financeiros, intelectuais, motivacionais), sobretudo num país como o nosso.

Disso depura-se que a participação tem um custo, não apenas monetário, mas relacionado às condições do sujeito como indivíduo e também como pertencente à determinada classe social. Os sujeitos desenvolvem sua capacidade de participação conforme determinadas condições de classe reproduzidas por eles em âmbito particular. Essa singularidade é explicitada durante a análise das falas, na sequência deste capítulo.

Outro dado interessante, perceptível no quadro 3, mostra que a maioria dos sujeitos já integrou ou integra outros conselhos comunitários, gestores ou outras organizações de participação política. Isso é importante à luz do entendimento de que participação traz consigo uma dimensão educativa. Ou seja, à medida que os sujeitos manifestam experiência em processos participativos, isso confere legitimidade a sua fala. Por isso, uma das categorias analisadas, a partir dos depoimentos, é a trajetória de mobilização e participação dos sujeitos, a partir de uma sistematização de suas experiências à temática da segurança alimentar e nutricional.

3.2.2 Experiência dos Entrevistados com a SAN

Os relatos a seguir justificam a participação dos sujeitos como representantes de organizações de envolvimento significativo no processo explorado nesta pesquisa. O entrevistado Rng-1 demonstra que sua experiência advém da própria vivência enquanto agricultor familiar e da articulação da temática com outras lutas de movimentos sociais do campo com as quais teve contato.

Rng-1: “Minha experiência na área da segurança alimentar e nutricional começa antes mesmo que eu conheça o conceito na teoria, porque sempre trabalhei com agricultura e eu sempre produzia, a maior parte do que produzia era na família, sempre cuidando que a produção fosse de qualidade, uma produção boa e bem diversificada. Já minha experiência mais ativa, com o conceito, começa na universidade, [...] e depois segui com a participação junto a associações, o MST, o Instituto Equipe de Educadores Populares (IEEP), várias organizações nesse sentido que estão organizadas a partir do CEMPO (Centro Missionário de Apoio ao Campesinato) [...] e depois comecei a participar das discussões de SAN em Guarapuava e no conselho. Hoje eu participo da Comissão Regional de SAN e também sou suplente do conselheiro estadual no CONSEA – PR”.

O sujeito Rng-2 inicia a entrevista manifestando sensibilidade para com a problemática da fome a partir da identificação com aqueles que sofrem com situações de insegurança alimentar em função de já ter experimentado situações semelhantes. Narra sua experiência de mobilização junto à temática e também explicita a articulação da luta pela SAN a outras bandeiras de lutas de movimentos sociais.

Rng-2: “Bom, quem experimenta a fome, sabe o que é! E eu acho que quem já passou fome não fica passivo diante de alguém que está passando fome, indigna-se! Agora, não adianta só se indignar! Por isso também que as pessoas se organizam, por exemplo, em movimentos sociais [...]. Então, eu trabalho nessa área, na organização das comunidades, há mais de 40 anos. E a minha experiência é de que é necessário organizar as comunidades para que elas também participem da política da defesa da segurança alimentar e nutricional. [...] Estou no Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Paraná [CONSEA – PR], nós começamos em 2004. A partir desse momento, eu sempre estive envolvido no CONSEA estadual e permaneci aqui na região, na Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional que seria a CORESAN. [...] Participei da primeira fase, das primeiras discussões aqui no Estado do Paraná para a criação do CONSEA”.

O entrevistado Rng-3 está inserido em um contexto de práticas de tomada de decisões em âmbito coletivo, de diálogo e fortalecimento de bases de participação no interior do movimento social ao qual pertence.

Rng-3: “Por eu estar bastante ligado às lutas sociais, principalmente do Movimento Sem Terra, o tema não é uma novidade, E mais para frente, em 2010, a Via Campesina²³ juntou os vários conceitos e criou esse conceito atual de Soberania Alimentar que é o que usamos. [...] E aí eu trabalho no dia a dia, o movimento força-me à constante discussão, discutir com as famílias assentadas a questão do autoconsumo, a questão da produção. [...] Participei na conferência municipal no ano passado, fui convidado por ter experiência com o PAA”.

Diante de um contexto de organização estatal a partir de perspectivas neoliberais e de

²³ De acordo com Sícole (2003), a Via Campesina é um movimento internacional autônomo e pluralista, que coordena organizações campesinas de médios e pequenos agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres e comunidades indígenas da Ásia, África, América e Europa.

uma consequente ausência do Estado no provimento de direitos baseado em políticas sociais, organizações do denominado Terceiro Setor²⁴ desenvolvem ações na área de SAN no município. Alguns dos sujeitos da pesquisa têm ligação com a temática a partir de vínculos institucionais como profissionais envolvidos em organizações não governamentais que prestam serviços na área da segurança alimentar.

Rng-4: *“A partir do momento que eu entrei trabalhar nesse campo, comecei a perceber que é um campo muito amplo de atuação. [...] E aí vi outra preocupação, porque o Estado não está atendendo essa demanda, o Estado não dá conta! Então, acabam criando outros programas que venham a contribuir para essa questão”.*

Rng-5: *“Eu trabalhei na Pastoral da Criança, e lá, além das ações relacionadas à saúde, fazia parte já desde o início a alimentação enriquecida. O alimento usado de forma integral, aproveitamento integral de alimentos [...]. Aqui em Guarapuava eu participei da elaboração de um projeto que se chama “Alimentando a Vida”. Nós criamos esse projeto para trabalhar diretamente com as mães, fizemos um plano de ação teórica e prática [...]. Outra experiência foi a participação no Comitê Gestor Fome Zero aqui de Guarapuava, fiquei dois anos e percebi uma grande articulação no Comitê. Apesar das falhas, havia um envolvimento das instituições que participavam nessa procura de uma segurança alimentar, de promover melhor essa questão da alimentação”.*

No âmbito dos entrevistados ligados ao setor governamental, tomou-se o depoimento de um participante da conferência municipal representante do poder público municipal e um ex-integrante da equipe técnica do governo estadual responsável, na época, pelas ações na área de SAN na região. Respectivamente Rg-1 e Rg-2.

Rg-1: *“Sou médica veterinária”*²⁵.

Notou-se que o sujeito Rg-1, ao contrário de todos os demais entrevistados, não possui um vínculo orgânico com a questão da segurança alimentar no município, seu depoimento foi mantido, considerando que foi representante do poder público municipal na conferência do município. Situação que torna possível analisar o envolvimento do poder

²⁴ De acordo com Simionatto (2010, p. 32), para o pensamento neoliberal, “[...] a sociedade civil é concebida como espaço ‘público não estatal’, ‘terceiro setor’ ou ‘setor não-governamental’, dotado de autonomia em relação ao Estado, auto-organizado e de representação homogênea dos interesses de classe. [...] Sob esta perspectiva ocorreu uma incisiva revalorização da sociedade civil, acompanhada de um forte discurso participacionista, com destaque para o protagonismo dos chamados ‘novos atores’, como o voluntariado, os grupos filantrópicos, as cooperativas e organizações não governamentais (ONGs) [...]. A contraposição simplista Estado-sociedade civil difundiu de forma incisiva a ideia de que tudo o que não dependia do Estado levaria a maior emancipação social [...] contribuindo para escamotear os conflitos, as contradições e as desigualdades sociais”

²⁵ Decidimos respeitar a escolha do sujeito que optou em prestar informações de maneira escrita, sendo o único que não participou por meio de entrevista semiestruturada. Por isso algumas de suas informações são mais limitadas.

público municipal com a questão, o que será aprofundado mais adiante.

Rg-2: *“Principalmente aqui no Paraná, desde as primeiras mobilizações de implantação e discussão dessa política pública, eu acompanhei, na época como governo de Estado, a realização das primeiras conferências. E também, anterior a isso, acompanhei o trabalho de base que já realizei nos movimentos sociais, foi a base também que me impulsionou dentro do governo a lutar para que realmente esses direitos sejam efetivados. Eu era a técnica responsável pela segurança alimentar na Secretaria de Estado, mas recebia muito o apoio da chefia da época que entendia essa necessidade e apoiou muito esse trabalho de mobilização dos municípios e dos movimentos sociais também, abriu bastante espaço para que o Estado fosse realmente presença nessa efetivação”.*

O sujeito Rg-2 demonstra ter uma ampla experiência profissional e de militância política para com a questão da segurança alimentar, desde o início das discussões no Estado do Paraná, que acompanham as discussões em âmbito nacional. Seu relato deixa transparecer que as discussões e ações em torno de uma política de segurança alimentar articulada na região de Guarapuava acontecem em um determinado período em função de um posicionamento técnico da secretaria estadual responsável pelas articulações.

Em síntese, nota-se que, no âmbito dos representantes governamentais, a experiência decorre da participação como representante do poder público na conferência municipal, participação realizada, muitas vezes, para cumprir um protocolo imposto pelo processo de conferência; e da experiência como ex-profissional responsável pela SAN na regional de uma Secretaria de Estado que desenvolveu ações no município relacionadas à segurança alimentar.

Os representantes não governamentais apresentam experiências de participação ligadas à temática da segurança alimentar em Guarapuava que advém de vínculos com organizações da sociedade civil, da participação no próprio Conselho Estadual de SAN, de experiências pessoais que os motivaram a se envolver com o tema, como a vivência com a agricultura familiar. Ainda, por estarem inseridos em ações de movimentos sociais ligados, dentre outras lutas, à defesa do direito à segurança alimentar. Há também aqueles que se envolvem em decorrência da demanda profissional apresentada no âmbito de organizações da sociedade civil que prestam serviços na área.

Confirmando os critérios de seleção da amostra da pesquisa, percebe-se que, quantitativamente, a maioria dos entrevistados apresenta experiência na área em decorrência do exercício de suas profissões e/ou de sua militância em movimentos sociais. Portanto, são sujeitos significativos à questão pesquisada no município.

3.2.3 Concepções de segurança alimentar e nutricional

Toma-se por pressuposto investigar quais as concepções de Segurança Alimentar e Nutricional dos sujeitos, entendendo que suas práticas estão ligadas às concepções que possuem. Os sujeitos explicitam que o termo está relacionado a uma diversidade de multideterminantes, como um **direito**, consequentemente, organizado sob uma **política pública**, e também vinculado a um **modo de produção de alimentos**.

O acesso à alimentação é reconhecido pela LOSAN como um direito fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana. A interpretação da SAN como um direito humano é apreendida pelos sujeitos.

Rng-1: *“Ter acesso a alimentos em quantidade e qualidade, sem comprometer o acesso a outros bens. Quando se fala o **acesso de todos** é de todos mesmo, independente de gênero, de cor, de classe social, de local onde mora. Tudo isso deve estar incluso na questão da segurança alimentar”.*

Rng-2: *“Faz parte da índole humana esse **direito**. Ninguém é condenado a passar fome, ser sem casa, sem terra, quer dizer, sem os **direitos fundamentais**. [...] O direito alimentar é o direito natural, quando nascemos, ou melhor, quando somos gerados, já somos gerados e nascemos com esse direito, independente de qualquer outra questão. Direito à alimentação sadia e adequada, com os nutrientes necessários, é um **direito universal**”.*

Rng-3: *“É um direito, está na Constituição”.*

Rg-2: *“É uma grande conquista. Foi necessário o envolvimento de muitas pessoas para transformar isso num direito, numa política pública. Foi fruto de uma grande **mobilização social** e partiu realmente da realidade, das nossas bases que levantaram essas demandas e necessidades. E também é fruto da cruel realidade da fome, que fez com que a **sociedade civil principalmente se mobilizasse pra conquistar isso como um direito**”.*

Os direitos sociais, juntamente com os direitos civis e políticos, foram reconhecidos internacionalmente como direitos humanos na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em 1948. Isso significa dizer que são direitos cabíveis a todos os indivíduos sem distinções.

Bobbio (2004) defende o aspecto histórico inerente à constituição dos direitos do homem, o que significa dizer que os direitos nascem em “[...] certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 24).

O autor esclarece que, enquanto os direitos de liberdade ter por fundamento um não agir por parte do Estado, os direitos sociais demandam uma ação positiva do Estado. Ou seja,

“[...] embora as exigências de direitos possam estar dispostas cronologicamente em diversas fases ou gerações, suas espécies são sempre – com relação aos poderes constituídos – apenas duas: ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios” (BOBBIO, 2004, p. 26).

De acordo com Carvalho (2011), os direitos sociais são aqueles que garantem aos cidadãos a participação na riqueza coletiva. Para que sejam efetivados, necessitam de uma eficiente máquina administrativa do poder executivo. Baseiam-se no princípio da justiça social, “[...] permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos” (CARVALHO, 2011, p. 10).

Gradativamente e com variações, essa concepção universalista de direitos sociais é incorporada às constituições da maioria dos países ocidentais, inclusive ao Brasil, ainda que tardiamente, na Constituição Federal de 1988 (TELLES, 1999).

A Constituição reconhece, em seu art. 6º, como direitos sociais: “[...] a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 2012, *grifo nosso*).

Telles (1999, p. 22) problematiza a disparidade existente entre os princípios igualitários da lei e a realidade de desigualdades e exclusões, e sobre a impotência dos direitos sociais em alterar a ordem do mundo, “[...] impotência que se arma no descompasso entre a grandiosidade dos ideais e a realidade bruta das discriminações, exclusões e violências que atingem maiorias”.

Mas, a autora também alerta para que, diante desta realidade, não se decretem impossibilidades. Desloca as discussões sobre os direitos sociais centradas na sua fragilidade imposta pela realidade para pensá-los como possibilidades, sobretudo no sentido de os sujeitos inscreverem suas demandas no contexto das políticas públicas.

Por isso mesmo, se a reivindicação de direitos está longe de ser a tradução de um suposto mundo das necessidades, tampouco pode ser reduzida simplesmente ao jogo dos interesses, pois os direitos estruturam uma linguagem pela qual esses sujeitos elaboram politicamente suas diferenças e ampliam o ‘mundo comum’ da política ao inscrever na cena pública suas formas de existência, com tudo o que elas carregam em termos de cultura e valores, esperanças e aspirações, como questões que interpelam o julgamento ético e a deliberação política (TELLES, 1999, p. 24).

A partir do reconhecimento de que o acesso à alimentação adequada é um direito de todo ser humano, manifesta-se nas falas dos sujeitos o entendimento de que uma das

possibilidades de materialização desse direito, ou seja, para que de fato ele seja efetivado, o Estado deve operacionalizar políticas públicas nesse sentido.

Yasbek (2010) considera esse processo que relaciona a conquista de direitos e a sua operacionalização por meio de políticas públicas muito mais político do que técnico. E por isso mesmo, o processo enfrenta diversos entraves relacionados a perspectivas societárias divergentes. No entanto, a autora, assim como os sujeitos desta pesquisa, defende que, diante do quadro de desigualdade característico de nosso país, assim como em Guarapuava, as políticas sociais podem ser uma possibilidade de enfrentamento à pobreza e diminuição de desigualdades. Essa perspectiva é apresentada também por Behring e Boschetti (2011, p. 190 – *grifo nosso*):

[...] a política social no contexto do capitalismo em sua fase madura, não é capaz de reverter esse quadro, nem é essa sua função estrutural. Contudo, levar as políticas sociais ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos os que têm compromissos com a emancipação política e a emancipação humana, tendo em vista **eleva o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais**. Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos.

Situação que corrobora com a leitura gramsciana de que o Estado ocidental moderno inscreve em sua agenda de ações não apenas as demandas das classes dominantes, mas que, justamente para manter o domínio hegemônico, é necessário que se desenvolvam ações de interesse das classes subalternizadas.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme certo **equilíbrio de compromisso**, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Mas também é indubitável que **os sacrifícios e o compromisso não se relacionam com o essencial**, pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não pode deixar de se fundamentar na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 1989, p. 33 – *grifo nosso*).

Pelos processos de socialização da política desencadeados pelo fortalecimento da capacidade de influência de organizações da sociedade civil junto às decisões público-estatais, que a perspectiva gramsciana de Estado ampliado entende que o Estado moderno não é composto apenas pela sociedade política. Mas que a sociedade civil também o compõe em um movimento dialético de unidade/distinção. O que significa dizer que organizações da sociedade civil têm a possibilidade de inscrever suas demandas no interior do Estado.

Por isso, pode-se interpretar que a estruturação de uma política pública municipal

(seguindo o desencadear de um movimento em nível nacional) pode acontecer como resultado, em parte, da capacidade de influência da sociedade civil sobre decisões políticas.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional propõe estruturar ações intersetoriais para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional dos cidadãos, que possibilite o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (VALENTE, 2002).

Para os entrevistados, existem elementos relacionados a um modo neoliberal de governar do Estado brasileiro que influenciam na materialização das políticas sociais.

Rng-2: *“O problema é que a **política** não está alcançando, mesmo que o governo desse momento dedique muito esforço para isso, é toda uma **conjuntura mundial** que não admite que os pobres possam sair dessa pobreza e da miséria”.*

Rg-2: *“Hoje é reconhecido como um direito, mas ainda precisa ser um **direito efetivado**! Está garantido em lei, mas ainda precisa ser feito muito para nossa população conseguir acessar esse direito”.*

Rng-4: *“A segurança alimentar e nutricional está associada a todas as outras **políticas** também, saúde, educação, etc. A questão da segurança alimentar atinge vários campos da sociedade”.*

A respeito disto, Gramsci (1989, p. 32) interpreta a incidência do ideário liberal sobre o modo de governar os Estados como “[...] uma regulamentação de caráter estatal” que, apesar da aparente incoerência com a perspectiva liberal de que o Estado não deve intervir na atividade econômica desenvolvida pela sociedade civil, na realidade, o liberalismo econômico é introduzido e mantido por “caminhos legislativos e coercitivos”. O liberalismo interpretado por Gramsci e que hoje manifesta sua versão mais atualizada, na forma do neoliberalismo, adquire um *status* de programa político adotado de maneira hegemônica pelos governos capitalistas a partir da década de 1980.

A perspectiva de que as necessidades de sobrevivência econômica e social dos indivíduos devem ser supridas “livremente”, ou ainda, individualmente via mercado, acarreta em um sucateamento das políticas públicas, as quais passam a configurar um quadro de eufemismo das situações de extrema pobreza (SILVA, 2010). Em um âmbito mais conceitual, Gramsci reflete sobre essa liberdade:

[...] dado que o homem é também o conjunto das suas condições de vida [...] a possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, uma realidade: que o homem

possa ou não possa fazer determinada coisa, isso tem importância na avaliação daquilo que realmente se faz. Possibilidade quer dizer ‘liberdade’. A medida das possibilidades entra no conceito de homem. **Que existam as possibilidades objetivas de não se morrer de fome e que, mesmo assim, se morra de fome, é algo que, ao que parece, tem sua importância** (GRAMSCI, 2001 – vol. 1, p. 406 – *grifo nosso*).

Oliveira (1995) analisa a particularidade brasileira do neoliberalismo e chama atenção para a capacidade de influência que segmentos organizados da sociedade civil apresentam em tempos de introdução do ideário neoliberal no país, possibilitando, dentre outros fatores, a manutenção e até expansão de políticas sociais, contrariando, em certos aspectos, a onda neoliberal que invade a América Latina no momento.

Disso depura-se que, apesar da configuração neoliberal do governo brasileiro, não se pode decretar pragmaticamente impossibilidades. Pois, a sociedade civil enquanto parte constituinte do Estado pode, em processos de mobilização e participação, influenciar sobre aspectos governamentais, mesmo aqueles ditados por instâncias internacionais de dominação, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Outro fator que se destaca a partir das falas dos sujeitos, é o de que a concepção de segurança alimentar e nutricional passa pela questão da produtividade, alcançando a dimensão do direito ao acesso aos alimentos. Ou seja, com o passar dos anos percebeu-se que a questão da alimentação não se configura como um problema de incapacidade de produção de alimentos, mas como falta de condições materiais de sobrevivência de grande parte da população mundial. Situação que se reproduz também no contexto local e permeia o entendimento daqueles envolvidos na luta pela segurança alimentar e nutricional.

Além disso, a concepção de insegurança alimentar e nutricional não se relaciona apenas à falta de nutrientes necessários a uma boa alimentação, não diz respeito apenas à questão da fome, mas também à qualidade dos alimentos consumidos pela população. Entra em cena a segurança nutricional dos alimentos, e essa preocupação também é manifestada pelos sujeitos:

Rng-5: “Segurança alimentar é ter a certeza do que se está comendo [...] uma certeza de que eu vou comer algo que vai ser saudável, que vai trazer benefícios para minha saúde e que **não esteja contaminado**, isso para mim é segurança. [...] É uma **política** que precisa ser trabalhada e bem aplicada para trazer uma vida saudável pra população”.

Rng-2: “Não se pode considerar segurança alimentar de um alimento plantado, colhido e colocado no mercado ou na mesa dos brasileiros para comer, com **agrotóxicos**. [...] No sistema político brasileiro, latino americano principalmente que conhecemos melhor, a política deixou que envenenássemos os alimentos”.

Rng-4: “Entra aí a diminuição do uso de **agrotóxicos** e até, de certa maneira, pensamos na

extinção. Para diminuir os problemas causados à saúde, tanto do agricultor, quanto da pessoa que consome esses produtos na cidade”.

Rng-3: “Para a Via Campesina, a alimentação de qualidade é produzida **sem agrotóxico, não transgênico**, sempre respeitando as diferenças culturais de cada região. [...] E o IBGE já provou que quem produz os alimentos para o povo comer são os pequenos agricultores. E o Brasil está fazendo o processo inverso, está concentrando terra ao invés de distribuir [...]. Por isso que a luta da Via Campesina é também a luta pela Reforma Agrária [...]. Há dois grandes temas que nós estamos trabalhando nas campanhas com a Via Campesina, um é a questão das sementes que estão escapando da mão dos agricultores, estão virando commodities²⁶ das multinacionais. Isso é um grande crime à Soberania Alimentar, porque como que o camponês vai produzir alimentos se não tem as sementes. [...] E a questão do não uso de **agrotóxicos**. Uma campanha permanente pelo não uso de agrotóxicos, [...] essas duas grandes campanhas que defendemos”.

Rg-1: “Um compromisso com a sociedade para o controle e fornecimento de alimentos mais saudáveis à população”.

Rng-1: “É valorizar a questão da cultura alimentar, alimentos **livres de agrotóxicos**. [...] deve englobar a questão da **autonomia produtiva** [...]”.

A introdução e rápida predominância da utilização de insumos químicos na produção agrícola no Brasil acontecem seguindo um movimento internacional, a partir da década de 1960, com a chamada Revolução Verde, já problematizada anteriormente neste estudo. Destacam-se aqui algumas das consequências, relacionadas à segurança alimentar, atribuídas a esse modo de produção agrícola. Lembrando que os sujeitos entrevistados são militantes e realizam trabalhos na área em organizações não governamentais, percebe-se uma concordância que liga insegurança alimentar e nutricional com o uso de agrotóxicos.

Isso se manifesta duplamente: pelo processo de expulsão do agricultor familiar do campo e a valorização da produção de monoculturas em extensões latifundiárias; e pela qualidade sanitária dos alimentos contaminados por agrotóxicos e amplamente consumidos pela população urbana.

Em função do processo de elaboração e tramitação da LOSAN, com a participação da sociedade civil, percebe-se que esta demanda não foi desconsiderada na formulação da lei, que prevê a “[...] garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população” (BRASIL, 2006).

²⁶ *Commodities*, na tradução do inglês significa mercadoria. Refere-se a produtos de base em estado bruto, como matéria-prima ou com um grau mínimo de industrialização. Em geral são produtos *in natura* provenientes de cultivo ou extração. O Brasil é um dos maiores exportadores do mundo desse tipo de produto (INFOESCOLA, 2012).

É recorrente na fala dos sujeitos o entendimento de que o país deveria exercer sua capacidade de soberania no que diz respeito à produção de alimentos e às estratégias políticas que possibilitem o acesso de todos a uma alimentação adequada. A Soberania Alimentar é entendida como o direito de cada país decidir autonomamente sobre sua produção e consumo alimentar e é um termo incorporado pelos movimentos sociais (conforme já citado anteriormente) que fundamenta suas argumentações contrárias ao modelo de produção agrícola predominante no país, baseada na monocultura latifundiária para exportação. Conforme problematiza Valente (2002, p. 39),

Adicionalmente, as novas técnicas agropecuárias, baseadas na forte utilização de insumos químicos, associada à mudança de hábitos alimentares urbanos, têm produzido agravos à saúde humana, consubstanciados no aumento de doenças crônico-degenerativas (obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, entre outras) associada a uma alimentação inadequada, que se transformaram na década de 1990 nas principais causas de mortalidade.

Nota-se que da mesma maneira os entrevistados apropriam-se de uma concepção ampliada de segurança/insegurança alimentar, não a entendendo apenas relacionada à fome, quando afirmam que para promover a SAN é necessário produzir alimentos sem agrotóxicos.

Sobre as concepções de segurança alimentar e nutricional manifestadas pelos sujeitos, pode-se destacar três subcategorias trabalhadas ao longo deste item: a segurança alimentar é um direito de todos; este deve ser garantido por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado; e está intimamente relacionada à produção de alimentos sem contaminação de agrotóxicos.

Além disso, não há conflitos explícitos entre as concepções apresentadas pelos entrevistados representantes governamentais e não governamentais, mostrando que, em um nível conceitual, os sujeitos apresentam certa homogeneidade em seus depoimentos.

O entendimento de que é papel do Estado propor ações para garantia deste direito aparece em todos os depoimentos colhidos. E, além disso, há uma leitura crítica dos sujeitos para com o contexto das políticas públicas, o entendimento de que esta é uma questão complexa perpassada por multideterminantes locais, nacionais e internacionais.

3.2.4 Relações entre Participação e Democracia

Tendo em vista o objetivo da pesquisa relacionado à análise da mobilização e participação da sociedade civil pautada em preceitos da democracia participativa, busca-se saber dos sujeitos o que compreendem por participação e por democracia.

Rng-1: “Hoje o processo no Brasil é uma **democracia representativa**, até isso não há problema, desde que **a sociedade participasse ativamente** das discussões da política, das políticas que estão surgindo, acompanhasse o que faz o representante que eles elegeram, só que isso não acontece”.

De acordo com Pateman (1992, p. 54), é um engano supor que o indivíduo possa ser representado “[...] como um todo e para todos os seus propósitos, em vez de ser representado em relação a alguma função bem definida”. Por isso a prática democrática deve extrapolar a participação eleitoral por parte dos representados.

Rng-3: “Democracia: poder de todos, **poder nas mãos de todos**. Hoje, para mim, o conceito de democracia que se passa para sociedade que é o poder de votar e escolher representantes. Não é isso democracia, a palavra não está sendo usada corretamente. Democracia é você **participar da gestão da sociedade**, participar do modelo de sociedade que você quer. Não é apenas representativa [...]. Então, acho que é isso, a sociedade estar **participando ativamente**, além do voto.

Carvalho (1998) fundamenta o argumento de que a superação de uma oposição rígida entre democracia direta e democracia representativa parlamentar possibilita que, aos poucos, as duas propostas se articulem. Destaca-se, portanto, a complementaridade estabelecida entre essas duas propostas democráticas, ou seja, o preceito de que a democracia participativa não suprime o exercício da representação, mas propõe uma relação de complementaridade, no entendimento de que a representação democrática tem suas limitações e que a participação direta dos cidadãos em processos coletivos de tomada de decisões acarreta em diversos outros fatores que vão além da decisão política propriamente dita.

Rng-3: “[...] E o governo deveria propiciar isso também. [...] O governo não puxa isso. Mas é o próprio sistema. O sistema capitalista neoliberal que depende de o povo estar desinformado [...]. Dentro do Movimento Sem Terra temos como princípio a participação, defendemos que a base do movimento esteja participando das discussões [...] não é pela representação, é pelo **debate**, mesmo que tenham os representantes, o debate tem que chegar até a sociedade”.

Esse trecho destaca que o Estado é chamado a desempenhar o seu papel em um contexto de participação democrática para além do voto eleitoral. Resgata-se que, de acordo com os críticos da democracia participativa, a estabilidade de um sistema democrático é ameaçada à medida que não se estabelece um devido consenso, defendem que posições conflituosas devem ser evitadas para a manutenção da ordem social e econômica. A participação limitada e a apatia política contribuem para amenizar discordâncias, cumprindo um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema democrático.

Os dados da pesquisa comprovam a perspectiva de Estado que fundamenta este estudo, baseada nas formulações gramscianas, de que o Estado desempenha o papel de mantedor do domínio hegemônico, e faz isso a partir da direção ideológica, operada na sociedade por meio das instituições e dos aparelhos privados de hegemonia. “O Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica” (GRAMSCI, 2001, p. 324). Significa interpretar que o Estado educa o consenso e atua na criação de um senso comum que se relaciona aos interesses da classe dominante hegemonicamente. “Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 2001, p. 399).

Disso depura-se que é por meio do Estado que a classe dominante justifica e mantém seu domínio, por meio não apenas da coerção, mas também pela obtenção do consenso dos governados. Mas, no âmbito da hegemonia de uma classe sobre a outra, não se pode deixar de pontuar que a hegemonia é permeada pela possibilidade de constituição de uma contra-hegemonia. Traz consigo a possibilidade de elaboração de uma reforma intelectual e moral que supere a visão de mundo imposta mecanicamente pela “sociedade oficial” e dê lugar a uma direção consciente, a uma concepção de mundo crítica e coerente, no sentido de superação da subalternidade (SIMIONATTO, 2008).

A conquista da participação democrática no Brasil ocorre no contexto de um Estado “[...] tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados” (CARVALHO, 1998, p. 1). Mas, além da participação como reivindicação e conquista da sociedade, há uma participação como “oferta estatal”, no sentido de atribuir legitimidade e interlocução com alguns setores sociais.

A ‘oferta’ de participação social por parte do Estado brasileiro, é, no entanto, historicamente, muito restrita, geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e “republicana” - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma ‘coisa pública’ (CARVALHO, 1998, p. 7).

No entanto, a partir da Constituição de 1988, há uma incorporação por parte do Estado das propostas de gestão participativa, conseqüentemente, ampliam-se os canais institucionalizados de participação. Carvalho (1998) problematiza que esta oferta estatal muitas vezes é maior que a demanda de participação por parte da sociedade. Não que esta não queira participar, mas há um contexto de relações socioestatais e ideopolíticas complexas, conforme visto nos capítulos anteriores. Mais especificamente no contexto pós Constituição Federal de 1988, há por um lado

[...] os movimentos sociais, forjados num tempo de ditadura, onde as possibilidades de diálogo eram quase inexistentes ou cooptadoras, desenvolveram um forte perfil reativo, reivindicativo, habituado a uma relação de confronto com o Estado. A história deste período, bem como toda a tradição autoritária brasileira, produzem uma sociedade civil frágil, com pouca capacitação técnica e política para a proposição e a negociação de políticas públicas, que ocupa de forma precária os canais participativos conquistados. Por outro lado, especialmente nos lugares (municípios ou bairros) com menor tradição organizativa e capacidade propositiva, a sociedade não ‘dá conta’ de ocupar com qualidade os espaços criados por iniciativa legal e governamental (CARVALHO, 1998, p. 8).

A autora argumenta que, contraditoriamente, apesar desta oferta estatal à participação de segmentos organizados da sociedade civil na gestão dos assuntos públicos, há uma falta de vontade e de cultura política por parte do Estado que favoreça a partilha do poder na cogestão das políticas públicas.

A resistência ou a dificuldade de efetivamente repartir o poder com a sociedade devem-se, em alguns casos, a compromissos fisiológicos que beneficiam elites econômicas e/ou políticas ou ao clientelismo, corporativismo e à centralização que **tradicionalmente regem as relações entre Estado e sociedade** (CARVALHO, 1998, p. 9 – *grifo nosso*).

Razão pela qual os sujeitos entrevistados estabelecem uma relação de complementaridade entre participação e democracia, a partir do entendimento de que a participação leva à democracia e de que, por meio da participação democrática é possível transcender as relações tradicionalmente estabelecidas entre Estado e sociedade:

Rng-1: *“Não existe democracia sem participação. Só porque às vezes pode não ser uma participação emancipatória, uma participação ativa, muitas vezes a participação serve pra mascarar algumas situações”.*

Rng-4: *“É a participação que vai levar à democracia! A partir do momento que você se engaja. E essa participação se dá de várias maneiras, você pode participar da associação do teu bairro, participar da família, da escola, são várias formas de participação”.*

Rng-4: *“Eu acho que participação e democracia caminham juntas”.*

Held (1987) argumenta que a perspectiva da democracia participativa defende não apenas um conjunto de procedimentos, mas também um meio de vida. Fausto (2001, p. 309) corrobora este argumento ao defender a necessidade de ampliação de espaços para a participação democrática em diferentes níveis de atividades. “Trata-se ainda, no comportamento do dia-a-dia, de ter atitudes que reduzam um individualismo egoísta em favor de esforços comuns, de promover a tolerância, que passa pelo respeito das diferenças e das diversas opiniões”. E também Pateman (1992, p. 38 – *grifo nosso*):

O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados. [...] Como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é **ensinado** a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado.

Parte-se do pressuposto de que a radicalização da democracia não acontece imediatamente à formalização de um regime democrático, mas é necessária a construção de uma cultura democrática. “A gestão dos interesses da sociedade, o direito a ter direitos, não se expressam unicamente no controle social sobre o Estado, mas também na democratização da cultura da sociedade” (CARVALHO, 1998, p. 13). Para que esse processo ocorra, algumas condições básicas são necessárias ao exercício da participação.

Rng-1: *“Vários fatores influenciam na participação. É uma coisa muito ampla, tem a questão da educação, de conhecimento da política, de conhecimento das leis, de tempo mesmo para participação, de consciência política, que muitos não acreditam na política e acham inválido participar, tem tudo isso”.*

A participação é um requisito para o desenvolvimento social do homem, para que ele possa tomar parte nas decisões da vida social. Mas, é necessário que se leve em conta outros pressupostos da existência humana:

O primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder ‘fazer história’. Mas, para viver, é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais (MARX; ENGELS, 1996, p. 39).

Tem-se, portanto, que a luta por condições básicas de vida e trabalho são historicamente motivações para a participação e que há uma grande importância da inserção dos segmentos organizados da sociedade civil no cenário de uma democracia participativa.

Lembra-se aqui, do pressuposto rousseauiano de que para o exercício de uma plena democracia, há a necessidade de uma condição mínima de igualdade social entre os participantes. E, nas palavras dos sujeitos da pesquisa:

Rng-2: *“Mas o que eu entendo por democracia é que, antes de mais nada, teríamos que colocar todos em pé de **igualdade**. Mesmo que a Constituição diga isso, mas na prática isso não acontece. [...] Mas na situação que estamos hoje, a democracia funciona para quem tem o **poder**. Então mesmo a política de segurança alimentar precisa de muita força”.*

Rng-5: *“Em relação à democracia, entra a liberdade que a população tem de poder dar a sua*

*opinião e fazer valer a soberania do nosso país, da nossa realidade, estar ali presente, não ficar quieta diante dessa **desigualdade social** que percebemos no país, mas ter a coragem de denunciar para reivindicar os seus direitos, o que hoje é muito falho na administração de um modo geral”.*

A perspectiva rousseauiana, bem como a apresentada pelo sujeito de pesquisa, é de que certas condições econômicas são necessárias a um sistema participativo.

Tendo em vista o contexto socioeconômico de Guarapuava problematizado anteriormente (marcado por elevados índices de pobreza e uma grande desigualdade na distribuição de renda), pode-se interpretar que, diante das mínimas condições materiais necessárias à participação defendidas pelos clássicos da democracia participativa, a participação política no contexto local é também influenciada por esses fatores que podem se constituir em limitadores. Além das condições objetivas materiais, há que se considerar também a histórica exclusão da sociedade civil brasileira em processos participativos.

Rng-1: *“Tem um **processo de exclusão** que tem que ser considerado quando se fala em participação. Que as condições que se tem de participação não são as mesmas de quem esteve envolvido nesse processo de desenvolvimento, um processo político mesmo, de formação política. Essa seria uma participação ideal, uma **participação ativa**, só que tem vários fatores que influenciam para que essa participação muitas vezes não aconteça como deveria”.*

Sobre isto, Costa (2006, p. 110) sintetiza:

Já ao nascer, a nação brasileira foi construída pela lógica do personalismo e dos favores, dos desmandos dos poderosos e da ausência do poder de influência dos trabalhadores na condução dos interesses coletivos, na administração pública e na repartição interna da renda. Este tipo de cultura política foi o berço do patrimonialismo, em que os interesses privados das elites econômicas prevalecem sobre os coletivos, do conjunto da população trabalhadora.

Oliveira (1999, p. 59) também constata que, a partir da reconstituição da formação da sociedade brasileira, o que se percebe é um processo de violência e proibição da fala, de “[...] anulação da política, do dissenso, do desentendimento”.

A constituição do Estado brasileiro, conforme trabalhado anteriormente neste estudo ocorre em um contexto tradicionalmente autoritário e excludente. Nesse sentido, a articulação entre preceitos da democracia representativa com canais institucionalizados de gestão participativa contribuem para alterar esta ordem, possibilitando “[...] desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais” (CARVALHO, 1998, p. 5). Sem perder de vista que esse processo de uma efetiva partilha de poder de gestão com a sociedade é algo lento, complexo e

descontínuo.

Mas a participação, mesmo que sem resultados imediatamente efetivos, traz consigo ganhos. Resgata-se o entendimento rousseauiano e a perspectiva gramsciana de que a participação tem em si uma dimensão educativa e que confere legitimidade às decisões tomadas em processos coletivos. No perfil dos entrevistados traçado anteriormente, percebe-se que todos têm experiência em algum processo participativo, seja na composição de conselhos ou na participação em conferências de políticas públicas.

Os teóricos da democracia participativa defendem que a participação deve se desenvolver em novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política (PEREIRA, 2007). Destaca-se nas falas dos sujeitos, a concepção de que a participação institucionalizada em espaços que possibilitem uma relação “simbiótica” com o Estado (principalmente por meio de conselhos e conferências de políticas públicas) desempenha uma função fiscalizadora do Estado:

Rng-1: *“O que eu entendo por participação é uma participação ativa, onde a sociedade está constantemente pleiteando, cobrando, **fiscalizando** o Estado. Fazendo o processo democrático acontecer mesmo. Só que, no entanto, a participação nesse sentido ainda é muito pequena, são poucas as pessoas que participam dessa forma e que tem as **condições de participar** dessa forma”.*

Rng-5: *“Por exemplo, participar do **controle social**, estar nos conselhos, interagir nos diversos conselhos, nas conferências, nos fóruns, nas discussões que acontecem. Em relação a isso, eu considero um exemplo bem concreto de participação o que ocorreu com o art. 6º da Constituição Federal, foi fruto do trabalho da população, várias organizações do país articulando os abaixo assinados pra conseguir que se acrescentasse no artigo [...]a alimentação. Isso é um exemplo de participação, por a mão na massa, não se omitir de algo que vai beneficiar a qualidade de vida da população [...]. E tudo aquilo de mobilização que acontece [...]. E estar próximo do poder governamental, fiscalizar, denunciar aquilo que não está correto”.*

A partir do processo de redemocratização do país, marcado formalmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o modo de gestão das políticas sociais é alterado, com foco agora na gestão participativa como princípio para elaboração e execução das políticas. Essa mudança de paradigma²⁷, contraposta a um passado de centralização, desarticulação, burocratização e autoritarismo da gestão pública brasileira, é resultado de todo um processo de luta da sociedade civil. Estabelece-se um convívio entre a representação eleitoral e a representação da sociedade civil em mecanismos institucionalizados de participação, como os conselhos e conferências, citados pelos sujeitos.

²⁷ Paradigma, de acordo com o dicionário Larousse da Língua Portuguesa significa “modelo, padrão, norma, exemplo” (LAROUSSE; ÁTICA, 2001).

Rng-1: “Os conselhos são os espaços que vem para romper um pouco com a questão apenas da democracia representativa. Os conselhos são os espaços em que a sociedade pode **fiscalizar**, pode **propor**, pode sugerir políticas, **avaliar** ações, enfim, seria um espaço mais amplo, não só dos representantes, dos políticos eleitos. [...] Só que muitas vezes isso não acontece, por vários motivos, com já foi comentado antes, a questão de falta de recursos, de consciência, de informação, a própria educação, vários fatores que influenciam nessa participação [...]. E também porque muitas vezes um conselho elabora propostas em que passam os anos e não são cumpridas, talvez por falha do próprio conselho. Mas isso ajuda no processo do pessoal não acreditar muito nos conselhos também”.

Ao falar sobre a participação política, Nogueira (2011) esclarece que o simples ato de votar é uma ação em defesa de interesses configurados como formas políticas de participação, em maior ou menor intensidade. É por meio da participação política, a qual se realiza tendo em vista a comunidade como um todo, que “[...] indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum, organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado” (NOGUEIRA, 2011, p. 137).

Uma das consequências da existência de instituições participativas, como os conselhos²⁸, é a quebra do monopólio da burocracia estatal sobre o processo decisório de políticas públicas importantes para a comunidade. No entanto, Perissinotto (2004) chama atenção para não se considerar a participação política como uma conduta que surge espontaneamente em função da simples existência de oportunidades institucionais. Apesar de os conselhos terem o potencial de contribuir para a consolidação da democracia participativa no Brasil, constituem-se em espaços contraditórios, que reproduzem relações históricas de poder estabelecidas entre Estado e sociedade civil.

A partir de suas experiências em canais institucionalizados de participação, não apenas na área da segurança alimentar e nutricional, os sujeitos manifestam conhecimento dessas limitações.

Rng-2: “A democracia, como eu entendo é isso, você tem que **ouvir**. Qual é a opinião que o povo, realmente o povo, deu para instituir essa política de segurança alimentar. Nós participamos agora já de quatro conferências (estaduais). Lá, muitas pessoas do povo conseguiu dizer, mas **não conseguem ainda ser ouvidos à altura para que realmente seja executado** [o que desejam]. Porque lá foi dito que não queremos alimentos com agrotóxicos, não queremos alimentos transgênicos, queremos reforma agrária, queremos que sejam tituladas as terras dos povos e comunidades tradicionais. Pelo menos nesse espaço, acho que caminhamos rumo à democracia, mas ainda precisamos caminhar e muito. A democracia precisa ser aberta muito mais do que já está”.

²⁸ A questão dos conselhos será trabalhada com maior profundidade na próxima categoria de análise.

Pondera-se que o breve período de tempo histórico em que esses processos participativos passam a se efetivar no país. Por isso, a problematização dessa perspectiva de gestão de políticas sociais voltada à interconexão entre representação e participação pode contribuir para uma melhor compreensão das relações, limites e potencialidades existentes nesses espaços.

Estudos sobre essa temática²⁹ mostram que o poder executivo, muitas vezes, ainda prevalece de modo autoritário às decisões tomadas coletivamente. A perspectiva de que processos democrático-participativos são interdependentes de ambas as esferas, governamentais e não governamentais será explorada mais adiante.

No entanto, vale ressaltar a necessidade de não se ter uma concepção romanceada que demonize a esfera estatal e superestime a esfera societária. A inclusão por parte da esfera estatal de demandas contrárias aos interesses dominantes, já foi abordada anteriormente. De acordo com Semeraro (1999), o Estado pode até mesmo expressar demandas universalistas, advindas das lutas das classes subalternas. Por isso é que se faz necessária uma análise concreta das correlações de forças presentes em cada momento histórico para que se possa definir “[...] a função e as potencialidades positivas ou negativas, tanto da sociedade civil como do Estado” (SEMERARO, 1999, p. 10).

Reiterando o argumento de Nogueira (2004), considera-se que, acrescido ao seu potencial dinamizador, a sociedade civil não é um campo universal, organizada exclusivamente por bons valores como uma extensão mecânica da vida democrática, mas, também é perpassada por interesses que se contrapõem e que podem até se desenvolver em atitudes incivis.

Também, de acordo com Simionatto (2010), a sociedade civil não é um campo neutro, mas uma esfera heterogênea e de intensa correlação de forças na disputa por diferentes projetos, pois, não se restringe à luta por direitos sociais, mas, além disso, insere-se na luta entre projetos societários.

Nogueira (1999, p. 81) esclarece que a sociedade civil não é imediatamente política, sua dimensão política precisa ser construída. É pela “[...] ativação política que a sociedade civil vincula-se ao espaço público democrático” e tem a possibilidade de inscrever suas demandas junto ao governo da sociedade, ou seja, junto à esfera estatal, exercendo o papel de cogestão daquilo que é público.

²⁹ Sobre experiências de participação em conselhos e conferências de políticas públicas, ver DAGNINO (2002); DAGNINO, E. OLVERA, J. A. PANFICHI, A. (2006). Como os estudos realizados em Guarapuava: FIUZA (2005); KOLODY (2011); PRATES (2011).

Rg-2: “[...] *Eu entendo que a democracia ainda é um termo teórico, que ainda não está sendo bem efetivado. Por exemplo, o conselho é um espaço democrático, então nós como conselheiros deliberamos. Só que na hora da execução daquilo que está deliberado, não se efetiva da forma como o poder da sociedade civil está deliberando. Ainda há muita influência do coronelismo na hora dos nossos governantes executarem as políticas públicas. Então, ainda é muito de acordo com interesses político-partidários e não como efetivação de política pública de direito. E isso compromete a democracia, porque não fica enfatizado o direito do povo, mas o direito de quem está no comando*”.

Explicita-se na fala do sujeito a compreensão de que as deliberações realizadas em espaços institucionalizados de participação têm sua efetividade fragilizada por relações entre Estado e sociedade civil brasileiros que são historicamente construídas e, no contexto específico de Guarapuava, isso não é diferente.

Sobre os preceitos da democracia deliberativa³⁰, Luchmann (2002, p. 14) esclarece que se constitui enquanto um “[...] processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública”, levando em conta interesses da coletividade, cabendo aos cidadãos a “definição e/ou a co-gestão das políticas públicas”.

Ao tecer considerações sobre a democracia deliberativa, Nogueira (2011, p. 142) pontua que os inevitáveis efeitos do exercício do poder podem ser minimizados pela “[...] expansão de focos deliberativos ampliados, nos quais prevaleçam [...] uma ideia forte de bem comum e uma disposição para interagir e dialogar”. No entanto,

Ao passo que a democracia de massas [*relacionada à perspectiva da democracia participativa adotada neste estudo*] projeta a construção de um Estado democrático socialmente controlado e pensa a sociedade civil como um terreno (estatal) de lutas pela hegemonia, a democracia deliberativa pensa o Estado como um dado da vida dificilmente controlável ou modelável e concebe a sociedade civil como palco em que se pode organizar o entendimento dialógico de atores dispostos à deliberação cívica (NOGUEIRA, 2011, p. 142).

O argumento de Nogueira (2011) está no sentido de não se perder de vista o fortalecimento das lutas por hegemonia – de conquista do Estado. Reconhece a importância do debate público, mas, ao pensar a estrutura do Estado brasileiro, conforme recuperado no regate histórico, há a hegemonia de uma racionalidade instrumental que se sobrepõe a uma racionalidade emancipatória. Além da característica desigualdade que também se expressa na relação entre Estado e sociedade historicamente construída no Brasil.

Conforme visto, a partir do rompimento com um regime autoritário, e junto à redemocratização do país, cresce um novo incentivo ao ideário democrático participacionista.

³⁰ Sobre a democracia deliberativa ver também LUCHMANN (2002) e PEREIRA (2007).

Até mesmo porque a própria dinâmica desse processo de redemocratização dependeu, “[...] em maior ou menor medida, de avanços em termos de mobilização social, ou seja, de participação política” (NOGUEIRA, 2011, p. 142).

E com isso proliferaram-se, apesar de ranços e déficits, os espaços institucionalizados de participação na definição e cogestão de políticas públicas. Diante de variadas possibilidades teóricas, neste estudo opta-se por analisar o processo de mobilização e participação constituído em uma realidade local pelo prisma da democracia participativa e da interpretação gramsciana sobre Estado e sociedade civil modernos.

A fragilidade desses espaços levantada pelos sujeitos é fruto de suas experiências em processos de mobilização e participação de organizações da sociedade civil no município na defesa do direito à segurança alimentar e nutricional e também em outros espaços de participação na defesa de direitos.

Em síntese, ao analisar a relação estabelecida entre participação e democracia nos depoimentos, há a predominância da perspectiva de que se faz necessária uma participação direta, para além da modalidade de representação eleitoral, para que de fato haja democracia.

O debate aparece como algo inerente à participação. Nesse contexto de debate/participação, o Estado tem o seu papel para a participação da sociedade civil, e desempenha esse papel de modo contraditório, abrindo espaços de discussão/deliberação como os conselhos e as conferências, ao mesmo tempo em que reproduz a lógica do domínio oligárquico.

A pesquisa, através da fala dos sujeitos, demonstra o pressuposto teórico sobre a democracia participativa, fundamentado em Pateman (1992) e na perspectiva rousseauiana (apresentados no capítulo 2), sobre o aspecto de que a participação tem uma dimensão educativa/ pedagógica para aqueles que participam.

Mas, para participar, é necessário um mínimo de condições materiais de sobrevivência, um mínimo de igualdade social. Além disso, destaca-se a histórica exclusão da sociedade civil em processos participativos ao longo do desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade no Brasil.

Para romper com estas relações de domínio do Estado para com a sociedade civil, os depoimentos apontam que a participação democrática pode ser exercida por meio dos conselhos e conferências de políticas públicas, os quais têm a possibilidade de propor, fiscalizar e avaliar as ações do Estado. Esses espaços têm potencialidades, como por exemplo, a quebra do monopólio da burocracia estatal e a diluição do poder em processos de tomada de decisões. Mas, têm também limitações, problematizadas pelos sujeitos, como por exemplo, o

baixo poder de influência sobre as decisões do poder executivo.

Percebe-se, tanto nas falas dos sujeitos quanto na fundamentação teórica, a superação de uma suposta dicotomia existente entre preceitos da democracia representativa e da democracia participativa, estabelecendo-se uma relação de complementaridade entre essas duas propostas democráticas.

Além disso, os depoimentos possibilitam interpretar que, diante do contexto sócio-histórico do país, a participação política dos cidadãos brasileiros é algo que necessita ser construída, assim como a radicalização dos valores democráticos devem ser transpostos a todas as esferas das relações sociais para que de fato se possa falar em uma democracia efetiva, que extrapole os procedimentos formais e alcance materialidade nas relações sociais.

Nesse sentido, o Estado tem um papel a desempenhar, abrindo mecanismos de participação e, além disso, atuando na construção de uma cultura participativa dos cidadãos que resulte em decisões tomadas coletivamente e efetivadas no cotidiano da realidade social.

3.2.5 O Processo de Mobilização e Participação

Para atender a expectativa de analisar o processo de mobilização e participação da sociedade civil com a finalidade de se estruturar uma política municipal que concentre ações voltadas para a área da segurança alimentar e nutricional, toma-se por pressuposto, de acordo com Gohn (2008), que as categorias mobilização e participação social são complementares, assim como a participação tem uma relação intrínseca com a democracia.

Para solidificar esse argumento, Carvalho (1998) destaca:

Todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação (CARVALHO, 1998, p. 1 – *grifo nosso*).

A partir desse pressuposto, este item tem o objetivo de registrar³¹ e problematizar o processo de mobilização e participação vivenciado em Guarapuava. Considerando a importância de se registrar esse processo (pleno de dados expostos pelos sujeitos da pesquisa), a exposição da análise está organizada a partir de subcategorias decorrentes da pesquisa de campo: o processo inicial de mobilização e participação; a I Conferência Municipal de SAN

³¹ Justamente em decorrência de um dos objetivos do estudo ser registrar e sistematizar esse processo de mobilização e participação no município, os trechos das entrevistas transcritos estão extensas neste item.

em Guarapuava; o processo em seu momento atual/ pós-conferência (2011/2012); um Conselho Municipal de SAN em Guarapuava; e, as perspectivas futuras.

3.2.5.1 O processo inicial de mobilização e participação

Rng-1: *“O processo de discussão sobre a SAN em Guarapuava, pelo que eu lembro, começa em 2008, 2009. Esse processo de discussão foi puxado especialmente pelo CEMPO³² e pela SETP, que foram os pioneiros a puxar essa discussão aqui em Guarapuava. Daí se começa a acessar os primeiros PAAs, e começa a ideia de **formar um conselho**, de formar uma equipe pra discutir a SAN”.*

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 e compõe uma estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil por meio do fortalecimento da agricultura familiar. De acordo com o Decreto Nº 7.775, de 4 de Julho de 2012, o PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e tem por finalidade, dentre outros, incentivar a produção, consumo e valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional (BRASIL, 2012b).

Podem ser beneficiários do programa consumidores ou fornecedores. Os beneficiários consumidores são indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e/ou indivíduos atendidos pela rede socioassistencial, por equipamentos de alimentação e nutrição. E os beneficiários fornecedores são aqueles aptos a fornecer alimentos ao PAA: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais (MDS, 2012b).

O PAA é executado com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)³³. Desde o início de sua execução, o programa tem possibilitado o fortalecimento da agricultura familiar, com ênfase na agricultura agroecológica e, além disso, sua implementação acaba “forçando” as discussões locais sobre a segurança alimentar e nutricional, como ocorreu em Guarapuava.

³² O Centro Missionário de Apoio ao Camponato (CEMPO) é uma entidade que realiza, dentre outras atividades, a assessoria de agricultores camponeses em Guarapuava e região.

³³ Informações retiradas de MDA (2012).

Nesse contexto, percebe-se que o início das discussões sobre a SAN em Guarapuava tem a participação de organizações da sociedade civil, bem como a participação da regional da Secretaria Estadual responsável pela área da segurança alimentar e nutricional.

Rng-1: *“Em 2008, 2009, havia as reuniões **convocadas pelo pessoal da SETP** para discutir sobre como estava a execução dos PAAs, as documentações, a necessidade de os agricultores se organizarem para montar associações, ver quais os problemas de acesso que se tinha, o que impedia que esses agricultores acessassem a segurança alimentar e nutricional, cadastro das entidades também que seriam beneficiadas recebendo esses produtos, busca de envolvimento de meio urbano e meio rural na discussão da SAN e assim foi. Daí, em 2009 também, teve aquela assinatura de iniciativa popular para que se tornasse direito humano a alimentação adequada e fosse inclusa na Constituição. Foram recolhidas assinaturas aqui em Guarapuava”.*

Nogueira (2011) argumenta que o Estado contemporâneo precisa se abrir para a gestão participativa, realizada pela participação política de representantes de segmentos organizados da sociedade civil interessados em inscrever suas demandas e interesses junto à esfera pública estatal.

[...] a gestão participativa associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem – um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses, um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil (NOGUEIRA, 2011, p. 125).

Se o Estado tem a importante função de chamar as organizações da sociedade civil para participar, paradoxalmente, a própria sociedade civil exerce sua capacidade de influência junto às organizações estatais, “forçando” sua abertura para a inscrição das demandas não hegemônicas.

Rg-2: *“Falando da política pública de segurança alimentar em Guarapuava, a cidade participou desse processo muito **em função da atuação da sociedade civil**. Desde o início, eu lembro enquanto atuava como técnica no Escritório, todas as mobilizações, tudo que aconteceu até regionalmente, foi em função dessa atuação dos movimentos sociais presentes aqui no município. Também porque há várias entidades ligadas aos movimentos sociais que tem sede no município de Guarapuava”[...]. A presença da Secretaria Estadual e da Prefeitura (desde 2003, 2004) quando houve essa proposta de iniciarmos um processo de discussão sobre a política de segurança alimentar. Avalio como uma integração muito efetiva da chefia que estava no momento. Ela abraçou a causa, chamou a sociedade civil para discussão, formou comissão regional e sem ter recursos, sem ter muito apoio do Estado porque não existia orçamento para isso no momento, ela abraçou essa causa e organizou a primeira conferência regional que aconteceu em 2004. Com debates muito importantes, conseguiu **mobilizar** todos os setores relacionados a essa política, as várias secretarias municipais participaram, os vários membros dos movimentos sociais. Foi um debate bem expressivo e foram construídas propostas bem significativas para levar para a conferência estadual. Foi eleito também o conselheiro estadual para região. De 2004 até 2010, foi*

crecendo muito o debate e a discussão em torno da política na nossa região e o Estado se fez bastante presente”.

O relato evidencia um processo de mobilização ocorrido no município que, em um primeiro momento, encontra apoio por parte da secretaria do governo estadual, a qual toma a iniciativa de congregar as diversas organizações sociais existentes no município que discutem e têm práticas relacionadas à segurança alimentar, com destaque para a presença de movimentos sociais que não têm como bandeira de luta, prioritariamente, a segurança alimentar, mas que a compreendem como consequência do modo de estruturação e organização da sociedade brasileira e, portanto, acabam por incluir mais essa temática às suas reivindicações.

Rng-2: *“Nós tivemos uma fase, que foi de 2003 pra cá, que a Secretaria tinha um pessoal que tinha uma atenção especial à questão de dar ao povo isso que você está chamando aqui de democracia, de **ouvir o povo**, colocar-se no meio do povo para construir essa política”.*

Percebe-se que as discussões ganham o espaço público no município seguindo a movimentação nacional. Recordando, de acordo com o resgate histórico realizado anteriormente, que é com a mudança do governo federal e sua proposta de formalização de uma política nacional de SAN que o tema volta a ocupar a esfera pública no país. Tem-se, portanto, que, a partir de uma movimentação iniciada no governo federal, os estados e municípios voltam-se para o tema. Principalmente no sentido de cumprir exigências legais a fim de acessarem recursos destinados à operacionalização de políticas públicas voltadas à alimentação, como por exemplo, o PAA.

Outra questão a ressaltar é a fragilidade de uma política de Estado³⁴ diante do Poder Executivo. As mudanças de bases políticas no governo do Estado³⁵ acabam por fragilizar o andamento da organização da política.

Rng-2: *“Tanto que agora, na mudança de governo, daquilo que conseguimos organizar naquela fase de governo, **restou muito pouco organicamente**. Porque a secretaria até agora ainda não chamou uma reunião, mesmo que indo lá pessoalmente cobrar como conselheiro estadual do CONSEA. [...] Então, estamos realmente longe de abrir a questão para a participação popular. Tivemos também um problema dentro do governo estadual que mudou a secretaria em que estava a segurança alimentar. Houve uma confusão danada e ficamos os primeiros três meses sem saber em qual secretaria ficaríamos e acabamos ficando na SETS. E*

³⁴ “[...] Ainda que a distinção seja complexa. Estado refere-se ao tipo de regime duradouro político, que ordena a nação. Governo refere-se aos detentores eventuais do poder, de acordo com as regras do regime político estatal. Assim, estar no governo não implica necessariamente estar no Estado, e vice-versa” (DEMO, 1999, p. 29).

³⁵ Antecedido pelo governador reeleito em 2006, Roberto Requião (PMDB), o atual governador do Estado, Beto Richa (PSDB) assumiu o mandato em janeiro de 2011.

*aí há mais um problema com essa questão, o pessoal que estava dentro da secretaria que é da família (Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social) agora, é da secretaria, então veio para cá a política, mas sem um corpo de técnicos que conheçam. Aliás, aqueles que realmente estavam na direção dessa política foram mandados embora, e os que ficaram dentro da secretaria ficaram na secretaria da família. Então nós temos um problema sério da implementação dessa política porque não há uma vontade da secretaria que está ligada à segurança alimentar no Estado, mas isso porque **o município também não diz nada**".*

Evidencia-se na fala dos sujeitos que no município a situação continua inalterada, ou seja, sem envolvimento da atual secretaria estadual responsável pela área e da Prefeitura Municipal no sentido de estruturação da política.

Rng-2: *"O município fez praticamente nada para que essa política fosse implementada [...] Se a Prefeitura, a Câmara municipal tivesse uma atenção maior, ou pelo menos tivesse atenção para isso, não é possível que isso estaria nesse estágio. [...] E já houve um processo, havia uma comissão já organizada, quer dizer, é falta de vontade mesmo! [...] Quanto mais vai deixando passar, mais elas se desarticulam e as pessoas vão perdendo a vontade e a credibilidade de continuar organizado nessa comissão".*

Rg-2: *"Então, o que eu vejo é que no município, **por parte do governo municipal, não existe presença nenhuma no processo, só quando convocado pela sociedade civil**, se fez presente. E até mesmo os programas [...] vieram para Guarapuava também em função das entidades ligadas aos movimentos sociais que estavam atuando, **não por interesse do município** ou do gestor municipal. Então, o que aconteceu de discussões, de organização relacionada ao direito à alimentação adequada está relacionada à **atuação da sociedade civil, que sempre se fez presente** [...]. E também todas as **mobilizações** que foram feitas para a Conferência, antes da Conferência tiveram vários fóruns em que foi discutido a segurança alimentar [...]"*.

Paralelamente à organização da Política Nacional de SAN, estados e municípios precisam formalizar e operacionalizar suas próprias políticas e conselhos. No relato dos participantes, evidencia-se que em Guarapuava já existiu um processo de mobilização de organizações governamentais e não governamentais em prol da formalização desta política, no entanto, atualmente, esse processo enfrenta limitações.

A sociedade civil declara-se disposta e ao mesmo tempo dependente do poder governamental para a organização de ações formais, estruturadas em uma política municipal de SAN, bem como para a constituição de um espaço formal de participação, que seria o CONSEA municipal. Fato este que se explica pelas históricas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil brasileiros.

Rg-2: *"Guarapuava, infelizmente, teve participação de alguns técnicos que entendiam a importância dessa proposta, principalmente os técnicos que atuam com a população que está em situação de insegurança alimentar, houve uma sensibilização, **mas por compromisso pessoal, não enquanto compromisso de governo**. Nesse sentido que eu reforço aquilo que já coloquei antes, que Guarapuava perdeu muito, nós poderíamos estar com o Sistema já*

*consolidado, pelo porte de município, pelas necessidades que nós temos aqui, é uma cidade polo que sofre muito com as consequências do êxodo rural, muitas famílias vivem na periferia e estão desempregadas. É um público que precisa da política de segurança alimentar, mas infelizmente **não houve esse compromisso político** com a construção de uma política pública. O que houve já de conquistas foi a sociedade civil que foi aos poucos tentando infiltrar os programas, porque a sociedade civil sem ter a participação do gestor público não consegue sozinha viabilizar os programas, precisa de toda a parte legal de documentação e tudo”.*

Rng-2: “Nós aqui poderíamos ter feito a posse do CONSEA municipal há um bom tempo já, porque estava pronto, no forno, só para tirar e instaurar e se perdeu, **vai ter que começar tudo de novo**”.

De acordo com Carvalho (1998), espaços institucionalizados de participação dependem de uma mínima resposta governamental. Por exemplo, o fato de que os representantes não governamentais precisam ter acesso a informações do setor governamental para que possam exercer sua participação.

Caso essa contrapartida do poder público quanto à participação da sociedade civil em processos de cogestão não ocorra, esses espaços ficam reduzidos “[...] a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais” (CARVALHO, 1998, p. 14).

A contradição estabelece-se, mais uma vez, por mais que se tratem de espaços legalmente instituídos pelo Estado, o próprio Estado pode os enfraquecer. Essa dependência entre as experiências de participação e a disposição democrática dos executivos é um fator que pode se configurar em um limitador ao pleno desenvolvimento da democracia participativa.

Para garantir essa continuidade é preciso priorizar práticas menos dependentes da iniciativa governamental, buscar o fortalecimento do tecido social, identificando e qualificando as organizações populares autônomas e outros atores da sociedade civil, como igrejas, grupos culturais, clubes, entidades profissionais, enquanto sujeitos promotores da cidadania (CARVALHO, 1998, p. 24).

A falta de um posicionamento do poder público municipal e estadual é sentida pelos sujeitos no contexto local do município em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional. Por isso, para qualificar processos de gestão democrática, leva-se em conta as relações históricas e passíveis de mudanças estabelecidas entre Estado e sociedade civil no país.

Houve um processo de mobilização capitaneado por setores da sociedade civil e da secretaria estadual responsável pela área na época, porém, sem continuidade nas ações para efetivação de uma proposta concreta no município. A segurança alimentar de Guarapuava ficou à mercê da “insegurança” das relações entre Estado e sociedade civil, nas quais o Estado

tem o papel primordial de assessorar e subsidiar a organização e implementação da política e do conselho municipal de SAN, conforme prevê a legislação.

3.2.5.2 I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Guarapuava

Diante das exigências do governo federal à política de SAN, foi realizada, em 2011, a primeira Conferência Municipal de SAN em Guarapuava. O momento da Conferência foi bastante significativo em termos de discussões, embora suas propostas não tenham alcançado eco em instâncias executoras de políticas públicas. Destaca-se, no entanto, que a deliberação é uma das possibilidades de participação, e que nesse sentido, possibilita o amadurecimento dos sujeitos envolvidos no processo de discussão, proporcionando instrumentalizarem-se para momentos posteriores que se mostrem mais significativos em termos de influência sobre processos de tomada de decisões.

Os depoimentos sobre a experiência de participação na conferência estão organizados nos quadros de 4 a 8, a seguir, os quais possibilitam uma melhor visualização deste momento que compõe o processo. As análises estão sistematizadas na sequência de cada quadro.

O processo de mobilização dos movimentos sociais no país, adensados a partir da década de 1980, é caracterizado pela luta pelo direito a ter direitos, pelo direito de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, reivindicando não apenas “[...] obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos”. Esse processo de mobilização culmina em 1988 com a promulgação da Constituição Federal (CARVALHO, 1998, p. 3).

A partir disso, a participação direta dos cidadãos é prevista por meio dos institutos de democracia direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências de políticas públicas (CARVALHO, 1998).

Essas experiências democráticas são complexas e precisam ser problematizadas para que se possa transpor o nível das análises aparentes e, problematizando a essência dos fenômenos, propor novos caminhos. Os relatos de experiência no Brasil têm mostrado esses caminhos/desafios, ou seja, a partir de experiências concretas poder-se-á avançar no aprofundamento de processos democráticos.

No processo específico em questão, a I Conferência Municipal de SAN em Guarapuava, destacam-se algumas possibilidades de análises a partir dos depoimentos dos

sujeitos entrevistados.

Quadro 3 - Iniciativa da Sociedade Civil

Subcategoria	Depoimentos
Iniciativa da sociedade civil	Rng-3: “[...] Se for olhar, foi a sociedade civil, foram as entidades que puxaram”. Rng-3: “Na conferência regional ficou bem claro que a sociedade civil está mais preocupada com essa questão da segurança alimentar que os gestores públicos, ficou bem claro!”. Rng-5: “Na conferência municipal, percebemos que a sociedade civil está mais empenhada, mais aberta para buscar soluções”. Rg-2: “Essa conferência foi mobilizada e exigida do município a realização através da luta da sociedade civil, não foi iniciativa do poder público, a sociedade civil se mobilizou, se organizou e buscou essa parceria com o município. Através da Secretaria de Assistência Social, recebemos um mínimo de apoio e realizamos com recursos próprios mesmo, nem do Estado, nem do município a gente recebeu recursos. Cada entidade assumiu os seus participantes, pagando almoço e enfim, viabilizando essa participação”. Rg-1: “Acredito que a sociedade civil está organizada e preocupada com esta questão, pelo menos alguns segmentos”. Rng-2: “Na conferência a sociedade civil foi massiva, ela quer realmente. Aquilo que eu disse lá no início eu digo com base no que realmente eu vi e participei. Então, não é verdade que as pessoas não querem participar”. Rng-4: “A sociedade civil, ela participa! Ela se fez presente nas conferências, só que a decisão, a influência, eu acho que é muito limitada! [...] Você está limitado enquanto sociedade civil porque você precisa do poder governamental. [...] Então essa questão do controle social da sociedade civil estar participando, estar atuando, é muito limitado porque em muito ainda nós dependemos do poder governamental pra que algo ocorra!”

Fonte: A autora.

Referente à iniciativa da sociedade civil, tem-se que a conferência acontece seguindo exigências do governo federal de que estados e municípios realizem seus processos de conferências.

Rng-1: “Com o passar do tempo, até por questões de exigência do CONSEA nacional, foi realizada a primeira conferência de segurança alimentar e nutricional, municipal, em julho de 2011. Pode-se dizer que o marco foi a conferência municipal agora em 2011. Mas **antes já havia a discussão**”.

Sua realização ocorre a partir da mobilização e organização de setores da sociedade civil, inclusive no levantamento de recursos materiais.

Rg-2: “Realizamos com recursos próprios mesmo,[...] cada entidade assumiu os seus participantes, pagando almoço e enfim, viabilizando essa participação”.

Participar tem um custo, advindo das condições materiais necessárias à realização de um evento público e, além disso, das condições materiais necessárias aos indivíduos que se envolvem com aquele momento de participação. Para participar de um momento de

conferência, os indivíduos precisam se deslocar de suas residências, abrir mão de um dia de trabalho ou de descanso, alimentar-se, hospedar-se em alguns casos, etc. “A participação resulta de uma complicada operação pedagógica, política e ideológica. Aquele que participa não o faz sem ônus, sem algum ‘sacrifício’. Quando esse ônus cresce demais, a participação reflui” (NOGUEIRA, 2011, p. 158).

Participar implica em custos financeiros, físicos e emocionais. E o fato de, em Guarapuava, as próprias organizações envolvidas no processo de conferência terem se mobilizado para viabilizar que o evento acontecesse, mostra o interesse dos participantes, adquirindo até mesmo um caráter de militância no sentido de se estruturarem ações em torno de uma política municipal, acompanhada das ações de um conselho municipal de SAN.

Os relatos transparecem que o processo foi debilitado pela falta de compromisso político do poder público para com a estruturação de um sistema de ações formais relacionadas à segurança alimentar da população, e isso é explicitado nos depoimentos a seguir.

Quadro 4 - Quem esteve presente

Subcategoria	Depoimentos
Quem esteve presente	Rng-1: “Nessa primeira conferência, foi a primeira vez que o pessoal do município participou mais efetivamente da discussão”. Rng-4: “[...] Na conferência, o poder público se fez presente na abertura, mas depois não há aquele comprometimento de ficar até o final, para ver realmente o que foi discutido e está sendo pensado. [...] Por parte do governamental não há aquela participação ativa desde o início até o final para perceber quais são as necessidades da região. Mostra um pouco o valor que eles dão pra participação da sociedade civil, de certa maneira a sociedade civil se engaja muito mais, porque ela está na base, aonde realmente os problemas acontecem. Só que até chegar até quem tem o poder de deliberar, de fazer com que as coisas aconteçam, ela se torna nula! [...] Se for avaliar, eu acho que ela foi muito rica em termos de discussão [...] Mas uma ação da prefeitura, um interesse, não houve!”. Rng-3: “Eu acho que a Prefeitura foi meio de arrasto, não tinha interesse, não era pauta da Prefeitura, da Câmara de Vereadores. Prova disso foi no dia da Conferência, que passou a mesa das autoridades, foram todos embora! Ficou a sociedade civil discutindo”. Rng-2: “A maioria do pessoal governamental foi na conferência até na hora que acabou a mesa. Quer dizer, com discursos, com deputados e tudo, mas acabou a mesa, na hora de começar os trabalhos e encaminhar as propostas, o pessoal desapareceu! Ficaram alguns, não dá para generalizar, tanto que nós fizemos uma moção e mandamos para estadual reclamando a pouca presença dos governamentais [...] Então, das secretarias que estavam, a maioria foi porque é algo que o governo federal instituiu e o município não pode negar”. Rg-2: “Estavam presentes representantes dos agricultores, das comunidades tradicionais que nós temos no município, os quilombolas, os faxinais, dos agricultores em especial e também das políticas públicas intersetoriais que fazem parte do processo de segurança alimentar. Não se consegue garantir segurança alimentar se não houver integração entre as várias políticas públicas, então estavam presentes a secretaria de agricultura, a educação, a assistência social, a saúde”.

Fonte: A autora.

Todos os depoimentos dos representantes não governamentais relatam que a presença dos representantes governamentais no processo de conferência foi, na sua maioria, descompromissada com o evento. O que, na leitura dos sujeitos, mostra justamente a relevância dada ao tema por parte do poder público.

Rng-4: *“Mostra um pouco o valor que eles dão pra participação da sociedade civil”.*

Nogueira (2011) chama atenção para o fato de que, em processos participativos, assim como nos representativos, o cumprimento de regras procedimentais é essencial. Sobretudo em canais institucionalizados de participação em que há a tentativa de alcançar uma síntese entre os interesses do governo e dos setores populares.

Tendo em vista que canais de participação são espaços contraditórios, de explicitação de conflitos e interesses, de discussão e negociação de políticas públicas, o autor argumenta que não se pode pensar esses espaços como processos harmoniosos “[...] de delegação de poderes, em que existiriam apenas iguais” (NOGUEIRA, 2011, p. 164).

O que a realidade dos canais institucionalizados de participação tem mostrado é que “[...] os conflitos resultantes desse processo precisam ter regras democráticas para que de fato se constituam em possibilidades de democratização da elaboração de políticas” (NOGUEIRA, 2011, p. 165). Em síntese,

A gestão participativa requer regras e valores democráticos consistentes para conseguir neutralizar a ‘tentação de manter o padrão tecnocrático predominante na relação das administrações com a população (Pontual & Silva, 1999, p. 64) ou, o que dá no mesmo, a tentação do paternalismo (NOGUEIRA, 2011, p. 165).

Por isso, o cumprimento das regras procedimentais estabelecidas ao momento da conferência deve ser um compromisso de todos os participantes, para que o processo se efetive com qualidade nas discussões e não se torne apenas um momento de “desabafo” dos que perseveram, sem cumprir o propósito maior de um processo de conferência: a possibilidade de cogestão entre Estado e sociedade civil na definição, elaboração e avaliação das políticas públicas.

O fato de estarem presentes representantes de setores variados da sociedade civil, pertencentes a organizações que desempenham algum tipo de ação na área da segurança alimentar no município qualifica o processo da conferência.

Em alusão à representação do setor não governamental em processos institucionalizados de participação, como é o caso da conferência em questão, Carvalho (1998) aponta que ocupar esses espaços com a capacidade de propor e negociar o rumo das

políticas públicas é um desafio que se coloca às organizações da sociedade civil. Entra em cena a necessidade de “[...] capacitação técnica e política de suas lideranças para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão [sic] conquistados” (CARVALHO, 1998, p. 6). Mas, os relatos apontam que o momento da Conferência foi rico em termos de discussões:

Quadro 5 - Momento de Discussões

Subcategoria	Depoimentos
Momento de discussões	Rng-1: “Teve discussões bastante produtivas e de certa forma acaloradas sobre a SAN, [...] pelas discussões, o que se percebeu é que a secretaria municipal meio que culpabilizava a falta de organização dos agricultores, das entidades, ou seja, eles consideravam que havia muita cobrança em cima da secretaria, mas que o pessoal não estava fazendo a parte deles”. Rng-4: “A Conferência Municipal foi um momento muito válido para discussão que houve, até deliberações. Foram feitas moções”. Rg-2: “No dia da conferência houve discussões qualitativas, com ampla participação da sociedade civil”. Rg-1: “Achei uma discussão direcionada, em que grupos (ONGs) tentaram firmar algumas posições. Não sei se isso é bom ou ruim para este processo. Penso que mais setores deveriam participar. Às vezes, a sociedade civil não compreende as limitações das estruturas governamentais ou quer ações não factíveis”.

Fonte: A autora.

Apesar de não alcançar eco no âmbito das decisões tomadas pelo poder executivo, a conferência foi um momento de discussões bastante significativas, e isso foi apontado como algo positivo por parte dos sujeitos, por entenderem que ter voz em um espaço institucionalizado de participação das demandas e interesses das organizações da sociedade civil constitui-se em algo que por si só já tem seu valor.

Esse processo de discussões é perpassado por interesses conflitantes, sobre isso Carvalho (1998, p. 12 – *grifo nosso*) elucida:

Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, **definir e assumir o que se considera como direitos**, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público.

A qualidade das discussões provindas desses espaços plurais deve-se muito à presença da sociedade civil, pois ela está próxima da realidade da execução das políticas públicas, não apenas operacionalizando ações, mas também acessando serviços. Por isso tem condições de participar do processo de definição e fundamentar as decisões, pois conhece o cotidiano das políticas sociais.

Rg-2: “Acho que os dois participando juntos, somando, a política pública tende a crescer.

Porque o poder público tem a parte importante, tem seu papel importante e a sociedade civil ajuda, contribui muito com isso porque traz a realidade, a sociedade civil está vivenciando o dia a dia dos nossos usuários, dos pequenos agricultores. Isso as vezes quem está lá dentro do poder público não consegue absorver todas as necessidades, todas as demandas, então acho que é uma riqueza muito grande quando um consegue complementar o outro e lutar pela garantia do mesmo direito, sem interferência de outros interesses”.

De acordo com Nogueira (1999, p. 86), há ainda uma separação entre a linguagem do Estado e a linguagem societal, dois mundos que se comunicam com dificuldade e quase sempre concorrem:

O sistema dominante (e por meio dele diversos setores dos aparelhos de Estado), por um lado, trata a sociedade civil ou como pura (e inconveniente) fonte geradora de problemas para a governabilidade, ou como expediente com que se conta para tentar aliviar os custos do Estado. A sociedade civil, por outro lado, vê-se como vítima de um Estado que tudo exige e pouco consegue produzir, responsabilizando-o por todos os seus infortúnios [...], vitimizada pelo Estado numa ponta, ela se apresenta, na outra ponta, como uma espécie de criança indefesa incapaz de viver sem a tutela e a proteção do Estado.

O autor esclarece que a falta de compreensão dos limites da responsabilidade de cada esfera do Estado faz com que surjam “situações de cobrança, tensões e conflitos”.

Se os cidadãos são convidados a participar de uma iniciativa dedicada a resolver um determinado problema e, com o passar do tempo, o convite não se traduz em ganhos efetivos nem em avanços operacionais, é razoável que o desinteresse apareça, que alguma frustração se manifeste (NOGUEIRA, 2011, p. 169).

Apesar das discussões produtivas ocorridas na Conferência, os relatos são unânimes ao apontar que o processo é interrompido. E esta diferença de linguagem entre uma esfera e outra de representação é percebida na fala dos representantes não governamentais, quando dão ênfase na ausência de interesse e iniciativa por parte do setor governamental, quando atribuem a responsabilidade da não estruturação de uma política ou de um conselho municipal exclusivamente ao Estado.

Quadro 6 - Processo Interrompido Pós-Conferência

Subcategoria	Depoimentos
Processo interrompido pós-conferência	Rng-4: “Mas depois dessa experiência, o que vemos é que não houve um retorno, dessa conferência [...]. Então, eu penso que as conferências vêm, elas discutem, elas levantam os problemas, só que o posterior a ela fica ali, fica naquele estudo, no levantamento de problemas e depois a permanência na mesma situação”. Rng-3: “Eu questiono muito essa questão das Conferências, no sentido que é um debate rico, se for olhar nas conferências de segurança alimentar mesmo, são dois pontos de vista bem diferentes um do outro, antagônicos, que se discutiam lá, levantando propostas excelentes, mas param nas conferências! [...] A gente não vê resultado dessas conferências, é um debate muito rico, muito importante, mas não se criam políticas públicas baseadas no resultado das conferências. Acho que se essas conferências fossem levadas em conta na hora de fazer as políticas públicas, a sociedade brasileira seria outra! [...] Então, temos que incentivar, participar, mas não colocar isso como objetivo final da nossa luta social. Porque sei que no atual sistema capitalista da sociedade neoliberal, não vai resolver o problema a Conferência. Na verdade, não interessa para o sistema, precisa de uma força maior que a da conferência. De qualquer maneira, é um espaço interessante, tem que incentivar o debate”. Rng-5: “Muitas deliberações que foram enviadas para o poder público, mas infelizmente pararam ali, não temos nenhum retorno desses encaminhamentos, pelo menos nós não temos conhecimento se houve ou não interesse por parte do município de criar o conselho, a lei de segurança alimentar, o plano municipal. Tudo isso ficou por ali mesmo, infelizmente nós temos essa dívida em relação a esse conselho que é uma grande necessidade”. Rg-2: “Infelizmente esse processo parou na conferência! Houve várias cobranças depois para que se iniciasse uma discussão sobre a implantação do sistema em Guarapuava, mas não se avançou e isso eu percebo que se deve à articulação regional, que houve alteração de governo e não faz parte da proposta desse governo o incentivo aos pequenos agricultores, que dá sustentabilidade a esse processo de segurança alimentar”. Rg-1: “Não soube de ações decorrentes da Conferência, apenas algumas moções foram encaminhadas à Conferência Estadual”.

Fonte: A autora.

Após o processo de mobilização e realização da Conferência Municipal, os depoimentos relatam que as ações pós-conferência não têm continuidade. O que mostra o pouco poder de influência das discussões realizadas sobre as decisões governamentais tomadas.

Conforme pontua Jara (2006, p. 360), ao observar a realidade efetiva dos canais institucionalizados de participação, percebe-se que “[...] a institucionalização dos mecanismos de participação não assegura por si mesma que exista ou se fortaleça uma democracia participativa, o que não quer dizer que ela não seja necessária e positiva”.

No entanto, a incorporação legal da participação à Constituição Federal traz consigo mudanças na relação entre Estado e sociedade civil em dois sentidos: por um lado, o Estado se vê na obrigatoriedade de “[...] cumprir e fazer cumprir os direitos por meio da implementação de políticas públicas” e, por outro lado, os cidadãos têm a possibilidade de exigir o cumprimento desses direitos. “Quando é a Constituição que assegura o direito à participação,

o Estado (por meio de seus poderes) converte-se no principal responsável por cumprir e fazer cumprir tais direitos” (JARA, 2006, p. 360).

O que se nota na fala dos sujeitos é uma leitura de que os resultados advindos do processo de conferência acabam não ultrapassando o plano das discussões para o plano das implementações de ações na área. E essa percepção diz respeito não apenas a este processo de conferência específico, mas em função de suas experiências em outros momentos de participação política em canais institucionalizados de participação. De acordo com Tatagiba (2002, p. 99),

[...] é muito freqüente a interpretação de que os esforços empreendidos na negociação com os governos [...] acabam consumindo as energias dos movimentos, que assim não conseguem investir no trabalho com suas bases. As dificuldades em conciliar ações de natureza estratégica e de trabalho junto às bases com ações concretas no processo de elaboração das políticas públicas, somadas a uma avaliação negativa quanto aos resultados práticos da participação institucional em termos da melhoria da qualidade de vida do público-alvo, têm levado muitos atores do campo progressista e democrático a repensarem a prioridade dada à dimensão institucional como forma privilegiada de luta política.

Repetindo a fala do sujeito:

Rng-3: *“A gente não vê resultado dessas conferências, é um debate muito rico, muito importante, mas não se criam políticas públicas baseadas no resultado das conferências. Acho que se essas conferências fossem levadas em conta na hora de fazer as políticas públicas a sociedade brasileira seria outra! [...] Então, a gente tem que incentivar, participar, mas não colocar isso como objetivo final da nossa luta social”.*

Apesar de reconhecer o potencial contido nesses canais institucionalizados de participação, o sujeito manifesta a convicção de que a participação nesses canais não deve ser o objetivo final da luta social de movimentos e organizações sociais. Isso acontece em função dos resultados efetivos advindos desses canais, o que pode ser diretamente relacionado ao modo como o poder público os trata.

Quadro 7 - Ausência do Poder Público

Subcategoria	Depoimentos
Ausência do poder público	Rng-1: “Da secretaria municipal, antes não tem como analisar porque eles não participavam, mas na Conferência eles se fizeram presentes e houve discussões bem acaloradas”. Rg-2: “E percebemos a interferência quando o Estado não está presente contribuindo, estimulando, abrindo espaço para discussão. Houve uma desmobilização da sociedade civil, um enfraquecimento na execução dos programas. E isso nós sentimos um reflexo muito grande na nossa realidade, que as entidades estão organizadas, mas as entidades da sociedade civil têm o limite da atuação técnica, têm as dificuldades que dependem de um apoio, de parcerias com o poder público, e para isso não estamos encontrando esse espaço! Por exemplo, nós participamos do processo de eleição de uma Comissão Regional de Segurança Alimentar, na última conferência no final de 2011, hoje nós estamos mais da metade de 2012 e não houve uma articulação para uma reunião dessa comissão, um deixa a responsabilidade para o outro. Então, na gestão da política, o Estado já trocou de secretaria responsável por essa política duas vezes. Eu avalio isso como estratégia pra enfraquecimento e desmobilização, porque era uma política que estava ganhando força e estava realmente mobilizando a sociedade para construir um sistema e isso foi deixado de lado pelo governo do Estado e não está havendo esse comprometimento também nos municípios. E a sociedade civil pode ter a maior boa vontade, mas quando o poder público está fechado para isso, as dificuldades são maiores para execução, para garantir a efetivação de um sistema de garantia de direitos, são outros interesses que interferem no processo. Na verdade o Estado está com bastante dificuldade com técnicos, isso também reflete, falta concurso [...] se não se investe na capacitação, na formação, isso também reflete na execução, na garantia de direitos. E como eu lembro novamente, o que faz a diferença na execução de uma política pública de direitos é o compromisso do técnico, do chefe ou do governante que está atuando. [...] Tem que acreditar naquilo que é direito, tem que primeiro internalizar, entender que isso é direito e uma vez que tenho isso internalizado eu consigo fazer a diferença na minha atuação. E isso sentimos falta nos nossos gestores públicos, sentimos falta na atuação dos técnicos. Há momentos que pensamos que eles estão ali mais pelo ganho no final do mês do que fazendo a diferença enquanto servidor público. Falo isso porque vivi dentro da estrutura do Estado e confrontando isso com as grandes necessidades que a nossa população está vivendo sentimos vergonha às vezes de estar dentro desse sistema. Hoje eu trabalho mais confrontada com a realidade social, atendo diretamente as famílias e realmente a gente percebe o quanto o direito não está sendo atendido, não está sendo reconhecido nosso cidadão como um cidadão de direitos! Falta ainda muito, acho que a política de segurança alimentar avançou muito em poucos anos, mas ainda precisamos traduzir isto que está na lei para atitudes concretas, para conseguirmos realmente mudar nossa realidade. [...] Se conseguirmos traduzir o que é a verdadeira participação, a verdadeira democracia, a gente vai conseguir produzir respostas mais eficientes”. Rng-2: “[...] Estava bem encaminhado para que depois da conferência fosse realmente instituído o CONSEA municipal e a continuidade da comissão regional. Eu temo que possamos passar um bom trabalho para reorganizar tudo isso de novo. [...] Enfim, o município participou da Conferência Municipal, mas não com esse intuito de instituir o CONSEA municipal. Diferente da sociedade civil, se dependesse da sociedade civil, da conferência, teria saído já o CONSEA municipal, faltou realmente empenho do município”.

Fonte: A autora.

Além de refletir uma falta de interesse para com a formalização de um sistema estruturado de ações relativas à segurança alimentar, os sujeitos interpretam a referida ausência do poder público como estratégia de desmobilização de um processo que está em

andamento e não faz parte das propostas governamentais. O enxugamento do corpo técnico estatal também reflete na execução de políticas e na garantia de direitos.

Rg-2: *“E isso é ruim porque muitos de nossos cidadãos que teriam direito a ter uma alimentação adequada em quantidade e em qualidade suficientes é que vão perder! [...] Com os programas que hoje nós temos já melhorou muito, mas nós temos que tentar instituir um sistema aqui no município que trabalhe com ações mais estruturantes, que realmente dê garantias para o próprio cidadão conseguir acessar esse direito com as próprias pernas. Isso só vamos conseguir envolvendo todos os atores que se relacionam a essa política, as várias secretarias municipais, em uma soma de esforços entre sociedade civil e governo para nós conseguirmos avançar nessa garantia de direitos”.*

Esse modo de conduzir as políticas públicas, chamando a “participação da sociedade civil” apenas para suprir a falta de ações do Estado, no sentido de estabelecer parcerias na execução dos serviços, sem, contudo, aumentar o investimento estatal em políticas sociais é característico do ideário neoliberal, já problematizado neste trabalho. Reiterando esta análise, Nogueira (2011, P. 144) afirma que

Há uma espécie de tendência objetiva que força a que a participação deixe de ser pensada como recurso vital para a recriação do social, a fundação de novos Estados ou a instituição de formas mais democráticas e civilizadas de convivência, e passe a ser pensada como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais.

Apesar desta possibilidade de a participação adquirir um caráter de recurso gerencial, contraposto ao que realmente significa a participação política defendida neste estudo, destaca-se o entendimento de um dos sujeitos:

Rg-2: *“Se conseguirmos traduzir o que é a verdadeira participação, a verdadeira democracia, vamos conseguir produzir respostas mais eficientes”*

Mesmo diante da leitura de uma realidade desigual, transcende o pragmatismo e defende a radicalização da democracia como via para universalizar direitos.

Enfim, a realização da I Conferência Municipal em Guarapuava representou um marco no desenrolar de um processo que se mostra inconstante, com momentos de intensa mobilização e outros de refluxo. Apesar dos ricos debates proporcionados pelo processo de conferência, as deliberações não alcançam as instâncias decisivas do poder governamental, mostrando-se frágil em relação à sua capacidade de influência.

3.2.5.3 O processo em seu momento atual/ pós-conferência (2011/2012)

Diante de todo o processo de mobilização e participação relatado, atualmente a situação é nebulosa. No quadro 8 estão os depoimentos dos sujeitos sobre o momento atual das discussões e ações sobre o assunto no município.

Quadro 8 - Momento atual do processo

Subcategorias	Depoimentos
O processo está parado	Rg-1: “Não soube mais”. Rng-5: “No momento está parado o processo desta política no município de Guarapuava”. Rg-2: “No momento a discussão no município está parada”.
Ausência de discussões	Rng-1: “Depois da conferência na verdade não houve nenhuma reunião mais dos conselheiros municipais e a discussão a nível municipal parou. Na conferência municipal, no grupo que eu participei, que era da discussão da política, ficou definido que era preciso montar a câmara intersetorial de segurança alimentar e nutricional no município e também dar apoio à continuidade das reuniões do conselho. Só que como pararam as discussões, talvez até por falha da gente também que não participou mais, eu não sei se tem a câmara intersetorial, acho que não tem a câmara, porque não foi convocada mais nenhuma reunião da comissão, e está parado [...]. Inclusive, conversando com o conselheiro do CONSEA estadual, ele falou que não está conseguindo mobilizar ninguém aqui em Guarapuava, tanto no município como na região, ele não está conseguindo essa mobilização para articular, para fazer cumprir as metas da parte legal, está bem complicada essa questão, não tem discussão. A secretaria estadual também parou a discussão agora”. Rng-2: “Hoje a organização da política, aqui em Guarapuava, eu não me arriscaria dizer que tem algo positivo até agora, não dá para dizer. Eu seria injusto comigo mesmo se eu dissesse que estou contente com a situação, não estou! Já liguei na secretaria para ver se a gente começava a discutir a política, mas não teve eco a minha presença. Não houve interesse, não dá para acreditar que há algum interesse em instaurar aqui a política de segurança alimentar no município. Eu temo que a gente de repente passe essa fase do projeto aprovado com recurso federal para instaurar em todos os municípios os CONSEAs e perca esse tempo todo”. Rng-4: “Olha, houve as conferências, que foi um ponto muito positivo, mas depois disso não houve mais nenhuma reflexão. Não houve mais nenhuma movimentação! Mesmo em relação à Comissão Regional, ela foi formada, mas não houve mais nenhuma discussão. Então eu digo que muito se falou na conferência, mas depois nada foi feito”. Rng-3: “Eu não ouvi falar mais! Não sei como está, se existiu discussão não fomos chamados, o que já é um sintoma de que está errado, porque eu creio que a sociedade civil organizada, os movimentos sociais têm que ser chamados para esses espaços. Então, se fizeram discussões, eu acho que não aconteceu”.

Quadro 8 - Momento atual do processo (continuação)

Subcategorias	Depoimentos
Ausência do poder público municipal	Rng-2: “Do pessoal das outras secretarias, da agricultura, são pessoas, não é nem a instituição que dá para contar realmente”. Rng-2: “E não é só a secretaria, se o município se interessasse e chamasse o pessoal, teria feito já! O município também não se empenha nisso, o município que está interessado já aproveitou isso, quer dizer, se nós aqui perdermos de usar esse recurso do projeto federal, que paga as despesas das reuniões e para organizar, nós não vamos ter outro recurso para isso, eu temo que se possa perder um momento de fixar um trabalho que já vinha sendo feito, por desinteresse!” Rng-4: “Falta ainda muito incentivo do município em pensar que esse conselho poderia ser um ponto de ligação entre os produtores rurais e o poder público. Só que não há essa articulação do município de se formar um conselho, discutir quais são os problemas do município. Eu vejo que há várias questões que conselho poderia estar contribuindo, mas para isso primeiro ele precisa ser formado!”
Ausência do poder público estadual	Rng-2: “Por parte do corpo técnico e direção da secretaria de estado aqui da época, havia todo interesse que a sociedade civil participasse. Agora, nessa situação nova que estamos vivendo, dá a impressão que não há nenhum interesse que funcione [...] Na gestão passada, a secretaria que trabalhava com a política teve todo empenho, se dependesse deles, repito, nós teríamos o CONSEA instituído hoje aqui em Guarapuava sem nenhuma dúvida!”

Fonte: A autora.

Os relatos demonstram que o momento é de inflexão de um processo de mobilização que vinha ocorrendo em decorrência da abertura de um órgão estatal para participação, no caso específico, a regional de uma secretaria de Estado.

A região de Guarapuava conta com uma Comissão Regional de SAN (CORESAN), órgão colegiado e consultivo do CONSEA estadual, a qual tem a representação de um conselheiro do segmento não governamental no Conselho Estadual de SAN (CONSEA – PR). O que se relata é que após a conferência municipal, não houve ações na área, tanto por parte dos setores governamentais, quanto por parte dos setores representantes de organizações da sociedade civil.

Os sujeitos reclamam da falta de atitudes por parte dos representantes do governo estadual que respondem pelo assunto e também por parte do município. E não deixam de assumir uma mútua responsabilidade pela desmobilização ocorrida:

Rng-1: *“Talvez até por falha nossa também, pois não participamos mais”.*

Com exceção de um dos representantes não governamentais que relata ter procurado os setores governamentais responsáveis pelo assunto, mas não obteve êxito em convocar uma reunião com a comissão regional, a CORESAN.

Rng-2: *“Já liguei na secretaria para ver se começávamos a discutir a política, mas não teve eco a minha presença”.*

No ano de 2010, o CONSEA – PR firma um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que visa apoiar o desenvolvimento de metodologia de mobilização e capacitação para a definição do papel da esfera estadual no apoio aos municípios para a integração e adesão ao SISAN, com o intuito de propiciar a descentralização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (INFORMAÇÕES..., 201?). Para tanto, uma das ações desenvolvidas deve ser a criação dos conselhos municipais de SAN, onde não estejam organizados formalmente.

Rg-2: *“É um projeto que foi elaborado ainda em 2010 para investir nessa capacitação dos gestores municipais e entidades e organizações da sociedade civil pra implantar o Sistema no município. Para isso, precisa criar uma lei orgânica municipal, precisa criar uma comissão intersetorial de segurança alimentar e nutricional, precisa aprovar a criação do CONSEA municipal, passar a aprovação do Projeto pela Câmara Municipal, e o que eu tenho escutado através das entidades da sociedade civil é que vai*

se aguardar agora esse momento político pra daí com um novo gestor tentar uma nova abertura para a implantação desse sistema”.

Em Guarapuava, conforme este estudo propicia perceber, apesar da não existência formal de um conselho municipal de SAN, houve um envolvimento de segmentos organizados da sociedade civil na luta pela segurança alimentar e também pela organização institucional de uma política pública voltada para tal.

No entanto, o momento atual é de desmobilização por parte de ambos os setores, governamental e não governamental.

Rng-1: *“E essa questão de pararem as discussões é complicado, como falamos no começo lá dos conselhos que são vários fatores que influenciam. Primeiro, que diferentemente dos órgãos governamentais, a sociedade civil que participa do conselho não tem uma remuneração para participar disso, tem que largar do seu trabalho lá da roça, tem que largar do seu trabalho na comunidade, para poder dedicar um tempo para essa discussão. E isso muitas vezes é difícil, sem ter um apoio pelo menos de alimentação, de sala para reunião, de organização de papéis, de materiais para isso, fica bem difícil essa participação. E isso, ao meu ver, era competência do município organizar, disponibilizar esses recursos, coisa que não acontece, tanto é que parou a discussão”.*

Sobre a atribuição legal do gestor de organização da política de SAN, a determinação da Lei Estadual 15.791/2008 que institui a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná (PESAN-PR) é clara ao definir que cada Comissão Regional tenha o apoio técnico-administrativo-financeiro dos Escritórios Regionais da Secretaria de Estado responsável pela SAN (PARANÁ, 2008).

De acordo com Nogueira (2011), a falta de eficiência, eficácia e efetividade constituem-se, muitas vezes, em obstáculos aos processos participativos. Os quais são constantemente fragilizados pela irregularidade das ações governamentais.

Para ser constante e regular, a participação precisa de treino, educação política, consciência cívica. A inconstância e a irregularidade acabam fazendo par com o risco de ilegitimidade das decisões. Decisões tomadas em momentos de refluxo da participação, por exemplo, ou em fóruns esvaziados e pouco representativos deixam de refletir a opinião da maioria. Se chegarem a ser implementadas, convertem-se em elementos adicionais de desigualdade e de injustiça (NOGUEIRA, 2011, p. 160).

O que se percebe na realidade estudada é que, mesmo diante dos preceitos legais, das orientações e diretrizes nacionais para a estruturação de uma política pública de segurança alimentar, no momento atual falta subsídios do poder público para tal (tanto estatal quanto municipal).

E essa ausência da figura do Estado acaba por desmobilizar um processo de participação de organizações da sociedade civil que vinha acontecendo no município. Diante disto, ressalta-se que, em processos de participação política de segmentos organizados da sociedade civil, o Estado tem um importante papel mobilizador a desempenhar, conforme sua atribuição legal. Principalmente, levando-se em conta as históricas relações de dominação reproduzidas no Brasil, trabalhadas no capítulo II deste estudo.

Carvalho (1998, p. 1) corrobora este argumento ao defender ser preciso alterar o paradigma de relações entre Estado e sociedade civil brasileiros, fortemente caracterizadas pelo clientelismo, enraizado na tradição coronelística brasileira. “Pode-se talvez dizer que, no Brasil, nunca se constituiu um Estado ‘público’, claramente dissociado do privado”.

Por isso, a permeabilidade do Estado à participação dos segmentos tradicionalmente excluídos de seus projetos e de sua interlocução pode ser uma possibilidade de rompimento dos vínculos centenários do Estado brasileiro com interesses oligárquicos (CARVALHO, 1998).

É possível aliar a esta discussão a contribuição gramsciana sobre o papel do Estado em processos do que o autor denominou de socialização da política. De acordo com Gramsci, o Estado é “[...] todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados” (GRAMSCI, 1989, p. 87). O que significa dizer que a classe dominante (por meio dos aparelhos estatais) busca exercer sua hegemonia também por meio da direção e do consenso, não apenas pela coerção.

É isso que torna o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que ele exerce a dominação pura e simples em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes subalternas (PEREIRA, 2008, p. 106).

Sendo assim, tem-se que o Estado molda o senso comum e, por intermédio do consenso, exerce a coerção. De acordo com Wanderley (2012, p. 24), o senso comum é um instrumento de dominação de classe, pois a hegemonia relaciona poder e saber. Nesse sentido, “[...] a classe dominante faz com que sua ideologia se popularize, seja incorporada mecanicamente pelo povo, pela falta de uma educação crítica”. Conforme argumenta o autor, não significa que não existam verdades no senso comum, mas trata-

se de uma concepção equívoca, e tratá-lo como prova de veracidade é um contrassenso.

Tem-se que a classe dominante é ao mesmo tempo econômica e politicamente dominante. E nesse sentido, o Estado não luta apenas para conquistar o consenso, ele também o educa.

Ao se considerar o contexto específico da realidade estudada, pode-se interpretar que momentos de retração do poder público acarretam consequências para o processo de mobilização e participação de segmentos organizados da sociedade civil. Os depoimentos são unânimes em afirmar que o momento atual é de retrocesso do processo de mobilização em torno da estruturação de uma política pública com ações voltadas para a área da segurança alimentar.

Diante do contexto histórico de uma sociedade civil brasileira excluída de processos participativos, o Estado, se for entendido como abrangente da esfera civil da sociedade, tem a possibilidade de desempenhar o papel de mobilizador da participação política dos cidadãos, diante de séculos que se fez “ausente”, tomou decisões “sozinho”, não incentivando a participação da sociedade nas decisões em assuntos de interesse coletivo.

3.2.1.4 O papel de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Guarapuava

Este item analisa as respostas dos entrevistados sobre qual seria o papel de um conselho municipal de SAN em Guarapuava. Para entender o papel de um conselho de política pública, é necessário resgatar alguns elementos teóricos.

O estímulo da Constituição Federal de 1988 à institucionalização de novas formas de participação política propicia a emergência de uma grande variedade de conselhos gestores de políticas sociais nas três esferas da federação. Tatagiba (2002) elabora uma distinção que os divide em três principais grupos: os conselhos de programas, os conselhos de políticas e os conselhos temáticos.

Os conselhos de programas exercem funções executivas em programas governamentais, em regra, relacionados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu público alvo e ações. Não dizem respeito à extensão de direitos ou de garantias sociais, mas a metas vinculadas ao acesso a bens e serviços elementares. A participação nesse tipo de conselho acolhe a clientela beneficiária além de possíveis parcerias

econômicas e políticas. Por exemplo: Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos (TATAGIBA, 2002).

Os conselhos de políticas são ligados às políticas públicas estruturadas em sistemas nacionais. Em geral, são previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, sendo considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas em relação à formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, exercendo práticas de planejamento e fiscalização das ações. Constituem-se em uma possibilidade de ampliação da participação de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Relacionam-se à dimensão da cidadania, à universalidade de direitos sociais, lutando pela materialização desses direitos, pela sua inscrição na formulação de políticas e seu respeito na sua execução. Por exemplo: Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente, e os recentes Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (TATAGIBA, 2002).

Já os conselhos temáticos são aqueles que não possuem vínculo imediato com um sistema ou legislação nacional. Geralmente associados a grandes movimentos de ideias ou temas gerais inseridos à agenda pública de determinada esfera governamental. Apesar de se consolidarem em formatos variados, seguem a configuração dos demais Conselhos de Políticas, pela participação de representações da sociedade e de responsabilização pública. Por exemplo: Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo etc (TATAGIBA, 2002).

Os conselhos de políticas públicas tornaram-se obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, considerados legalmente indispensáveis para que estados e municípios possam ter acesso a recursos federais. São instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo. Órgãos com função de formulação e controle da execução de políticas sociais especificamente relacionadas às suas áreas de abrangência temática setorial. Nesse sentido, têm o potencial de se constituírem em canais de partilha de poder, “[...] capazes de induzir à reforma democrática do Estado” (TATAGIBA, 2002, p. 55).

No entanto, nem sempre esses princípios inovadores traduzem-se em práticas políticas inovadoras no âmbito da gestão dos negócios públicos. Muitas são as

dificuldades para que esses princípios normativos efetivem-se nas experiências concretas.

[...] apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais (TATAGIBA, 2002, p. 55).

A autora alerta para o fato de que, muitas vezes, essa nova institucionalidade participativa oculta velhas práticas. Pois, apesar da forte inspiração democratizante presente na criação dos conselhos, o que se percebe, ao longo dos anos e dos estudos realizados nesse âmbito, é que esses espaços enfrentam inúmeros problemas para se estabelecerem como espaços de efetivo diálogo entre sociedade civil e governo. Junto à proliferação desses mecanismos inovadores, persistem velhas práticas centralistas e paternalistas do estado brasileiro que acabam por enfraquecer a autoridade desses espaços.

A institucionalização da participação na política de SAN ocorre pela constituição dos respectivos conselhos de segurança alimentar e nutricional. Determinação legal inscrita na LOSAN, que resulta da mobilização de grupos organizados da sociedade civil, num processo que exige muito poder de negociação e pressão.

No que tange à institucionalização da participação na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Paraná, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA - PR) foi instituído pelo Decreto nº 1.556/2003. Sua composição deve respeitar a proporção de 1/3 dos assentos para os representantes governamentais e 2/3 para representantes da sociedade civil organizada, conforme o Conselho nacional. Tem caráter consultivo, com a função de articular governo e sociedade civil na formulação de propostas de Segurança Alimentar e Nutricional. Trata-se de um órgão de assessoramento imediato do governador que tem como finalidade propor as diretrizes gerais da Política Estadual de SAN no Estado, como formulador e fiscalizador da PESAN – PR (PARANÁ, 2003).

Além do CONSEA estadual, há a previsão da criação dos conselhos municipais de SAN, os quais devem ser instituídos por Lei Municipal, como órgão de controle da política de SAN, responsável pela formulação e acompanhamento da política. Em Guarapuava, o conselho municipal ainda não está organizado formalmente. O município

conta com a Comissão Regional de SAN, órgão colegiado e consultivo do CONSEA estadual que visa estimular a criação de uma política regional de segurança alimentar e nutricional. A determinação legal é que cada Comissão Regional tenha o apoio técnico-administrativo-financeiro dos Escritórios Regionais da Secretaria de Estado responsável pela SAN.

Os depoimentos a seguir explicitam o entendimento dos sujeitos sobre o papel de um conselho municipal de segurança alimentar e nutricional em Guarapuava.

Quadro 9 - Qual o papel de um Conselho Municipal de SAN em Guarapuava

Subcategorias	Depoimentos
Consultivo	Rng-1: “Acho que não foge muito do conselho nacional, que é um órgão consultivo do governo federal. No conselho municipal seria um órgão também nesse sentido, que iria promover, puxar a discussão, promover os debates acerca de SAN”.
Gestor	Rg-1: “Seria um gestor ”.
Fiscalizador	Rng-1: “Ver como que está o andamento das questões legais do município a respeito da segurança alimentar e nutricional”. Rng-2: “O papel do conselho é realmente vigiar, aconselhar, envolver-se, criticar de maneira positiva. E ajudar para que o governo municipal possa fazer um trabalho de qualidade”. Rg-2: “Então, o conselho teria esse papel de ser um mobilizador de tudo isso e também atuar na fiscalização do recurso público que também muitas vezes não tem transparência com o que é feito com o recurso que é do povo. [...] Então, tudo isso ainda está solto em Guarapuava, não se sabe se está funcionando como deveria. Então, tendo o conselho estaria mais próximo de ser os olhos da população dentro desses espaços”.
Mobilizador	Rg-2: “Acho que o papel do conselho municipal seria esse mobilizador que não iria somente fiscalizar a política pública, a execução de recursos, dos programas que já estão funcionando [...], mas a partir do momento que o município implante o sistema acho que vai abrir as portas pra cofinanciamentos federais, para ampliar os espaços de acesos a alimentos para nossa população”.
Intersetorial	Rng-2: “Os conselhos hoje eles são indispensáveis. Mas o que eu queria reforçar é que o conselho de segurança alimentar ele não pode ser uma ilha, ele tem que estar intersetorializado com várias outras secretarias e conselhos, conselho da saúde, conselho da mulher, etc., tem que estar junto para poder realmente a segurança alimentar funcionar. Como também as secretarias precisam estar juntas, corresponder essa temática, meio ambiente, agricultura, educação”.

Quadro 9: Qual o papel de um Conselho Municipal de SAN em Guarapuava (continuação)

Subcategorias	Depoimentos
Diálogo entre Estado e sociedade civil	Rng-4: “Eu acho que é articular, buscar organização, discutir, fazer esse elo mesmo entre a sociedade e o Estado”. Rng-3: “Na minha opinião, é principalmente esse diálogo com a sociedade civil. Com os movimentos sociais e as organizações da sociedade, associações. Fazer esse diálogo para cobrar, para criar políticas públicas que venham atender às demandas locais que existem. [...] Não só representando, mas sim fazer o debate na comunidade, levantar demandas, acho que esse debate não chega até as comunidades. Mas não dá para achar que é o fim, é tarefa nossa também cobrar para que se criem esses espaços! Na próxima conferência, se a sociedade civil conseguir forjar de novo uma próxima conferência, já vai ser uma grande coisa para o município, uma conquista”. Rg-2: “Acho que o desafio maior para o conselho é conseguir viver a verdadeira democracia. O conselho seria um elo que uniria todas as forças presentes no município, todas as potencialidades, e o conselho ajudaria a dar visibilidade para essas potencialidades e também levar essas possibilidades, e levar para a população o que é realmente um direito e através da participação da população conseguir exigir esse direito”. Rng-1: “E também o papel do conselho é informar a sociedade sobre o que está acontecendo, repassar para a sociedade em que pé estão as discussões. Acho que isso não está acontecendo! Mas esse papel do conselho está parado porque pararam as discussões”.

Fonte: A autora.

No depoimento dos sujeitos, é possível destacar o entendimento de que, seguindo o formato do conselho estadual de SAN, um conselho municipal seria de caráter consultivo.

Rng-1: “Não foge muito do conselho nacional, que é um órgão **consultivo** do governo federal”.

A determinação legal sobre o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-PR), caracteriza-o como um órgão de caráter consultivo, com a função de articular governo e sociedade civil na formulação de propostas de Segurança Alimentar e Nutricional. Trata-se de um órgão de assessoramento imediato do governador que tem como finalidade propor as diretrizes gerais da Política Estadual de SAN no Estado, como formulador e fiscalizador da PESAN – PR (PARANÁ, 2010).

Carvalho (1998) reflete sobre o perigo de os conselhos se tornarem espaços limitados a assuntos periféricos, principalmente ao se levar em conta a tendência neoliberal dos governos que se recusam a vincular recursos financeiros a políticas específicas,

[...] tendo reduzido drasticamente os recursos orçamentários e os gastos públicos com políticas sociais. Esta política de desobrigar-se do social assenta-se numa postura sistemática de deslegitimação dos espaços de controle social, como o Conselho de Segurança Alimentar e as Conferências de Saúde, de Defesa da Criança, da Assistência Social, impedindo a participação social na definição dos orçamentos dessas áreas (CARVALHO, 1998, p. 16).

Tendo em vista que o objetivo de uma gestão democrática é a radicalização da partilha de poder, é necessário “[...] conferir aos cidadãos que participam o real direito de decisão, e não apenas de consulta. Há uma diferença de qualidade entre espaços de deliberação e consulta que não pode ser subestimada” (DANIEL apud TATAGIBA, 2002, p. 91).

No caso dos conselhos gestores, ao estarem vinculados ao poder executivo, retiram desse poder a exclusividade da decisão, descentralizando e democratizando o âmbito das políticas sociais ao inserirem as organizações da sociedade civil.

O caráter consultivo de um conselho pode se tornar em um limitador de seu potencial. Pois, espaços consultivos podem eventualmente respaldar decisões governamentais, mas não obrigam o executivo a aceitar seu posicionamento. Por isso, Tatagiba (2002) posiciona-se defendendo que o que torna os conselhos arranjos

institucionais promissores no sentido da reforma democrática do Estado é a possibilidade de “[...] radicalização da partilha do poder” (TATAGIBA, 2002, p. 91).

Ao apontarem a função de fiscalizar as ações governamentais, os sujeitos demonstram conhecimento e experiência sobre os espaços institucionalizados de participação política.

Rg-2: *“Atuar na **fiscalização** do recurso público que também muitas vezes não tem transparência com o que é feito com o recurso que é do povo”.*

De acordo com o Art. 9º da Lei Estadual nº 16.565/2010 que regulamenta o SISAN – PR, são atribuições do CONSEA – PR, dentre outras: “articular, acompanhar e monitorar, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional” (PARANÁ, 2010).

Tatagiba (2002, p. 54) argumenta que a publicidade das decisões tomadas no âmbito desses espaços institucionalizados de participação política é o elemento que diferencia as relações estabelecidas entre governo e sociedade civil. “[...] Distinguindo-os da troca de favores, das práticas clientelistas, da cooptação, etc. Os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à vida pública”.

Dentre outras atribuições do CONSEA – PR, definidas no Art. 9º da Lei Estadual nº 16.565/2010, estão as funções de

Mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional no âmbito estadual; e instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional no Estado e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN (PARANÁ, 2010).

As falas dos sujeitos também expressam a expectativa de que um conselho municipal de SAN deve exercer essas funções de mobilização junto às entidades prestadoras de serviços na área. Constituindo-se em um canal de diálogo entre Estado e sociedade civil, ou melhor identificado: num canal de socialização da política.

A possibilidade das demandas dos não-detentores do poder governamental ser absorvida pela agenda do Estado é trabalhada por Gramsci, ao refletir sobre os processos de socialização da política. Luiz (2001, p. 97) desenvolve a seguinte interpretação do pensamento gramsciano: “[...] em nome da ‘democracia moderna’ é

possível, contraditoriamente, conquistar posições [...] em diversos setores da sociedade civil e do Estado, sem esperar que um organismo ou potência única possa fazê-las”.

Também Simionatto (1998, p. 61), debatendo sobre Estado e hegemonia em Gramsci, confirma a necessidade de um ‘intenso processo de socialização da política’ com a reafirmação dos organismos sociais e sua capacidade de fazer política, estabelecendo práticas que favoreçam ‘novas contratualidades na dinâmica da sociedade’ (LUIZ, 2011, p. 106).

Conforme já citado, para Gramsci democracia e hegemonia complementam-se: “[...] à medida que a primeira favorece, através de legislações e das relações econômicas, a socialização processual do poder na ocupação de espaços até então limitados ao grupo dirigente, pelo grupo de dirigidos” (LUIZ, 2011, p. 113). De acordo com a autora, esse processo de socialização da política não ocorre de maneira repentina, mas se dá de forma molecular “[...] demonstrando a dialeticidade dos movimentos políticos que podem oportunizar antíteses ou [...] novos consensos democráticos e contra-hegemônicos” (LUIZ, 2011, p. 113).

E no contexto das relações estabelecidas na participação política da sociedade civil em canais institucionalizados de participação, como os conselhos, coloca-se a possibilidade de desenvolvimento de processos de socialização da política (utilizando uma expressão gramsciana).

Carvalho (1998, p. 16), ao analisar esses espaços, levanta o argumento de que “[...] a fragilidade da mobilização social é apontada frequentemente como fator que limita a força dos conselhos”. Ao se levar em conta o contexto específico estudado, pode-se considerar que a institucionalização de um espaço de participação política na área da SAN no município de Guarapuava esteve próxima de se materializar em um contexto de mobilização e participação de organizações da sociedade civil. No entanto, conforme tratado anteriormente, o momento é de inflexão do processo de mobilização.

Para finalizar este tópico sobre a função de um conselho municipal de SAN, os sujeitos o percebem como um espaço com o potencial de estabelecer um diálogo entre Estado e sociedade civil.

Rng-4: *“Eu acho que é articular, buscar organização, discutir, fazer esse elo mesmo entre a sociedade e o Estado”.*

Tatagiba (2002, p. 54) argumenta que os conselhos de políticas públicas se

destacam por “[...] terem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo”. Conforme a autora, os conselhos de políticas públicas

[...] constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. [...] Representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005, p. 209 – *grifo nosso*).

Ao dialogar com a sociedade civil, o Estado tem a possibilidade de estabelecer novas relações, diferentes das referências historicamente autoritárias.

Como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. Avaliar essas novas experiências de gestão é, por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto como o nosso, atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista (TATAGIBA, 2005, p. 209).

No entanto, a efetividade das decisões tomadas em espaços institucionalizados de participação política, ainda depende, em grande medida, da vontade política daqueles que ocupam os postos de governo. “Costuma depender da importância que o projeto político do governo, em cada caso específico, confere ao princípio da participação social” (TATAGIBA, 2002, p. 88). Ou seja, a existência formal desses espaços não é suficiente para garantir o funcionamento de instâncias deliberativas com presença popular.

Mesmo criados em um contexto de democratização do país, Tatagiba esclarece que inúmeros são os desafios postos ao estabelecimento desses espaços como de efetivo diálogo entre governo e sociedade civil. “Pesa contra esses mecanismos inovadores a tradição centralista e paternalista do estado brasileiro, que por meio de arraigadas práticas de insulamento burocrático acaba por esvaziar de autoridade tais espaços” (TATAGIBA, 2002, p. 51).

Ressalta-se, no entanto, o aspecto contraditório inerente à participação política institucionalizada. Apesar de terem de enfrentar as distorções da política, Carvalho (1998) argumenta que os conselhos constituem-se como potenciais democratizadores das relações políticas, uma importante conquista democrática da sociedade.

Participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas. Significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública. Significa construir espaços públicos não estatais afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade. Esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil (CARVALHO, 1998, p. 12).

Conforme Tatagiba (2002), os conselhos são potencialmente espaços de aprendizado e de convivência democrática, contrários à privatização dos assuntos públicos, ao estabelecerem que o Estado torne públicas suas ações, ao apresentar contas, expor os critérios que fundamentam os acordos, etc. E, colocarem à sociedade civil que se qualifique para o debate, que rompa com a passividade, com a cumplicidade com os desmandos, com as trocas de favores.

O potencial dos conselhos de políticas públicas parece estar, portanto, na exigência de que o Estado torne públicas suas ações, por mais redundante que isto pareça. São espaços que precisam ser construídos e fortalecidos diante do histórico das relações autoritárias estabelecidas e reproduzidas no país.

Em Guarapuava, um conselho municipal de segurança alimentar e nutricional poderia ser mais um modo de luta pela defesa da garantia ao direito à alimentação. Embora a legislação estadual (seguindo o movimento nacional) estabeleça que os municípios devam formalizar seus conselhos municipais, em Guarapuava, a despeito de um processo já existente, tal formalização ainda não ocorreu. Mas existem perspectivas futuras por parte daqueles que vivenciaram esse processo.

3.2.5.5 Perspectivas futuras

As respostas sobre as perspectivas futuras dos sujeitos quanto à organização de uma política municipal de SAN e a criação de um conselho municipal estão sistematizadas no quadro 10.

Quadro 10 - Perspectivas Futuras

Subcategorias	Depoimentos
Mútua responsabilidade Estado/Sociedade civil	Rng-1: “Pelo fato de terem parado as discussões, as perspectivas não são muito animadoras. Não foi dado andamento ao que se decidiu na conferência e fica tudo parado. Não dá para se ter muita perspectiva. Agora, quando começar a ocorrer apoio à maior diversificação, apoio ao conselho, aí começa a melhorar! Por outro lado, também, os movimentos sociais estão enfraquecendo, o pessoal está deixando um pouco a discussão. Se fez bastante presente anteriormente a discussão desde 2006 e também na conferência estava bastante presente, mas, também é de certa forma responsável por não ter dado continuidade a esse processo. [...] Então, a perspectiva é que o pessoal retome esse ânimo de discussão e vá puxando isso, vá cobrando do município, vá se organizado melhor”. Rng-3: “Em minha opinião, se tiver alguma conquista é somente se o povo se organizar melhor! Porque os próprios movimentos estão passando por um momento difícil de organização, com essa gestão e com uma próxima que pelo jeito está se organizando, não adianta esperar muito, quem vai fazer alguma coisa é a sociedade civil e os movimentos sociais organizados. [...] E eu não vejo perspectiva nenhuma do ponto de vista dos órgãos de gestão governamentais, mas do ponto de vista do povo acho que se nós nos organizarmos, até mesmo com as entidades que já forjaram a conferência regional, e a municipal, conseguimos sim, conseguimos cobrar”. Rng-4: “Olha, a primeira perspectiva é, eu acho que ela tende a crescer, e quem sabe a pressão popular para que faça com que realmente ela ocorra. Porque às vezes nós pensamos assim ‘ah, não foi feito o projeto de lei’ mas o que eu fiz para pressionar? Eu acho que nós como sociedade civil temos esse papel de dizer ‘olha, vamos fazer, vamos atingir esse objetivo!’”
Um lento processo	Rng-4: “Eu penso que vai demorar, nós sabemos que é um processo lento, mas a política vai ter que se articular em Guarapuava! E eu espero realmente que haja essa articulação do conselho municipal. [...] Não vou dizer que vai ser de uma hora para outra, não vai, ela ainda vai demorar, mas eu ainda tenho muita fé que ela se articule no município!”. Rng-2: “Sobre as perspectivas futuras estou bastante frustrado com o momento em que vivemos em Guarapuava. Parece-me que a secretaria está para esperar o tempo passar para ver a desgraça crescer! Porque não tem outro motivo, não aproveitar esse momento, parece que o município precisa pelo menos se sentir culpado pelas gerações presentes e futuras que vão sofrer com isso!”
Passível de consequências	Rng-4: “Perdem-se muitos recursos que poderiam estar vindo para o município por falta dessa organização própria do município, essa organização formal de um conselho atuante, que levanta as necessidades do município”.
Um compromisso	Rng-2: “Eu sonho, eu acredito e na minha atuação profissional tento manter viva essa chama para contribuir para a implantação desse sistema público de segurança alimentar no município, uma vez que as necessidades são muitas! Em respeito ao direito do nosso cidadão, nós que temos a consciência de que já existe uma política pública que vem dar conta de responder a esse direito, é uma política garantida em lei no nosso país, então nós temos essa responsabilidade de manter essa chama acesa e contribuir para que o sistema seja implantado no município. Minha perspectiva é de dar conta de contribuir nesse processo também!”

Fonte: A autora.

Conforme visto, o tema da segurança alimentar é antigo na agenda brasileira – presente, pelo menos desde a década de 1940 – mas o seu enfrentamento ainda carece de maior suporte político entre os governantes, o que fica claro pelas dificuldades encontradas na implementação de ações estruturadas em uma política pública de segurança alimentar.

Os depoimentos revelam as perspectivas futuras de sujeitos envolvidos em um processo de mobilização e participação frente à temática da segurança alimentar no município de Guarapuava. São, portanto, reflexos do processo vivido.

Destaca-se o reconhecimento de que a estruturação de uma política pública com ações estruturadas é de mútua responsabilidade entre Estado e organizações da sociedade civil que prestam serviços na área. Nogueira (1998) defende a necessidade de

Pôr em curso a organização e estabilização de um espaço que seja simultaneamente ocupado pela sociedade civil e regulado pelo Estado, quer dizer, um espaço para ser democraticamente controlado e no qual seja possível fincar as estacas de uma política voltada para o ‘geral’, para a justiça social e a igualdade (NOGUEIRA, 1998, p. 92)

Diante da ausência de ações por parte do poder governamental, os sujeitos manifestam o entendimento de que ações mais concretas apenas serão conquistadas à medida que organizações da sociedade civil estiverem mobilizadas e pressionarem o poder público para inscrever suas demandas na agenda governamental.

Há, por parte da sociedade civil, uma vontade política expressa, um anseio de que o direito à SAN seja efetivado no município. Além do entendimento de que se trata de um longo processo, passível de consequências:

Rng-4: *“Se perdem muitos recursos que poderiam estar vindo para o município por falta dessa organização própria do município, essa organização formal de um conselho atuante, que levanta as necessidades do município”.*

Não obstante a determinação legal de que os municípios devem seguir as diretrizes nacionais em todas as políticas, e, nesse caso específico, em relação à política de SAN, esse é um processo que anda a passos lentos em Guarapuava.

O Plano Diretor do município (Lei Complementar nº 016/2006) estabelece que a Política Municipal do Abastecimento tem como objetivo geral a “[...] promoção da segurança alimentar à população, especialmente àquelas em situação de risco social, melhorando o seu padrão nutricional e facilitando o acesso a produtos alimentícios básicos de qualidade e com baixo custo” (Art. 51). O Art. 52 estabelece as diretrizes gerais da Política Municipal do Abastecimento, dentre as quais se destacam:

- II - Ofertar à comunidade de baixa renda produtos mais baratos e de qualidade;
- III - Promover a educação alimentar que vise a forma correta e mais econômica de assegurar uma alimentação saudável;
- IV - Ampliar e apoiar parcerias e iniciativas na produção, distribuição e comercialização de alimentos;
- V - Incentivar a produção de hortaliças, grãos e plantas medicinais em imóveis públicos e privados;
- VI - Promover ações de combate à fome; [...] (GUARAPUAVA, 2006)

Assim, manifesta-se a responsabilidade governamental. Mas, além disso, os sujeitos, a maioria envolvidos em organizações da sociedade civil que prestam ações na área, manifestam uma vontade e um compromisso político. Eles partem do entendimento da necessidade de pressão popular para que se estruture uma política municipal de SAN e um canal institucionalizado de participação: um conselho municipal de segurança alimentar.

A institucionalização de um canal de participação pode ser uma possibilidade de fortalecer o exercício democrático. Mesmo que os preceitos da democracia participativa ainda tenham muito a trilhar em termos de efetivação, espaços como os conselhos de políticas públicas são dotados de potencialidades. Seu fortalecimento pode significar mais um meio de se inscreverem demandas de grupos subalternizados à agenda pública, enfrentando o monopólio das decisões políticas e fortalecendo uma perspectiva de universalização de direitos.

Para finalizar, a seguir estão sinteticamente sistematizados os períodos e as principais ações que marcaram o processo de mobilização e participação registrado e problematizado neste estudo: nos anos de 2008/2009 ocorre o acesso aos primeiros PAAs no município, bem como a realização de reuniões da CORESAN na SETP. Em 2009, é realizado o Diagnóstico de Insegurança Alimentar e Nutricional da Região de Irati e Guarapuava, documento analisado neste estudo. Também em 2009, assinaturas da iniciativa popular são coletadas para a inclusão do direito a alimentação à Constituição Federal. Em 2011, é realizada a I Conferência Municipal de SAN de Guarapuava. E, em 2012, momento da realização das entrevistas, não houve ações efetivas com relação à organização de uma política municipal de SAN.

Todas as categorias analisadas apontam para um eixo em comum: a necessidade de estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil para a gestão da vida pública. Gestão entendida como discussão, planejamento e execução de ações de forma coletiva. Com cada âmbito definido, sem minimizar o Estado e maximizar a sociedade civil e nem o seu contrário - movimentos que já foram presentes na história brasileira.

Oliveira (1995, p. 7) tece uma concepção de Estado que “[...] não tem uma medida em si mesmo, ele tem que estar sempre em relação com a Sociedade Civil, o que lhe dá a medida, a profundidade, o alcance, os seus limites”. Do que se pode interpretar que o Estado não estabelece seu poder de governo sozinho, mas são as relações que estabelece com setores da sociedade civil que devem orientar suas decisões.

CONCLUSÃO

A criação e implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é relativamente recente no cenário das políticas sociais brasileiras. Muito embora a defesa pelo direito à alimentação ocupe a esfera pública desde a década de 1990. É a partir da década de 1990 também que se proliferam canais institucionalizados de participação dos cidadãos no levantamento de demandas, definição, cogestão e avaliação das políticas públicas.

Neste trabalho, a junção desses dois desafios constitui a análise realizada em um contexto particular. Ou seja, a participação de segmentos organizados da sociedade civil junto à política de segurança alimentar e nutricional em Guarapuava - PR.

Há que se levar em conta que, no Brasil e em Guarapuava, as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil são historicamente marcadas pelo autoritarismo do Estado, servindo aos interesses das classes economicamente dominantes. Sobrepondo prioridades econômicas ao desenvolvimento social, a ponto de a significativa desigualdade social brasileira ser a marca mais expressiva de um país que não é pobre, mas que tem muitos pobres.

Em relação à alimentação dos brasileiros e guarapuavanos, a contradição perpetua-se. Vive-se em um país de extensa área territorial, de um proeminente agronegócio, grande exportador de alimentos e que, ao mesmo tempo, abriga pequenos proprietários, agricultores familiares expulsos do campo, e milhares de “cidadãos” em situação de insegurança alimentar.

A concepção gramsciana de Estado ampliado serve de subsídio teórico para as reflexões desta pesquisa: com base no entendimento de que o Estado moderno exerce seu domínio por meio de uma junção dialética de coerção e consenso, tem-se que é no âmbito da sociedade civil que se forma o referido consenso. Sendo assim, o Estado não se configura apenas como âmbito da sociedade política, mas a sociedade civil também o compõe, principalmente na formação do domínio hegemônico exercido pelas instituições nela existentes.

Se o domínio hegemônico do Estado é exercido no âmbito das instituições da sociedade civil, paradoxalmente, é nela também que se gestam as possibilidades de contra-hegemonia. Diante da conjuntura histórica de ampliação de canais de democracia participativa na sociedade brasileira, atualmente, a criação e implementação de políticas públicas apenas acontece com a institucionalização de canais de participação da sociedade civil.

Na década de 1990, segmentos da sociedade civil organizam-se na defesa do direito à segurança alimentar e nutricional dos brasileiros. Nos anos 2000, há o seu reconhecimento como direito, inclusive constitucional, e a organização formal de uma política que desenvolve ações de cunho emergencial e estrutural relacionadas à SAN.

Tendo em vista este contexto ampliado, chega-se à realidade dos estados e municípios. A determinação legal é que estes organizem suas respectivas ações com a estruturação de uma política pública voltada para a garantia do direito à SAN.

Há que considerar ainda, que, diante do contexto atual de gestão das políticas públicas com a participação de organizações da sociedade civil, a recente estruturação desta política traz consigo a necessidade de mecanismos institucionalizados para que a sociedade exerça sua participação. Neste caso específico, os conselhos de segurança alimentar e nutricional.

Justifica-se a fundamental importância do referencial teórico traçado para proceder à análise de uma especificidade. No contexto particular do município de Guarapuava, o tema da segurança alimentar e nutricional ainda é uma questão em aberto, pois ainda não há a existência formal de um canal institucionalizado de participação, tampouco a estruturação de uma política municipal de SAN. Muito embora o município tenha um histórico de participação política de segmentos organizados da sociedade civil em torno desta temática.

Os dois desafios/vieses problematizados ao longo deste trabalho (participação e segurança alimentar) são permeados pela questão da desigualdade. O contexto de desigualdade econômica de Guarapuava expressa-se e se reproduz na relação entre Estado e sociedade civil, na materialização da democracia, além, é claro, na situação de insegurança alimentar expressa no município.

As características/consequências específicas da desigualdade entram em choque com o potencial de participação e mobilização de segmentos da sociedade civil, bem como com o potencial que a legislação representa. Em Guarapuava, o poder da desigualdade (justificado historicamente não apenas localmente, mas conforme a trajetória nacional) tem se mostrado maior, por isso, falar sobre participação e mobilização é falar sobre uma força potencial limitada pelo contexto desigual do município.

A análise do processo de mobilização e participação de segmentos organizados da sociedade civil em favor da SAN em Guarapuava constitui o principal objetivo deste estudo. Este objetivo advém da problemática desenvolvida, e que serve para orientar o trabalho de garimpo realizado, no qual se considera que os objetivos da pesquisa foram alcançados.

Primeiramente, busca-se saber **(a) qual a concepção de SAN que têm os sujeitos**

envolvidos nesse processo? Os depoimentos estão apresentados em três concepções principais: a de que a segurança alimentar é um direito de todos; que deve ser garantido por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado; e que está diretamente relacionada à produção de alimentos sem a contaminação de agrotóxicos.

Destaca-se a defesa de que o poder público estatal tem um dever para com a garantia desse direito. E, além disso, manifesta-se uma percepção crítica de que o contexto das políticas públicas é perpassado por multideterminantes locais, nacionais e internacionais, do mesmo modo, ações relacionadas a uma política pública de SAN estão sujeitas a toda uma complexidade de determinações.

A partir da conceitualização de SAN apresentada pelos sujeitos, registra-se **(b) como se deu o processo de mobilização e participação de organizações da sociedade civil na dinâmica de pré-concepção de um conselho municipal de SAN?** Identifica-se que existiu no município um momento de mobilização e participação em torno da instituição de um conselho municipal de SAN, muito em função das ações desenvolvidas pela regional da secretaria de estado responsável pela segurança alimentar na época. Os participantes envolvidos nesse processo eram representantes de organizações da sociedade civil que desenvolviam ações e serviços na área, bem como militantes de movimentos sociais envolvidos com a questão agrária, do pequeno agricultor e, conseqüentemente, também defensores da segurança alimentar.

Ao manifestarem o entendimento de que o Estado tem um papel a desempenhar, chamando a sociedade civil para a participação política, os sujeitos também reconhecem que, muitas vezes, têm suas ações limitadas à vontade política do poder governamental.

Se já houve um processo de mobilização e participação, hoje a situação é diferente. Por isso, a necessidade de saber **(c) em que etapa se encontra o processo de mobilização e institucionalização de uma política municipal de SAN?** E a conclusão a que se chega é que o momento atual é de desmobilização. Os sujeitos representantes da sociedade civil responsabilizam a falta de vontade política por parte do poder público municipal e estadual, os quais não cumprem o papel de mobilizadores da institucionalização da política e conselho municipais de SAN, mesmo diante da legislação. Mas, os sujeitos também reconhecem sua parcela de responsabilidade quanto à desmobilização deste processo, assinalando para um momento de refluxo dos movimentos sociais no município e região, e de sua inserção no processo.

Em face desse quadro, coloca-se a indagação de **(d) quais as perspectivas para a formalização de um conselho municipal?** Do que se depura que o município deixa de

acessar recursos públicos que poderiam ser usados no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional dos guarapuavanos em função da não institucionalização de uma política municipal. E, por isso, a importância da criação de um canal institucionalizado de participação política, como uma maneira de introduzir no poder governamental a defesa pelo direito à SAN.

Sendo assim, **(e) Que papel teria esse conselho, na perspectiva dos sujeitos envolvidos?** Os depoimentos deixam perceptível que institucionalizar a participação por meio de canais de democracia participativa, nesse caso um conselho municipal de SAN, é mais uma maneira de luta pela construção de uma contra-hegemonia, porém não a única nem a mais efetiva em termos de influenciar as decisões governamentais.

Durante o processo de pesquisa, enfoca-se a relação estabelecida entre democracia e participação. No sentido de que, para que de fato seja efetivada, a democracia precisa transcender as regras procedimentais e adentrar o cotidiano das relações sociais em todas as suas esferas, não apenas no âmbito das relações políticas - em uma concepção restrita do que significa a política.

Nesse sentido, o Estado tem um papel a desempenhar, institucionalizando mecanismos de participação e, além disso, atuando como coparticipe na construção de uma cultura participativa dos cidadãos que resulte em decisões tomadas coletivamente e efetivadas no cotidiano da realidade social.

Ao analisar depoimentos de sujeitos representantes de organizações da sociedade civil que têm experiências diversas em processos de participação política, institucionalizados ou não, é evidente a dimensão educativa da participação como um dos resultados/potenciais do fortalecimento de canais da democracia participativa. Além do aspecto educativo, a legislação na área da segurança alimentar e nutricional apresenta-se como outro potencial. O que se faz necessário é a efetivação desse potencial, apesar dos limites impostos pela histórica formação nacional.

Se a união de procedimentos representativos e participativos já não é mais uma novidade no cenário político brasileiro, em razão de uma frágil democracia, a necessidade de fortalecimento e aperfeiçoamento de ambas as propostas democráticas é evidente.

A realidade do município de Guarapuava evidencia tal aspecto. Pode-se afirmar, por meio dos dados coletados, que a democracia brasileira (e guarapuavana em específico) tem muito a caminhar ainda. Esse não é um argumento simplório que se ouve nas diversas rodas de conversas, mas uma lacuna que precisa ser preenchida com os requisitos de ambas as formas de democracia. Pois, em nenhuma delas a sociedade civil (brasileira e guarapuavana)

pode estar ausente, e sim instrumentalizada para tanto. Especialmente para garantir o direito de SAN aos seus munícipes e romper com o processo atual de “insegurança” expresso no município.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, Campinas, vol.22, n.6, p. 895 – 903, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v22n6/v22n6a11.pdf>>. Acesso em 17 abril 2012.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P. SADER, E. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995. p. 9 – 23.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- AZEVEDO, D. C. BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez, 2010.
- BARROS, R. P. HENRIQUES, R. MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 15, nº 42, p. 123 – 142, 2000.
- BELIK, W. SILVA, J. G. TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. In: ANDRADE, M. C. [et al.]. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elseier, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional 71 de 30 de Novembro de 2012. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 25 fev. 2012.
- BRASIL. Decreto nº 7.775, de 04 de Julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de Julho de 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em 10 dez 2012.
- BRASIL. Decreto nº 7.272. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de Setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a segurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de Agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 04 abril 2012.

BRASIL. Lei nº 11.346. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de Novembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.683. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de Maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em 15 abr. 2012.

BUEY, F. F. Gramsci no mundo de hoje. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. p. 27 – 38.

BURITY, V. [et. al.]. **Direito Humano à Alimentação Adequada** no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

BUTTIGIEG, J. A. Educação e hegemonia. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39 – 50.

CAMPIONE, D. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. (p. 51 – 66)

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Cartilha LOSAN**. Brasília: Presidência da República, 200?. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/cartilha-losan-portugues>>. Acesso em 15 abr. 2012.

CONSEA como funciona; informações/ orientações/ perfil dos conselheiros. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/plenarias/plenarias-de-2012/03-e-04-de-abril/cartilha-conheca-o-consea>. Acesso em 30 out. 2012.

CASTRO, J. **Geografia da Fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). 10 ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CHAUÍ, M. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

COSTA, L. C. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1996.

COUTINHO, C. N. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In: MATO, D. (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95 – 110.

DAGNINO, E; OLVERA, J. A; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DESIGUALDADE SOCIAL. **Índice de Gini**. Disponível em: <http://desigualdade-social.info/mos/view/%C3%8Dndice_de_Gini/>. Acesso em 7 nov. 2012.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. 10 Ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2001.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1987.

FIUZA, S. C. R. **Do favor ao direito**: uma análise da implementação da lei orgânica da assistência social na região de Guarapuava-Pr. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2005.

FONTANA, B. Hegemonia e nova ordem mundial. In: COUTINHO, C. N; TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003. p. 113 – 126.

FUKS, M. PERISSIONOTTO, R. M. SOUZA, N. R. (orgs.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

GOHN, M. G. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, M. G. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOHN, M. G. **Movimentos Sociais e Redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2010.

GOMES, L. F; PIOVESAN, F. **O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GRAMSCI, A. **Literatura e Vida Nacional**. Tradução e seleção Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRISOTTI, M; ORTIZ, C. R; GELINSKI, G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katálisis**. v. 13, n. 2, jul./dez, p. 210-219, Florianópolis, 2010.

GUARAPUAVA. **Lei Complementar nº 016**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Guarapuava. 2006. Disponível em: <<http://www.pmg.pr.gov.br/leis/arquivos/2006/16%20LEI%20COMPL%20016.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2013.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia Ltda, 1987.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD**. Brasília: IBGE, 2010

INFOESCOLA. **Commodities**. Sessão de Economia. 2012. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/economia/commodities/>>. Acesso em 09 nov. 2012.

INFORMAÇÕES referentes ao Termo de Convênio n. 140/2010 entre o e a Secretaria de Estado, Trabalho, Emprego e Promoção Social do Estado do Paraná. 201?.

JARA, F. H. de La. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E. OLVERA, J. A. PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. (p. 343 a 369)

KOLOGY, A. **Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente de Guarapuava/PR: a sociedade civil e o controle social**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2011.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAROUSSE; ÁTICA. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Paris/ São Paulo: Larousse / Ática, 2001.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, C. N. TEIXEIRA, A de P. (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 173-188.

LUCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de pesquisa** – PPGSP – UFSC, n. 33, 2002.

LUIZ, D. E. C. Orientações clássicas do pensamento gramsciano para pensar a sociedade contemporânea. In: COSTA, L. C. da. **Estado e democracia: pluralidade de questões**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008. p. 35 – 56.

MALUF, R. S. MENEZES, F. VALENTE, F. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Campinas, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação Unicamp, v. IV, p. 66 – 88, 1996.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, J. S. A década includente. **O Estado de S. Paulo**. 30 nov 2012. Seção de Notícias. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,a-decada-includente,937939,0.htm>>. Acesso em 02 dez. 2012.

MINAYO, M. C. S., NETO, O. C. **Raízes da Fome**. Petrópolis: Editora Vozes, 1985.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **PAA – Programa de Aquisição de Alimentos**. 2012. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Acesso em 20 nov. 2012.

MUNHOZ, D. E. N; JUNIOR, C. R. O. Interdisciplinaridade e Pesquisa. In: **Pesquisa Social: Reflexões teóricas e metodológicas**. BOURGUIGNON, J. A. (org.) Ponta Grossa, PR: Todapalavra, 2009.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil. In: RICO, E. M. RAICHELIS, R. (orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 69 – 90.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, jun/2003a. p. 185 – 202.

NOGUEIRA, M. A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N. TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003b. p. 215 – 234.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, F. **A Questão do Estado**. Cadernos da Abong. São Paulo, jun. 1995.

OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à brasileira. In: GENTILI, P. SADER, E. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995. p. 24 – 28.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do Público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. PAOLI, M. C. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

ONU – Organização das Nações Unidas. **A ONU e a População Mundial**. 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-populacao-mundial/>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

PARANÁ. Lei nº 16. 565. Estabelece, conforme especifica, as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN PR. **Diário Oficial**, Curitiba, 31 de Agosto de 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conselhos-estaduais/documentos-conseas-estaduais/losan-sisan-parana>>. Acesso em: 15 abr 2012.

PARANÁ. SETS - Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **Diagnostico da Insegurança Alimentar e Nutricional na Região de Guarapuava e Irati**. Guarapuava, 2009.

PARANÁ. Lei Estadual nº 15.791. Institui, no âmbito do Estado do Paraná, a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme especifica e adota outras providências. **Diário Oficial** nº 7691, Curitiba, 01 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conselhos-estaduais/documentos-conseas-estaduais/losan-parana>>. Acesso em 15 abr 2012.

PARANÁ. **Decreto nº 1.556**. Institui e regulamenta o funcionamento do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/PR. **Diário Oficial n. 6515**, Curitiba, 09 de Julho de 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/exemplos-de-implantacao-regional-do-sisan-1/arquivos/pr/decreto-que-institui-e-regulamenta-o-consea.pdf>>. Acesso em 15 abr 2012.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULILLO, L. F. E ALVES, F. **Reestruturação Agroindustrial: Políticas Públicas e Segurança Alimentar Regional**. São Carlos: EduFSCar, 2002.

PEREIRA, M. A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PERFEITO, G. Agricultura familiar responde por 70% dos alimentos do país. **Agência Sebrae Notícias**, 15 out. 2008. Editoria de Agronegócios. Disponível em: <http://www.rts.org.br/noticias/destaque-2/agricultura-familiar-responde-por-70-dos-alimentos-do-pais>. Acesso em 14 nov. 2012.

PERISSIONOTTO, R. M. Poder e participação no Conselho Mun. de Assistência Social de Curitiba. In: FUKS, M. PERISSIONOTTO, R. M. SOUZA, N. R. (orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p. 45 – 74.

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1998.

PESSANHA, L. D. R. O Sentido Brasileiro da Segurança Alimentar. In: MOREIRA, J. R; COSTA, L. F. C, **Mundo Rural e Cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

PONTES, R. N. Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez, p. 181-190, 2010.

PRATES, A. M. M. C. **Os impasses para implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Guarapuava-Pr.** Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2011.

RÊGO, R. M. L. **Sentimento do Brasil:** Caio Prado Junior – Continuidades e mudanças no desenvolvimento da sociedade brasileira. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2000.

REIS, E. P. Dossiê Desigualdade: Apresentação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 73 – 75, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1737.pdf>. Acesso em 03/10/2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques: **O contrato Social.** Trad. Pietro Nasseti. 20º ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SCHONS, S. M. A Teoria Política do Estado Ampliado em Gramsci. **Revista Publicatio UEPG - Ciências Humanas.** Ponta Grossa, Editora UEPG, vol. 2, n. 1, p. 53 – 71, 1994.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil:** cultura e educação para a democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SÍCOLE, Juliana L. **Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento da SAN.** Brasília: Instituto Pólis, 2003.

SILVA, M. O. S. **O Serviço Social e o Popular:** resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. O. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálýsis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez, p. 155-163, 2010.

SIMIONATTO, I. . Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Revista Katalýsis**, Florianópolis, v. 07, n. 1, p. 19 – 30, 2004. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalýsis/article/view/6910>. Acesso em 21 maio 2012.

SIMIONATTO, I. Estado e Democracia. In: COSTA, L. C. **Estado e democracia:** pluralidade de questões. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008. p. 13-14.

SIMIONATTO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E. C. (org.). **Sociedade Civil e Democracia:** expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010.

SOUZA, J. A Gramática Social da Desigualdade Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 97 – 113, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a05v1954.pdf>. Acesso em 14 out. 2012.

SOUZA, R. O. Participação e Controle Social. In: SALES, M. A. MATOS, M. C. LEAL, M. C. (org.) **Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 167 – 187.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização as políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TONELLA, C. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In: FUKS, M. PERISSIONOTTO, R. M. SOUZA, N. R. (orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p. 181 – 220.

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, F. FRANCESCHINI, T. BURITY, V. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: ABRANDH; FAO, 2007.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, M. C. Serviço Social e pobreza. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez, p. 153-154, 2010.

WANDERLEY, L. E. W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, 2012.

APENDICE A: FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

- Roteiro de Entrevista

- 1 O que entende por Segurança Alimentar e Nutricional?
- 2 Qual sua experiência na área?
- 3 O que entende por participação? E por democracia?
- 4 Relate com detalhes sobre o processo de discussão sobre a SAN em Guarapuava:
 - a) Como analisa a presença da sociedade civil no processo de discussão sobre uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Guarapuava? Quem participou? Quando ocorreu? Quais ações e como foram realizadas?
 - b) Como foi a presença da Secretaria Estadual e da Prefeitura nesse processo? Quem esteve presente? Como analisa a relação dos gestores estaduais e municipais em relação à participação da sociedade civil?
 - c) Como estão hoje as discussões em torno da Segurança Alimentar e Nutricional em Guarapuava? Como está a organização da Política?
 - d) Para você, qual será o papel de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Guarapuava?
 - e) Quais as perspectivas futuras da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Guarapuava?

- Formulário

Gênero:

☐ Feminino ☐ Masculino

Idade:

Escolaridade:

Profissão:

Ocupação Profissional:

Qual instituição tem vínculo:

Renda Individual:

☐ de 01 a 02 salários mínimos

☐ de 02 a 04 salários mínimos

- () de 04 a 06 salários mínimos
- () de 06 a 08 salários mínimos
- () acima de 10 salários mínimos

Já foi integrante de outros Conselhos Comunitários, Gestores ou Outras Organizações?

() Sim () Não

Se sim, qual: _____

Por quanto tempo? _____

**APÊNDICE B: REPRESENTANTES DA TEORIA CONTEMPORÂNEA DA
DEMOCRACIA**

REPRESENTANTES DA TEORIA CONTEMPORÂNEA DA DEMOCRACIA

Autor	Significado de democracia e de participação
<i>Berelson</i>	Enfatiza, fundamentada em Schumpeter, a estabilidade política do sistema democrático, por isso deve-se evitar conflitos para a manutenção da ordem social e econômica, com a necessidade de um consenso básico. Nesse sentido, a participação limitada e a apatia política contribuem para amenizar discordâncias, cumprindo um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema democrático. “Portanto, chega-se ao argumento de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável ” (PATEMAN, 1992, p. 17 – grifo nosso).
<i>Dahl</i>	Defensor de uma teoria da democracia como poliarquia, em que as eleições ocupam papel central do método democrático , fornecendo mecanismos de controle dos líderes pelos não-líderes, o que, por sua vez, depende também da competição entre os líderes pelos votos da população. A este elemento de competição caracteriza como o elemento especificamente democrático do método político. Define pré-requisitos sociais para um sistema poliárquico, sendo um deles o consenso a respeito das normas, ao menos entre os líderes. Tal consenso depende de um “treinamento social”, o qual ocorre por meio da família, das escolas, das igrejas, dos jornais, etc. Traz em sua argumentação um alerta acerca dos “[...] possíveis perigos inerentes a um aumento da participação do homem comum ”, pois, os grupos de condição socioeconômica baixa apresentam baixos índices de atividade política e “[...] revelam com maior frequência as personalidades ‘autoritárias’”. Sendo assim, com um aumento da atividade política desses grupos, põe-se em risco a estabilidade do sistema democrático, em função de um possível declínio do consenso (PATEMAN, 1992, p. 20).
<i>Sartori</i>	Sua teoria de democracia revela-se uma extensão da formulação de Dahl sobre esta enquanto poliarquia. De acordo com Sartori, “[...] criou-se um abismo intransponível entre a teoria ‘clássica’ e a ‘realidade’”. Seu discurso é permeado pelo medo de que a participação ativa da população no processo político levasse a um totalitarismo (PATEMAN, 1992, p. 20).
<i>Eckstein</i>	Preocupa-se com a formulação de pré-requisitos necessários à estabilidade de um sistema democrático no decorrer dos anos. Sua definição de democracia é a de um “[...] sistema político onde as eleições decidem o resultado da competição por políticas e poder”. Para tanto, esferas assinaladas como as mais importantes para o comportamento político devem ser antidemocráticas, no sentido de que, para uma democracia estável, seria impossível democratizar esferas de autoridade mais próximas do governo. “O padrão governamental não precisa ser ‘puramente’ democrático. Ele precisa conter um ‘equilíbrio dos elementos díspares’ e revelar um ‘saúdavel elemento de autoritarismo’” (PATEMAN, 1992, p. 21).

Adaptado de PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 17-21.

**ANEXO A - III CONFERÊNCIA REGIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR -
REGIÃO DE GUARAPUAVA PROPOSTAS APROVADAS NA PLENÁRIA FINAL**

III CONFERÊNCIA REGIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR - REGIÃO DE GUARAPUAVA PROPOSTAS APROVADAS NA PLENÁRIA FINAL

Eixo I - Avanços, ameaças e perspectivas para efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar:

- a) Melhorar o investimento em tecnologia para a produção de alimentos mais saudáveis, proporcionando condições para produção, diminuindo o valor de insumos e dos maquinários, realizando capacitações para os pequenos agricultores familiares, camponeses e povos tradicionais com subsídios destinados às famílias em situações de vulnerabilidade social, potencializando-as através de formações técnicas. Garantindo, por meio de campanhas, uma sensibilização sobre os prejuízos que o agrotóxico (venenos) causa à saúde e ao meio ambiente, fortalecendo o consumo de alimentos sem agrotóxicos ou “defensivos agrícolas”.
- b) Efetivar uma verdadeira política de reforma agrária investindo nos assentados/as, fortalecendo técnico-administrativamente os procedimentos para a regularização fundiária (rural e urbana), sendo que até haver tal regularização, os entes federados possam fornecer uma declaração de moradia para as famílias que precisarem, garantindo uma habilitação para acesso aos programas alimentação, crédito, habitação, etc.
- c) Destinar maior valor orçamentário para a manutenção e conservação das estradas rurais para melhor escoamento da produção agrícola, transporte escolar, deslocamento das famílias para a cidade, etc.
- d) Aumentar a disponibilidade orçamentária e desburocratizar o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, para que os pequenos agricultores familiares, camponeses e povos tradicionais, por meio de suas organizações, tenham acesso aos recursos de fontes oriundas do programa. Bem como viabilização do acompanhamento técnico pela organização que fornecem para os programas, o transporte e armazenamento dos alimentos.
- e) Ampliar a faixa etária para recebimento do leite das crianças de forma a atender até a idade de 6 anos, com uma maior fiscalização da execução do programa e garantia de desenvolvimento da economia local dos municípios.
- f) Garantir o reconhecimento jurídico e formal dos povos e comunidades tradicionais, por meio de uma política pública específica que assegure a permanência nos territórios que tradicionalmente ocupam, inclusive nas áreas de conservação ambiental, pois, durante o processo histórico estão sendo excluídos de seus territórios por meio das unidades de conservação.

Eixo II – Plano Nacional de Segurança Alimentar:

- a) Integrar as políticas de Segurança Alimentar aos projetos ambientais que garantam sustentabilidade aos recursos naturais.
- b) Fortalecimento do processo de redistribuição de terras e regularização fundiária, integrando as pequenas propriedades aos projetos de produção de alimentos (coletivo e individual), respeitando as particularidades regionais.
- c) Melhoria da infraestrutura de comunicação do camponês, condições de acesso, suporte técnico para otimizar a produção agrícola. Trabalho em redes – intersetorial, com parcerias de variados segmentos. Fomento da rede de troca de sementes, promovendo maior circulação. Facilitar o acesso a informações pelos camponeses e desburocratização dos sistemas de crédito.
- d) Garantir quadro profissional multidisciplinar promovendo ações educativas para efetiva execução da segurança alimentar.
- e) Instituir Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, com previsão orçamentária para a execução das políticas de SAN.

Eixo III – Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

- a) Criar e/ou implementar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, instituir e/ou fortalecer os Conselhos e as Câmaras intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional nas três esferas de governo, considerando o setor público e privado.
- b) Garantir no PPA e LDO dotações orçamentárias para os diversos setores que executam ações, programas, projetos e serviços referente à Segurança Alimentar e Nutricional e também prever recursos para a Gestão da Política de SAN.
- c) Criar projetos, programas e serviços considerando as realidades locais, principalmente as diversidades e especificidade dos povos e comunidades tradicionais.
- d) Promover a criação de Políticas Públicas intersetoriais de desenvolvimento rural, as quais permitam o acesso pelas famílias/comunidade a programas de infraestrutura: de moradia, saneamento, estradas, cultura e lazer, educação do campo, organização rural, formação de cooperativas para transformação e comercialização, crédito facilitado para aquisição de terras, regularização fundiária, priorizando a agricultura familiar.
- e) Realização de concurso público e parceria com entidades que aderiram ao Sisan e possuem equipe técnica para atuar na Política de SAN.
- f) Ampliar e melhorar a divulgação das chamadas públicas relacionadas ao sistema e política de segurança alimentar e nutricional, desburocratizando os processos de seleção.