

**XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**  
**29 de maio a 1 de junho de 2007, UFPE, Recife (PE)**

**Grupo de Trabalho** - GT01: Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e  
Segurança Alimentar

**Título do trabalho:** Segurança Alimentar, sujeitos sociais e desenhos de novas  
institucionalidades.

**Nome das Autoras:** Elza Maria Franco Braga e Helenira E. M. Vasconcelos

Instituição: **Universidade Federal do Ceará(UFC)**

**E-mail para contato:** [elzafb@gmail.com](mailto:elzafb@gmail.com) ; [helenira@cnpat.embrapa.br](mailto:helenira@cnpat.embrapa.br)

## Segurança Alimentar, sujeitos sociais e desenhos de novas institucionalidades.

Elza Maria Franco Braga<sup>1</sup>  
Helenira E. M. Vasconcelos<sup>2</sup>

**Resumo:** A temática Segurança Alimentar e Nutricional traz consigo um amplo cenário para (re)discutir as políticas públicas na busca da inclusão social. É nesta perspectiva e, tomando como referência empírica as experiências do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local- CONSAD da região do Maciço de Baturité, no Ceará, também em curso em mais 39 territórios nacionais, que se pretende tecer reflexões resgatando os espaços de sociabilidade que envolvem uma multiplicidade de sujeitos sociais.

### Introdução

No cenário político das últimas décadas a desigualdade social e a pobreza vêm se aprofundando a partir de um modelo alicerçado na política neoliberal que acentua a cisão entre as políticas econômicas e sociais; fragiliza o Estado como instância reguladora, cedendo lugar à lógica do mercado; promove uma reestruturação produtiva que precariza e desestabiliza o mercado de trabalho; e desqualifica a política como instância de embates, de expressão de conflitos e de construção de consensos.

Há, entretanto, nas entranhas deste movimento novas dinâmicas que perpassam a história recente brasileira que em busca de resposta às crises daí decorrentes, fazem brotar inúmeras formas de afirmação do processo de cidadania aonde a discussão dos direitos sociais vem engendrando fecundos nichos organizativos e de construção de sociabilidades entre as quais se destaca a segurança alimentar que vem ganhando notória expressão como política pública votada para inclusão social.

Em meio a esta temática maior desenvolve-se o presente artigo, que entendendo o valor dessas estratégias, propõe-se trilhar um percurso investigativo sobre a Segurança Alimentar como uma política pública que vem ganhando espaço na agenda do país, configurando-se como eixo articulador e sistêmico, por meio do qual se desenham intervenções sociais focadas na participação, na relação poder público e sociedade civil, em intersectorialidades, na partilha de poder e em mais uma série de outras vertentes que ganham concretude analítica.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela UNAM, Professora dos Cursos de Graduação em Ciências Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Mestrado de Avaliação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, Conselheira do CONSEA Nacional e do CONSEA Ceará.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura pelo CPDA, UFRRJ. Doutoranda em Sociologia, UFC. Pesquisadora da Embrapa Agroindústria Tropical.

O campo tomado como referência empírica é o CONSAD da região do maciço de Baturité, no Ceará, que aglutina 13 municípios em torno de uma proposta de desenvolvimento focado em abordagens territoriais, afirmando-se nessa trilha como uma experiência inovadora, mesmo considerando as inúmeras adversidades sociais, políticas, culturais e econômicas.

No processo de afirmação da identidade regional a constituição do ente jurídico CONSAD, através de sua Diretoria e do Fórum, desenvolve estratégias, ações e projetos se acercando dos grupos familiares mais excluídos na perspectiva da conquista do direito humano à alimentação e, simultaneamente, ao reconhecimento da cidadania.

Uma descrição ainda sucinta e de certa forma prematura desta experiência requer que se resenhem, por meio de um breve histórico, os termos de referência que colocam a segurança alimentar como eixo sistêmico e articulador de intervenções do Estado para reduzir os efeitos crescentemente danosos das políticas de cunho neoliberal. A primeira parte desta reflexão, portanto, sublinha o histórico de institucionalização da Segurança Alimentar como política pública, para em seguida contextualizar a inserção do CONSAD como projeto integrante do Programa Fome Zero, destacando, logo depois, o papel dos sujeitos sociais na mobilização e formação dos consadianos. Alguns resultados já se pode narrar com o intuito de nas considerações finais ensaiar alguns balanços e perspectivas.

### **Segurança Alimentar: uma política pública para enfrentamento e superação da fome**

A mobilização em torno da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ao instituir-se como uma política pública demarca uma forma inovadora de abordar a fome e sua superação, a partir de dois eixos fundantes: o reconhecimento do direito humano à alimentação e a construção de um novo paradigma que associe produção, comercialização e acesso de alimentos, mediante uma engenhosa articulação entre sociedade civil e governo que vem sendo gestada, conforme será aprofundada ao longo do texto.

A recente Lei de n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, demarca os ganhos desta mobilização em busca do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, como forma de superar a fome e a insegurança alimentar no país. Também conceitua Segurança Alimentar como um direito fundamental do ser humano, e conseqüentemente, dever do Estado e da Sociedade.

A fome é uma questão secular que vem desde a colônia apresentando características e matizes diferenciados ao longo da nossa história. Amplamente debatida não se lhes faltam estudos, mas, as vontades políticas para erradicá-la se situam, basicamente, nas suas manifestações sem, portanto, estancar a matriz que gera a sua determinação.

A consciência de sua complexidade, os lamentos comoventes e as ações filantrópicas não têm sido suficientes para reverter a fonte geradora que produzir pobres e famintos. As informações apresentadas por Lemos explicitam questões importantes e que merecem ser problematizadas:

[...] Para o Brasil estima-se, com base nos dados da PNAD de 2002, que 21,36% da população está privada de renda (sobrevive em domicílios com renda total de até dois salários mínimos) e é privada também de serviços essenciais, como água potável, saneamento, coleta de lixo e educação. Paradoxalmente no Brasil, o IBGE mostra que existem 16,36 milhões de hectares de terras que, embora produtivas, não são utilizadas. Em geral estas terras constituem-se em latifúndios improdutivo, terras mantidas como ativos não monetários, importante fomentador de poder político e econômico, sobretudo nos grotões mais pobres do Brasil. Deste total, o Nordeste, que é a região mais carente do País, apresenta 8,6 milhões de hectares. Uma conta bastante simples mostra que se apenas estas terras produtivas e não utilizadas no Brasil fossem empregadas na produção de quatro itens essenciais à dieta dos brasileiros: arroz, feijão, mandioca e milho, aos níveis de produtividades atuais da terra, que não se constituem lá essas maravilhas, seria possível produzir por ano 40,08 milhões de toneladas destes itens. Isto representaria alguma coisa como 235 quilogramas por pessoa por ano, ou 646 gramas por dia. Ou seja, produção mais do que suficiente para suprir as carências calóricas dos brasileiros famintos (LEMOS, s/d, p. 2).

Na proposta do Programa Fome Zero, que demarca o início do primeiro mandato de governo do presidente Lula, o compromisso de acabar com a fome foi explicitado fazendo amplo uso de instrumentos midiáticos, cuja penetração iam além das fronteiras nacionais, atraindo representações de vários países interessados nesta questão. Denominado de programa Fome Zero, quando se situava no âmbito do MESA, foi, com o passar do tempo, alvo de algumas mudanças que foram sendo introduzidas, sobretudo, após a fusão do MESA com o Ministério da Assistência Social, quando a partir daí transformou-se em MDS. A articulação da seguridade social, constitucionalmente estabelecida, com as demais políticas setoriais foi considerada como necessária para que, progressivamente, se fosse construindo a uma intersetorialidade que de forma integrada pudesse efetivamente chegar aos mais excluídos, mediante mecanismos de gestão, nos quais a descentralização de ações entre os entes federados consubstanciassem estratégias capazes de superar o paralelismo e a superposição de ações no âmbito do enfrentamento da situação de insegurança alimentar.

Neste contexto, se institui o CONSAD, como projeto integrante do Programa Fome Zero proposto pelo Governo Federal, na gestão do presidente Lula, em 2003. O CONSAD se apresenta como uma intervenção dirigida, fundamentalmente, para atores sociais de baixa renda potencializando ações de melhoria do padrão alimentar e desencadeadoras do desenvolvimento social no território em questão. O então Ministério Extradinário de Segurança Alimentar (MESA) iniciou o processo de implantação e, posteriormente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) deu continuidade aprovando e financiado os sub-projetos, instituindo, nesta primeira etapa, 40 territórios microrregionais que juntos contemplavam 26 estados brasileiros, ancorados no macro objetivo de promover ou intensificar a integração de municípios, visando a segurança alimentar e o desenvolvimento local.

Desse modo, o projeto propôs instituir, a partir de territórios delimitados, o que a proposta do Fome Zero colocava como sendo a perspectiva de entrelaçamento entre as políticas de transferência de renda (ou compensatórias) com as estruturantes, na expectativa de criar um conjunto de oportunidades capazes de gerar trabalho e renda.

De um lado fica evidente que o Programa Bolsa Família (PBF) tem sua relevância no complemento da renda das famílias que vivem em estado de insegurança alimentar, estabelecendo àquelas que se enquadraram nos critérios estabelecidos. Dados de pesquisas recentes mostram que um contingente das famílias atendidas - atualmente mais de 11 milhões são beneficiadas em todo o país - vem melhorando o nível nutricional do IBGE/PNAD (2006). Por outro lado, fica evidente a necessidade da articulação do PBF com outros programas e ações, possibilitando a ampliação de oportunidades que, através de estratégias de trabalho e renda, venham assegurar a emancipação de crescente número de famílias, numa perspectiva de sustentabilidade. O CONSAD busca desempenhar este papel e, de fato, vem se constituindo num verdadeiro “laboratório” ampliando e diversificando oportunidades para que segmentos dos beneficiários do PBF desenvolvam atividades nas áreas de produção e de beneficiamento de alimentos, estimulando-os a destinarem os excedentes para comercialização, e ao mesmo tempo lograrem um melhoria do padrão alimentar, superando a visão tradicional de produzirem tão somente para subsistência. A postura que o CONSAD adota, neste sentido, está bem alinhada ao atual debate sobre os aos diversificados conteúdos do conceito de segurança alimentar:

[...]a noção de Segurança Alimentar incorpora várias dimensões – econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais – relacionadas: ao direito de acesso ao alimento; à produção e oferta de produtos alimentares; à qualidade sanitária e nutricional dos alimentos; à conservação e controle da base genética do sistema alimentar e; às relações comerciais que se estabelecem em torno do alimento (PESSANHA, 2000,1)

Por se tratar de um programa desenhado pelo governo federal e orientado por diretrizes nacionais, em vários aspectos, a experiência engessa situações diante de realidades regionais com acentuada diversidade cultural, política e social, ainda que na estratégia metodológica se disponha de uma certa margem autonomia no que se refere à participação de vários sujeitos sociais.

### **Sujeitos sociais: tecendo a realidade e a formação de consadianos.**

A demarcação dos territórios dos CONSADs levou em consideração conformações identitárias reais e potenciais vivenciada em experiências anteriores, nas quais a dimensão de território viabilizava diferentes formatos de intervenção no social. A delimitação da região do Maciço de Barutité, assim como de outras regiões brasileiras selecionadas, considerou o desenvolvimento

de projetos direcionados para o desenvolvimento local, envolvendo regiões homogêneas, tais como: Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável -DLIS, Comunidade Ativa, Comunidade Solidária, Agenda XXI e outros. Em Baturité a constituição da Associação dos Municípios do Maciço de Baturité (AMAB) - por prefeitos da região, bem como a formulação do Plano de Desenvolvimento Regional, constituíram, certamente, condicionantes que corroboraram para reforçar a seleção desse território. De fato, como lembra Vecchiatti (2003) crescentemente a idéia de localidade se traduz no desenvolvimento territorial, colocando, desta forma, para as regiões rurais o grande desafio de se engajarem em processos de transformação produtiva e institucional.

Esta postura supõe a existência de uma mobilização local/regional e a formação de um capital social - que nem sempre ocorre dado a adoção de procedimentos nem sempre participativos e formador de sujeitos sociais autônomos.

O processo de implementação dos CONSADs se deu mediante processo licitatório visando a contratação da Entidades Implementadoras Locais – EIR<sup>3</sup>, seguindo um cronograma de ações que, de um lado, buscava uniformizar os vários momentos e possibilitar o acompanhamento pelo governo federal e de outro focava a natureza dos territórios e as características dos sujeitos sociais com suas vivências e experiências anteriores somados com os procedimentos metodológicos desencadeados pela EIR, que imprimiram percursos, em alguns aspectos diferenciados e reveladores de níveis diferenciados de participação e de autonomia.

A constituição do CONSAD de Baturité vivenciou, durante o período de um ano, três momentos: sensibilização, mobilização e engajamento dos atores sociais; planejamento e pactuação; formalização jurídica e organização administrativa<sup>4</sup>. A sua demarcação tem muito mais um cunho metodológico dado que o entrelaçamento dos vários momentos imprimiu uma concomitância de temporalidades. As oficinas, os grupos de trabalhos e as assembléias foram instrumentos de participação direta postos em prática no sentido de asseguraram a geração da identidade grupal e, ao mesmo tempo, um clima de solidariedade e de compartilhamento de tarefas para efetivar o processo de planejamento e a elaboração do plano de ação e numa etapa posterior a elaboração de critérios para a seleção de localidades e famílias a serem atendidas com os projetos previstos.

É importante destacar que os sujeitos envolvidos na constituição do CONSAD/ Baturité ao se agruparem na categoria de sociedade civil ou poder público demarcavam uma pluralidade de inserções e, ao mesmo tempo, trajetórias diferenciadas. No caso da sociedade civil a incidência maior recaiu em representantes de sindicatos rurais, de assentamentos da reforma agrária, de sindicatos de servidores públicos, de pastorais sociais, e de outros movimentos sociais urbanos e rurais. Em relação ao poder público o predomínio foi de integrantes das

---

<sup>3</sup> A EIR selecionada, no Maciço de Baturité, foi a empresa Serviços Técnicos Associados S/A LTDA - SETA, com experiência anterior em projetos de desenvolvimento local integrado.

<sup>4</sup> Os recursos para a execução dos projetos tardou quase um ano para serem alocados pelo Governo Federal.

Secretarias Municipais de Ação Social, Agricultura e Assessores diretos dos prefeitos. As diferenciações entre estes dois grandes blocos de representação nem sempre se estabeleciam como o esperado. Isto porque muitas vezes alguns membros do poder municipal, com larga trajetória nos movimentos sociais locais explicitavam posturas muito mais críticas diante do “fazer social” do que outros oriundos da sociedade civil. Esta questão leva a problematizar e chamar atenção para freqüentes construções apriorísticas que, conforme Dagnino (2002), consideram a sociedade civil como o “pólo de virtudes democratizantes” e o Estado, como “encarnação do mal”. Esta questão ficou evidente por ocasião das posturas assumidas por aqueles que configuram o Fórum CONSAD que segundo seu desenho, contempla 78 participantes, sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público. Ademais dos sujeitos internos outros representantes institucionais externos participaram do processo, destacando-se: SAS, Consea-Ceará, BNB, AMAB, SDLR e outros. Dentre eles merece destaque o envolvimento do Consea-Ceará que tem prioridade o acompanhamento deste programa, na perspectiva de promover articulações e ao mesmo tempo exercer mecanismos de controle social.

### **A dinâmica de mobilização e de sensibilização dos consadianos**

O processo de sensibilização e mobilização foi acontecendo mediante os resgates de experiências vividas no espaço local/regional, recuperando estudos e planos já elaborados e, ao mesmo tempo, o conhecimento teórico e empírico dos sujeitos sociais que com suas vivências cotidianas e suas competências identificavam as potencialidades e vocação considerando o presente e apontando para o futuro, ou seja, qual o sentido e o significado que se pretendia dar às mudanças. Neste contexto foi se percebendo a mudança da realidade social, “o *status* de subalterno, de excluído, de cidadão passivo incapaz de exercer os seus direitos de cidadania” (JARA, 1998, p. 8)

Neste aspecto, a atenção estava voltada para projetos condizentes com as potencialidades da região e que possibilitassem trazer os mais excluídos para a arena das políticas públicas inclusivas, sobretudo os beneficiários do Programa Bolsa Família. Evidentemente, registraram-se, alguns momentos, um certo grau de tensionamento e, ao mesmo a a falta de clareza em relação aos objetivos do COSAD. Para alguns era importante pensar nas grandes obras de infraestrutura física (estradas, pontes etc.), mas a voz majoritária tinha eco em outra direção. A este respeito é bastante ilustrativo o depoimento de um trabalhador rural, quando afirmou:

Este pessoal que vem aqui pedir projetos para as grandes obras, é pau mandado de alguns prefeitos. Este dinheiro muitas vezes os pobres não sentem nem o cheiro. A firma é de fora e muitas vezes nem chama as pessoas do local para trabalhar. Esta gente ainda não entendeu que, pelo menos, o que se está dizendo é que o dinheiro deve vir prós projetos que possam beneficiar aqueles mais pobres e que estão sempre esquecidos e que só são lembrados quando tem eleição (Integrante do Fórum C\ONSAD de Baturité).

Na realidade a diversidade dos sujeitos sociais, os olhares e lógicas diferenciadas do social expressavam o mosaico do que é a região e os interesses em disputa. Em concomitância às expressões de solidariedade e de cumplicidade se foram tecendo sociabilidades instigadoras na perspectiva associativista e identitária. Era visível, a cada passo o crescimento da maior parte do grupo o que se expressava de diferentes maneiras nas falas de integrantes do Fórum CONSAD :

- no processo de afirmação enquanto sujeitos sociais (“nós estamos construindo o CONSAD de Baturité, estamos construindo uma história”);
- no processo de elevação da auto-estima e de reconhecimento dos aprendizados (“no começo nos tinha vergonha de falar, agora que já compreendo melhor a proposta, já não sou o mesmo e posso já falar pros companheiros do assentamento as coisas que estão abrindo minha cabeça”);
- “Agora a nossa região vai ter vez, com o nosso esforço e participação a pobreza vai diminuir”.

No que diz respeito à participação dos representantes da sociedade civil o interesse e o sentido atribuído ao processo participativo se diferenciavam entre si como também em relação a alguns segmentos do governo municipal cujo perfil político demonstrava direta ou indiretamente:

- marcas clientelistas apresentando discordância com a mediação da EIR e com o peso majoritário da sociedade civil, vislumbrando uma certa percepção de perda de autoridade;
- posturas de desconfiança diante do processo organizativo, considerado moroso, chegando a duvidar quanto ao repasse dos recursos financeiros; e
- descontentamento com o governo federal por não repassar os recursos para as prefeituras.

Somam-se a estas questões a postura do Governo do Estado do Ceará que somente um ano após receber os recursos repassados pelo MDS, iniciou sua aplicação no primeiro projeto, o de criação de galinha caipira. A falta de empenho do governo estadual também se expressou no processo de articulação com os prefeitos, sendo esta ação praticamente inexistente no sentido de afiançar os objetivos dos projetos e envolvimento do ente municipal, buscando compor os elos, supostamente previstos, entre os entes federados. Este papel coube, praticamente, à EIR e aos membros do Fórum comprometidos com a viabilidade do projeto. Outro elemento a ressaltar e que gerou um certo constrangimento e perplexidade junto à maioria dos membros do Fórum foi à forma de criação da Agência de Desenvolvimento Regional do Maciço de

Baturité, pelo Governo do Estado através da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional-SDLR. Embora já prevista no Plano de Desenvolvimento Regional do Maciço de Baturité, elaborado pelo Governo do Estado, em 2002, o estranhamento se pautou na falta de diálogo com os consadianos e com a comunidade em geral e na forma abrupta de sua instituição. Tal atitude foi considerada, por alguns integrantes do CONSAD, como uma tentativa de dividir, esvaziar ou confundir a atuação do CONSAD que vinha ganhando expressão e capilaridade regional.

### **Alguns resultados...**

Ainda que num plano embrionário, o CONSAD tem apresentado respostas mais visíveis se observadas no plano organizacional e na construção de mediações políticas com os que “estão na ponta”, os setores mais excluídos. Este aspecto pode ser considerado alvissareiro se realizada por uma avaliação orientada, por exemplo, nas contribuições teóricas de alguns cientistas brasileiros especialistas em desenvolvimento rural. Estudos realizados por Veiga (1997), mostram que as localidades que mais se desenvolvem são aquelas que apresentam um maior potencial para aglutinar os fatores endógenos direcionando-os para o aumento da autonomia local nos processos de decisão, para ampliação da organização social e da capacidade de retenção de capital, para assegurar inclusão social e a recuperação e conservação do meio ambiente. No mesmo sentido, Campanhola e Graziano da Silva (2000) concordam que o desenvolvimento local deve ser acima de tudo um processo de reconstrução social, que se processe “de baixo para cima”, com a participação efetiva dos atores sociais. (...), um processo microssocial de construção coletiva; e Abramovay (2003) afirma que estimular a ampliação de vínculos sociais e mobilizar as energias necessárias para redução da pobreza é, fundamental na perspectiva de dar “sentido maior à noção de desenvolvimento territorial”.

Outro referencial positivo no plano associativo diz respeito ao processo de identidade coletiva desenhando um novo campo de institucionalidade que demarca inovações nos aspectos da articulação intermunicipal, dado que o Ceará não tem tradição de trabalhar com o processo de regionalização no que diz respeito ao planejamento de ações e descentralização política. Neste sentido, o CONSAD/Baturité, apesar de se tratar de uma experiência recente, é hoje uma das referências a ser considerada no cenário atual do nosso Estado.

Algumas limitações podem ser mencionadas e que, de certa forma, vêm condicionando o avanço do CONSAD, destes primeiros anos. Uma delas diz respeito à precária sintonia entre os entes federados, cuja diferença partidária certamente é um de seus determinantes maior. Outra diz respeito ao diferenciado nível de comprometimento político da maioria dos prefeitos que, apesar de sua relativa evolução positiva, faz registro de alguns demonstram desconfianças em relação a esta nova institucionalidade que se funda em práticas de

democracia participativa e é portadora de uma ambiência de empoderamento e de alargamento do espaço público. O depoimento, a seguir apresentado é bastante elucidativo,

Na verdade muitos prefeitos não apóiam o CONSAD porque ele ameaça o poder deles. A sociedade civil fez muito esforço (não se pode negar que tem algumas exceções) para não faltar às atividades do projeto. Às vezes nossas entidades não tinham dinheiro para pagar nossas passagem (para ir às reuniões) e a gente pedia à prefeitura e era mesmo que nada. Algumas vezes nos faltava, mas outras vezes a gente arranja um jeito, pedia carona e dava certo; e a comida o pessoal de Baturité oferece com o dinheiro que a SETA recebe (Agricultor, integrante do Fórum CONSAD).

Além dos projetos de galinha caipira que tem vivenciado momentos de dificuldades face aos vários condicionantes, sobretudo, ao descaso do governo estadual anterior, que descumpriu as etapas previstas no projeto e os procedimentos de controle público na implementação do mesmo. No momento o atual governo<sup>5</sup>, recentemente eleito, tem buscado estabelecer relações mais sinérgicas, marcadas pelo diálogo entre poder público estadual e a sociedade civil.

Apesar do maior envolvimento de alguns prefeitos da região, sobretudo com uma relativa alternância das forças políticas locais<sup>6</sup>, por ocasião das últimas eleições municipais, torna-se importante que a secretaria executiva do CONSAD de Baturité adquira um maior nível de profissionalismo mediante a contratação permanente de diretor executivo que, com perfil para tal atue profissionalmente desenvolvendo as atividades político-administrativas estabelecidas face às deliberações do Fórum e em sintonia com a diretoria executiva. Esta dimensão de profissionalismo pressupõe discutir as formas de financiamento desta estrutura e verificar a conveniência da proposta anteriormente foi sugerida, quando as prefeituras deveriam contribuir com um percentual de recursos estabelecido em lei municipal e segundo o nível de arrecadação de cada município. Esta questão não assumida pelos prefeitos<sup>7</sup> está em aberto e tem uma importância no processo de consolidação desta experiência.

Apesar destas e de outras dificuldades vivenciadas que de um lado provocar certo desânimo e momentos de improvisação, por outro lado e, paradoxalmente, constituem um dos elementos que tem contribuído para gerar e impulsionar e ampliar novas parcerias interinstitucionais. A este respeito é importante destacar novos projetos em andamento: Capacitação de Atores

---

<sup>5</sup> Anteriormente o governador e o seu vice eram do PSDB e o atual pertence ao PSB e seu vice ao PT.

<sup>6</sup> Com a posse dos novos prefeitos, em janeiro de 2004, houve uma alteração significativa das forças políticas. Apenas três prefeituras continuaram com a mesma sigla partidária (ou reelegendo o prefeito anterior ou seu indicado). A nova composição ficou assim distribuída: 3 (três) Prefeitos do PSDB, 3 (três) do PV, 3 (três) do PSB, 2 (dois) do PMDB, 1 (um) do PHS e 1 (um) do PDT.

<sup>7</sup>Vale ressaltar que somente o Prefeito de Baturité vem contribuindo através da cessão provisória de um espaço físico, onde funciona a sede do CONSAD de Baturité, no centro desta cidade e com uma secretária, mas sem nenhuma formalização diante deste compromisso.

Sociais em SAN, com vistas a estimular a organização com base nos princípios da SAN; Formação de Cooperativas Populares (UFC/FINEP); Projetos de Compra da Agricultura Familiar com Doação simultânea(CONAB MDS); PRONAF e outros em fase de elaboração.

## **Considerações Finais**

As reflexões apresentam lacunas por se tratar de um estudo cujo acúmulo de conhecimento ainda está se fazendo, sobretudo no que diz respeito ao desenho institucional e à concepção inovadora do seu processo de gestão. Associado a tais circunstâncias a pesquisa ainda estar em curso e, novos componentes teóricos e empíricos certamente, num futuro agregaram novos aprofundamentos.

Conforme já foi referido em estudo sobre o assunto (BRAGA, 2006, 108) a realidade empírica de Baturité aportam aprendizados, cujo registro de algumas evidências empíricas são pautados a seguir :

- a importância do engajamento da sociedade civil nos processos de co-gestão pública gerando novos aprendizados e reduzindo os riscos frente à continuidade do Projeto, face às atuais e futuras alternâncias das forças políticas nas administrações municipais;
- a percepção por parte da sociedade civil de que é necessário inverter a lógica da atuação dos governantes, ou seja, processos construídos de “baixo para cima”, mesmo que em alguns momentos os resultados sejam mais lentos, mas certamente, mais sustentáveis;
- a compreensão da necessidade de redefinição na atuação da maioria das prefeituras, frente ao Projeto, tornando-se mais atuantes e apoiando as decisões do Fórum CONSAD. Sobre isso, a população percebe que “os prefeitos, na sua maioria, não são burros, pois vêem que há inovações e ficam com um pé na frente e outro atrás e somente quando os resultados forem mais efetivos é que apoiarão” (Integrante do Fórum CONSAD/Poder Público);
- as lideranças mais engajadas e comprometidas consideram fundamentais os avanços logrados através do CONSAD, em termos de participação social mas consideram necessário intensificar o diálogo com as famílias do PBF, dado que a “maioria delas é descrentes têm baixa auto-estima e estão cansadas das promessas de políticos que somem depois das eleições” (Integrante da diretoria do CONSAD) ;
- a demora de liberação dos recursos gerou muitas vezes descrença entre as lideranças e as comunidades, conforme depoimento a seguir: É preciso que o governo federal acredite mais nos pobres e nos humildes (...) o dinheiro demorou tanto e quando chegou foi para o governo estadual e ficou um ano parado. Não sei por que não veio para o CONSAD que foi criado por nós a mando deles, não dá para entender (Trabalhador rural, integrante do Fórum CONSAD).

Embora se considere a fecundidade do CONSAD na perspectiva de construir “as portas de saída” para os beneficiários do Programa Bolsa Família, não se pode deixar de expressar que os avanços ainda são limitados, embora. Vale mencionar que as inúmeras cadeias que inscrevem segmentos populacionais em um quadro de insegurança alimentar e nutricional mostram também a complexidade e os limites para se lograr a propalada emancipação destes sujeitos sociais.

Nesta perspectiva se percebe a magnitude do que é a construção de matrizes de intervenção intersetorial com efetiva e crescente participação da população e do poder público que baseada nos princípios de uma gestão compartilhada e alicerçada num território intermunicipal favoreçam um trilhar inclusivos articulando sobretudo as áreas de educação, saúde, trabalho e renda e meio ambiente, tendo como horizonte o exercício da “cidadania ativa” e o processo de desenvolvimento social.

Assim, a intersetorialidade, a participação autônoma da sociedade civil na perspectiva do empoderamento, o desenvolvimento enraizado no território e a instituição de um controle social são as principais “chaves” para gerar políticas públicas capazes de reverter o quadro de miséria e de fome ainda existente.

Os avanços deste estudo e de outros que, certamente, serão desenvolvidos numa perspectiva comparativa, envolvendo outros CONSADs, agregarão elementos para ampliar o processo analítico situando os desafios e inúmeras outras trilhas que vêm pautando as ações coletivas e ampliando e diversificando a arena pública no que diz respeito à democracia participativa no Brasil.

Os percursos em curso pautados na segurança alimentar e nutricional têm se instituído como um nicho importante e promissor para pautar reflexões sociológicas onde a cultura participativa e, o próprio distanciamento no tempo, irá desvendando o alcance da experiência no tecido regional, bem como o papel das mediações políticas no curso deste modelo de gestão e sua difusão em outros territórios na perspectiva de afirmar um caminho para o desenvolvimento sustentável.

## **Referências Bibliográficas**

ABRAMOVAY, Ricardo – “1º Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia”. Banco do Nordeste, Fortaleza, 16 a 19 de novembro de 2003

BRAGA, Elza M.F. Participação de atores locais e ampliação do espaço público: caminhos da experiência do CONSAD de Baturité. In: CARLEIAL, Adelita N. *Projetos nacionais e conflitos na América Latina*. Fortaleza: Edições UFC. UECE, UNAM, 2006.

\_\_\_\_\_. La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de practicas organizativas en los años 90. *Estudios Latinoamericanos*. Año III, enero/junio. México: UNAM., 1996.

BRAGA, Elza M. F & RABELO, Catarina M. *Uma contribuição para a discussão e instalação oficina desenvolvimento regional do Maciço de Baturité*. Fortaleza, abril 2004, (mimeo).

- CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO da Silva, José. O novo rural brasileiro – EMBRAPA/EDUNICAMP – Campinas/Brasília, 2000.
- COSTILLA, Lúcio F. Oliver. Transformações do estado e da sociedade civil na América Latina. In: BRAGA, Elza M. F ( Org.) *América Latina – transformações econômicas e políticas*. Fortaleza: Editora UFC, 2003.
- DAGNINO, Evelina, (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J.& PANFICHI, Aldo. A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra/UNICAMP, 2006
- HIDALGO, Mario (et al) *Ciudadanías emergentes – experiencias democráticas de desarrollo local*., Quito: Ediciones Abya-Yala, 2002.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001 ( mimeo).
- JARA, Carlos Júlio. *Repensando o desenvolvimento comunitário: o essencial nem sempre é visível*. Brasília: IICA/PRORURAL, setembro/outubro, 1998 (Mimeo.).
- JELIN, Elizabeth. Construir a cidadania: uma visão desde baixo. *Lua Nova*. São Paulo, nº 33, p.39-55,1994.
- LEMOS, José. *Fome, o flagelo do mundo*. s/d (mimeo).
- PESSANHA, Lavinia. A agricultura familiar e os quatro conteúdos da segurança alimentar. Anais do X World Congress of Rural Sociology e XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, 30 de julho a 5 de agosto de 2000.
- TELLES, Vera Silva. A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. In: *Caderno CRH*, 30/31, (jan/dez), Bahia: 1999. p. 85-110.
- VALENTE, Flavio L. S. *.Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos*. s/d. ( mimeog.)
- VECCHIATTI, Karin. “Desenvolvimento territorial rural o diálogo entre economia, sociedade e natureza segundo Jane Jacobs” – Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) – 27 a 30 de julho de 2003 – Juiz de Fora, MG.
- VEIGA, José Eli da (1997). Uma Estratégia de Desenvolvimento Rural para o Brasil. Relatório Final do Projeto de Pesquisa e Formação Sindical CUT/CONTAG. São Paulo, 20p.
- ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. In: *RBCS*, nº 35, ANPOCS, 1997.