

Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional'

Food and Nutrition Security – meanings and appropriations from the civil society segment of the National Council for Food and Nutrition Security

Christiane Araújo Costa

Socióloga, Mestre em Saúde Pública; Coordenadora da área de segurança alimentar e nutricional do Instituto Pólis.

Endereço: Rua Araújo, 124, CEP 01220-020, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: chris@polis.org.br

Cláudia Maria Bógus

Professora Associada da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: claudiab@usp.br

Este artigo corresponde à parte da Dissertação de Mestrado "Segurança Alimentar e Nutricional: significados e apropriações" (304 p.), desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da USP, no ano de 2008.

Resumo

Diante do quadro de grandes transformações das duas últimas décadas e suas repercussões nos padrões de produção e consumo de alimentos, fortalece-se no Brasil a temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), fazendo referência às questões alimentares que dizem respeito ao conjunto da população, e não apenas aos segmentos mais vulneráveis. A importância da sociedade civil tem sido evidenciada pela realização de significativas experiências de SAN em seu próprio campo, como também em parceria com o governo para a formulação de propostas e ações, e em seu monitoramento e controle. Como resultado da pesquisa de identificação dos diferentes significados da incorporação do enfoque de segurança alimentar e nutricional, por parte dos movimentos e organizações da sociedade civil participantes do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Nacional na gestão 2004-2007, verificou-se a apropriação da temática nas seguintes direções: favorecimento da interação entre campos temáticos das esferas da produção e do consumo; impulso à visão da alimentação como um direito humano; objetivo ético do desenvolvimento; aquisição de perspectiva intra e intersetorial; e necessidade de um processo educativo de caráter dialógico e emancipatório.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional; Educação alimentar e nutricional; Participação social;

Abstract

In view of the huge transformations that occurred in the last two decades and of their impacts on the standards of food production and consumption, the theme of Food and Nutrition Security has been gaining momentum, approaching nourishing aspects that regard the entire population, and not just its most vulnerable segments. The importance of the civil society has been shown by the accomplishment of significant food and nutrition security experiences in its own field, as well as in partnership with the government to the formulation of proposals and actions and to their monitoring and control. As result of a research on the identification of the different meanings of the incorporation of food and nutrition security by the movements and organizations of the civil society that participate in the National Council for Food and Nutrition Security (administration 2004-2007), the appropriation of the theme could be observed in the following directions: a) privileged interaction between thematic fields from the production and consumption spheres has been favored; b) impulse to the idea of nourishing as a human right; c) ethical goal of development; d) acquisition of intra and intersector perspective; and e) necessity of an educative process of dialogic and emancipatory character.

Keywords: Food and Nutrition Security; Nutritional Education; Social Participation.

Introdução

A segurança alimentar e nutricional², um conceito ainda em construção no Brasil, trata das dimensões culturais, sociais e ambientais relacionadas aos alimentos e à alimentação:

O que se come e como se come, em cada sociedade, não se define apenas por escolhas individuais, mas é expressão da interação simultânea de um conjunto de elementos, dentre eles o sistema de produção e distribuição de alimentos; assim como o conhecimento sobre as formas possíveis de preparação e consumo, que, por sua vez, dependem do acesso e da renda; dos hábitos alimentares daquela sociedade; das leis que regem o mercado de trabalho; das relações familiares; do comércio internacional; da ação do Estado para garantir o direito das pessoas a alimentar-se, entre outros (Siliprandi, 2004).

A definição brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), formulada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004) e, posteriormente, incorporada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006, faz referência às questões alimentares que dizem respeito ao conjunto da população, e não apenas aos segmentos mais vulneráveis, ao incluir, simultaneamente, a dimensão nutricional, a disponibilidade (*food security*) e a segurança (*food safety*) dos alimentos:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (CONSEA, 2004)

Para além da fome e da desnutrição, a insegurança alimentar está intimamente relacionada

2 NOTA: O Brasil passou a incorporar o componente nutricional (relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica dos alimentos) à noção de segurança alimentar, a partir da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, consolidando-se na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

com a obesidade, o sobrepeso, as doenças ligadas à alimentação inadequada e à baixa qualidade dos alimentos. Ainda dentro do campo da segurança alimentar e nutricional estão as políticas de regulação de preços dos alimentos, o combate ao desperdício e aos modelos de produção excludentes e que degradam o meio ambiente.

Em 2006, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº 11.346) foi sancionada pelo Presidente da República, tornando o acesso à alimentação uma política de Estado. A Lei instituiu o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cuja missão é formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no País. Por meio da Lei Orgânica, foi concebida a Câmara Interministerial, que deve reunir os ministérios e secretarias especiais que têm relação com o tema, e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) passou a ter caráter permanente.

Cabe destaque à importância da participação da sociedade, seja na realização de uma diversidade de experiências, seja na parceria com o governo para a formulação de propostas e ações e seu monitoramento e controle.

Com essa perspectiva, o CONSEA liderou uma campanha nacional para aprovar a inclusão da alimentação como direito constitucional e, em 5 de fevereiro de 2010, foi aprovada a Emenda Constitucional 64, incluindo a alimentação entre os direitos constitucionais e tornando o acesso ao alimento uma questão de Estado. No mesmo ano de 2010, em 25 de agosto, foi assinado o Decreto 7.272 que regulamentava a Lei 11.346, a qual cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sobre seu sistema de monitoramento e avaliação. Segundo o decreto, a elaboração do Plano deve orientar-se pelas diretrizes da PNSAN, explicitadas em seu Art. 3º:

I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias

e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;

VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;

VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e

VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

Considerando-se, então, que a construção do marco legal da SAN é resultado do esforço do governo e da sociedade civil, a incorporação do enfoque da SAN nos principais documentos de referência do governo requer, como contraponto, a reflexão sobre os sentidos da apropriação dessa noção e seus significados por parte da sociedade civil. O presente artigo tem o propósito de apresentar os significados de apropriação do enfoque de SAN pelo segmento da sociedade civil presente no CONSEA, no período 2004-2007, pelo seu destaque na construção da agenda brasileira de SAN.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

Com a finalidade de identificar e analisar os diferentes significados da incorporação do enfoque de SAN, perguntou-se sobre os aprendizados que a sociedade civil adquiriu nessa experiência do CONSEA e, sobretudo, como essa abordagem integradora repercutiu no campo da sociedade civil; em que medida essa experiência produziu impacto em suas entidades e como isso se refletiu em suas próprias concepções e na maneira como se relacionam com a sociedade em geral.

Expressão de uma ampla rede social, a experiência do CONSEA, comparada à de outros conselhos é relativamente recente. Na Gestão 2004-2007 tomaram parte 59 conselheiros - 17 Ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil organizada, além de 17 observadores convidados. Presidido pelo pesquisador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Francisco Menezes, teve como Secretário Executivo o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Patrus Ananias. Em relação ao campo da sociedade civil, um amplo espectro de entidades, representando as diversas interfaces realizadas pela temática alimentar reuniu organizações atuantes nas áreas da produção; da saúde; da indústria; do consumo; do comércio; e ainda, organizações não governamentais; fóruns e articulações; organizações religiosas; organizações étnicas e conselhos estaduais e municipais.

Metodologia

Por lidar com uma temática ainda pouco presente na literatura científica, o estudo adquiriu o caráter inicial de desvendar uma determinada realidade, procurando dela extrair conteúdos que permitissem desdobramentos em pesquisas posteriores. Alinha-se, assim, ao que Gil (1994) define como pesquisa exploratória, em sua argumentação de ser a pesquisa social o processo que, ao utilizar a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social.

Na fase exploratória, procedeu-se à revisão da literatura, reunindo um conjunto de artigos e documentos sobre os diferentes aspectos envolvidos nas interfaces da questão alimentar, sobre os principais marcos históricos e, finalmente, sobre o significado da participação da sociedade civil.

O passo seguinte foi o de verificar como vem sendo contemplado o enfoque da SAN no campo da alimentação e nutrição, em documentos de referência na área da saúde pública.

Em seguida, procedeu-se à caracterização do segmento dos conselheiros da sociedade civil do CONSEA, por meio de um questionário semiestruturado, envolvendo aspectos de identificação pessoal; identificação da organização representada; participação no CONSEA e; o tipo de trabalho desenvolvido pela organização.

Para maior compreensão a respeito das diferentes visões, após a consolidação dos dados e a classificação das organizações em: Associações Patronais (2); Universidade e Institutos de Pesquisas (6); Organizações Religiosas (5); Sindicatos (3); Organizações Representantes de Populações Específicas (2); CONSEAs Estaduais (3); ONGs e Redes (13), foram realizadas 18 entrevistas, em profundidade, no período de abril a julho de 2007, a partir de contato estabelecido com cada um dos segmentos.

A elaboração do roteiro tomou como ponto de partida os significados subjacentes à incorporação da noção de SAN, identificados nos documentos de referência da área da alimentação e nutrição:

- expressão de uma visão mais ampla sobre o circuito alimentar, ao dar visibilidade às interações entre os campos temáticos das esferas da produção e do consumo;
- objetivo estratégico do desenvolvimento e consequente construção de entornos físicos e sociais saudáveis;
- aquisição da noção da alimentação como um direito humano;
- perspectiva que favorece o diálogo intra e inter-setorial;
- processo educativo baseado em metodologia dialógica e emancipatória.

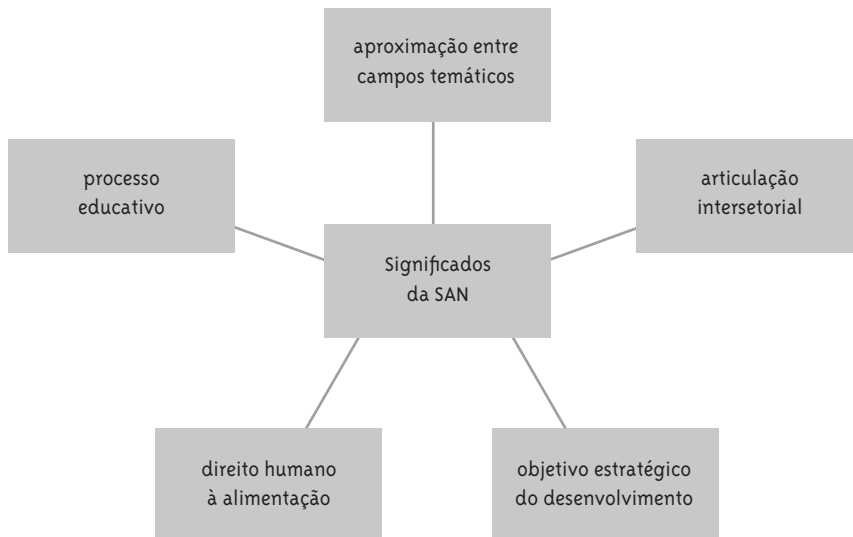
Após a “leitura flutuante” do material obtido, conforme Minayo (2006), a leitura dos relatos permitiu chegar ao *corpus* do texto. A análise debruçou-se sobre o material coletado, decompondo-o em partes, classificando-o em unidades temáticas menores, com base nas categorias identificadas, agrupadas em seis conjuntos, com subtemas, identificados nos discursos dos sujeitos para, em seguida, explorá-las nas conclusões, por meio da retomada do referencial teórico.

A atenção do olhar foi guiada por duas ordens de referências: pelos significados encontrados nos documentos oficiais da área de alimentação e nutrição e pela abordagem da complexidade, segundo Morin (2003), Almeida Filho (2005) e Capra (1982).

Resultados e Discussão

Sinteticamente, os significados subjacentes à incorporação da noção de SAN foram assim categorizados:

Figura 1 - Significados da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)



As repercussões identificadas nas entrevistas sugerem que a experiência de participação de lideranças sociais nesta instância representa um aprendizado para grande parte das organizações do CONSEA. Assim, reveste-se de importância distinguir os caminhos desse aprendizado, considerando-se as diferentes vocações e trajetórias das organizações e movimentos.

Valemo-nos da referência da abordagem sistêmica enquanto instrumental analítico, para identificar relações de interdependência entre os fatores que atuam na questão alimentar, proporcionando uma visão mais ampla e dinâmica dos processos sociais envolvidos nos circuitos por onde passa o alimento, abarcando ações do campo da produção de alimentos, distribuição, comercialização, consumo, qualidade e saúde.

Dentre os aspectos gerais, referente à conjuntura, os entrevistados situaram o ano de 2003 como um marco, inaugurando um novo período de impulso à construção de uma agenda pública de SAN e a apro-

priação desse enfoque, pelos governos e pela sociedade, estratégia fundamental para a construção de uma política nacional. Destacaram a importância de sua institucionalização, por meio da LOSAN, instituindo o SISAN. Contudo, apontaram para o fato de que a institucionalização da SAN, por si só, não garante sua efetividade. A participação social por meio do CONSEA e as inúmeras experiências localizadas no campo da sociedade civil devem ser parte integrante da construção da política nacional. Destacam o desafio que se apresenta para a sociedade civil, relacionando-se à sua capacidade de dinamizar esses espaços e interferir no processo, tanto na formulação de diretrizes e propostas como no acompanhamento e monitoramento dos programas, projetos e ações de SAN.

Significados da SAN – categoria “aproximação entre campos temáticos”

Na categoria de *aproximação entre campos temáticos das esferas da produção e do consumo*, inclui-

se a constatação da incipiência desse processo, de construção de uma visão intersetorial determinada, inclusive, pelas dificuldades relativas à amplitude do tema e a pouca definição de seus contornos.

Ainda nessa categoria, um outro aspecto diz respeito às conexões engendradas pela própria temática em que foi possível observar maior preocupação com a produção de alimentos, por parte de organizações originalmente vinculadas ao campo da nutrição e saúde, em que a perspectiva que dissocia o consumo de alimentos de sua produção vem sendo superada, dando lugar a uma visão mais integrada da questão alimentar. Destacamos que a maior importância, por parte do consumidor, em relação à procedência dos alimentos, à alimentação saudável e à preservação da natureza vem dando visibilidade à existência de mais de uma forma de se produzir alimentos, reforçando a importância da agricultura agroecológica de base familiar. De outro lado, foi possível identificar exemplos de modificações equivalentes em ações desenvolvidas por organizações atuantes no campo da produção de alimentos, no qual a preocupação com a perspectiva do consumo e com a questão da qualidade do alimento passou a determinar maior diversificação na escolha dos produtos a serem cultivados e também a constatação de ser a saúde a função primordial da produção de alimentos, despertando um maior interesse com a própria alimentação e, conseqüentemente, com a temática da educação alimentar.

Em termos mais específicos, no campo da saúde, uma área marcada pelas características do modelo biomédico, a incorporação do enfoque da SAN vem reforçar a importância das ações de alimentação e nutrição, em sua íntima relação com o fato de promover, proteger e recuperar a saúde. Vale dizer que o tema da alimentação saudável ilumina aspectos relativos às dimensões sociais, ambientais e culturais dos alimentos, apontando para a necessidade de uma articulação interdisciplinar e intersetorial.

Significados da SAN – categoria Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável

No que se refere à consideração da alimentação como um direito fundamental e universal, há um conjunto de significados referidos pelos entrevistados que correspondem à íntima relação do direito à

alimentação com outros direitos (direito à renda, à terra e à água), trazidos principalmente pelo meio sindical. Evidencia-se ainda o favorecimento da superação da visão assistencialista, enfatizada pelo segmento religioso, a ampliação do conhecimento sobre as atribuições do Estado na questão alimentar e a maior politização da visão do combate à fome, pelo viés da SAN, destacado com maior ênfase pelo segmento das ONGs e das universidades.

Diferentes ordens de questões, fortalecidas pela noção do direito e pela extensão do escopo do tema para além da questão da fome, podem ser identificadas pelas abordagens do meio sindical, significando maior visibilidade às condições de insegurança alimentar, de diversas categorias de trabalhadores rurais e urbanos, determinadas pela precarização das condições de trabalho; pela relação de conflito com os setores do governo defensores do modelo agroexportador, baseado na monocultura; pela prerrogativa da universalização de direitos, a exemplo da proposta de extensão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); e, por fim, pela questão de o salário mínimo não viabilizar o acesso a uma alimentação saudável.

No caso dos movimentos sociais, a noção do direito humano à alimentação aparece *ressignificando* e fortalecendo antigas lutas, a exemplo da reforma agrária. Contudo, para além da íntima relação entre a reforma agrária e a SAN, outro aspecto relevante surge na fala do representante da Articulação do Semi-Árido (ASA): “Quem são os beneficiários dessa divisão? São aqueles que vão produzir alimentos! Então essa nuance é muito importante. São aqueles que não só vão produzir riquezas, mas são aqueles que vão produzir e distribuir alimentos [...] dá um apelo maior.”

Outro aspecto emergente nesse grupo de significados é a questão do direito à diversidade, entendida como diversidade de gênero, geracional, étnica, racial e cultural, desdobrando-se em significados específicos de reconhecimento das desigualdades, da necessidade de elaboração de pesquisas e metodologias específicas e da inserção destas temáticas na formulação de políticas públicas.

Destacamos a referência às repercussões produzidas pela noção do direito humano por meio da introdução do enfoque da SAN em programas

públicos. No âmbito de uma política nacional de SAN, o CONSEA considera a existência de programas “basilares” (Maluf, 2007), pela capacidade de articularem a ação pública em áreas-chave, tais como o Programa Bolsa Família (PBF), Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Sistema de Vigilância Nutricional (SISVAN), apontados como programas com estrutura nacional e em torno dos quais se articulam outras ações, extrapolando seus objetivos específicos, para atuarem como nucleadores de ações integradas.

Nessa ótica, desponta a ênfase em novas interações da sociedade civil com os programas públicos, ganhando relevância, fundamentalmente, as conexões realizadas entre o mercado institucional de alimentos e a agricultura familiar.

Quanto ao PNAE, além do fato de que a alimentação escolar constitui-se numa política pública de SAN, ao garantir a suplementação alimentar a mais de 36 milhões de alunos, as entrevistas ressaltaram o potencial do programa para a promoção de alimentação saudável e adequada, valorização dos hábitos e alimentos regionais e da agricultura familiar, com impactos para o desenvolvimento local.

Já o PAA, apesar de recente, foi considerado pelos entrevistados como um programa público capaz de produzir uma aproximação entre o campo e a cidade, ao estimular a produção da agricultura familiar para abastecer os equipamentos públicos dos centros urbanos.

Se, por um lado, as conexões acima explicitam repercussões produzidas pela introdução do enfoque da SAN em programas públicos, foi possível verificar, em algumas entrevistas, a disputa pela inclusão de temas considerados relevantes para a construção da política nacional, segundo a perspectiva da sociedade civil, como é o caso da agroecologia.

Do ponto de vista da articulação entre os setores, como as ações públicas relacionadas ao alimento e à alimentação encontram-se dispersas dentro do aparato estatal, cabe aqui o alerta feito em diversas entrevistas, do risco de *setorização* da SAN pela administração pública, determinando uma apropriação parcial e enviesada da temática.

Esse ponto remete-nos à questão colocada ante-

riormente a respeito da emergência, na década de 1990, de uma nova concepção de política de SAN que consiga incorporar essa perspectiva intersetorial. Sob essa abordagem, o caráter suprasetorial da política pública implicaria na apropriação dos objetivos mais amplos da SAN pelos setores envolvidos, em uma compreensão mais integrada dos componentes alimentar (disponibilidade, produção, comercialização e acesso ao alimento) e nutricional (relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento). (Burlandy, 2004).

Por fim, ainda no que se refere às políticas públicas, ao estudarmos as possíveis conexões entre a Promoção da Saúde e a SAN, vimos que ela se aproxima do enfoque da “nova promoção da saúde”, que não só realiza a crítica em relação à visão preventiva e medicalizada da saúde, como se propõe a atuar sobre os seus determinantes, com vistas à criação de entornos físicos e sociais favoráveis à saúde (Oliveira, 2005).

A concepção de alimentação saudável e adequada relacionada aos fatores envolvidos em sua gênese, constitui-se como uma zona de intersecção capaz de aproximar esse diálogo, por se constituir como um objetivo da SAN e como uma das estratégias da promoção da saúde (Pinheiro, 2005). Embora se constituam campos do conhecimento potencialmente interligados, verificamos claramente a necessidade de aprofundar-se esses vínculos, principalmente em relação às dimensões da produção, do abastecimento e da comercialização.

Há que se considerar, portanto, a inserção da ótica da SAN pela Promoção da Saúde, em sua abordagem da alimentação saudável, como uma estratégia de promoção da intersectorialidade, no campo das políticas afins.

Em Morin (2003), vemos a importância de educar-se para uma cultura que permita distinguir, contextualizar, globalizar os problemas multidimensionais, globais e fundamentais visando maior conscientização em relação aos desafios que a crescente complexidade dos problemas impõe ao conhecimento humano.

O tema da alimentação saudável adquire um significado mais amplo quando inserido na ótica da segurança alimentar e nutricional. A adoção de um enfoque sistêmico e interdisciplinar não

só é capaz de recuperar as diversas dimensões do alimento como, ao contextualizar historicamente a produção alimentar, desenvolver um pensamento crítico em relação à insustentabilidade dos atuais padrões de produção e consumo de alimentos. Ou seja, a inserção da ótica da SAN nas diretrizes da Promoção da Saúde não só agrega conteúdo, como articula um conhecimento amplo acerca das contradições do sistema alimentar, condição essencial para o desenvolvimento da autonomia, da cidadania alimentar, nas quais as escolhas saudáveis seriam aquelas realizadas com base na compreensão dos fatores condicionantes do sistema alimentar. Por esse motivo, segundo os entrevistados, é preciso recorrer a diversos campos do conhecimento, como a história, a sociologia, a antropologia, a agronomia e a ecologia.

Ainda nesse aspecto, poder-se-ia pensar em um outro vínculo de associação possível entre as visões sistêmicas da SAN e da Promoção da Saúde, por meio da ampliação do diálogo da SAN com as estratégias positivas contidas na Carta de Ottawa (1986), que contemplam como campos de atuação determinantes das condições de saúde: políticas públicas saudáveis; ambientes favoráveis à saúde; reforço da ação comunitária; desenvolvimento de habilidades pessoais e reorientação dos serviços de saúde. Considerando-se que a sustentabilidade dos sistemas locais depende, dentre outros fatores, da capacidade de agregar-se a participação comunitária, a implantação do SISAN pode-se valer da experiência acumulada pela Promoção da Saúde de associar as dimensões individual, familiar e comunitária aos processos mais amplos.

Outro conjunto de significados engloba as referências às dificuldades para a promoção da SAN que se tornaram mais visíveis a partir da centralidade dada à temática alimentar. A inserção do enfoque de SAN colabora também na explicitação de conflitos, tensões, problemas e gargalos em fatores que lhe apresentam resistências, requerendo, em algumas situações, uma requalificação ou atualização seja de um serviço, seja de legislação, com vistas a sua adequação aos princípios da SAN. Nessa direção, com distintas relevâncias, podem ser citadas as dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores na participação em licitações públicas; a visão

tradicional da assistência técnica e as iniquidades em questões de gênero.

Significados da SAN – categoria Objetivo Estratégico do Desenvolvimento

Dada a centralidade do direito à alimentação na vida do País, a possibilidade de compor-se com outros direitos remete, segundo alguns entrevistados, principalmente do campo das redes e ONGs, à necessidade de formular-se um projeto de Estado e sociedade nos quais a SAN constitui-se como um dos objetivos estratégicos de desenvolvimento, ao conjugar fatores econômicos com equidade social, sustentabilidade ambiental e valorização cultural.

Significados da SAN – categoria Articulação Intersetorial

Buscando identificar os significados pelo *ângulo dos sujeitos* envolvidos além de uma noção ou um objetivo de política pública, a SAN foi mencionada pelos entrevistados como uma *estratégia mobilizadora* e articuladora de diferentes atores sociais.

No que tange à *articulação de sujeitos*, a promoção da intersectorialidade depende, dentre outros fatores, do contexto das organizações sociais, de seu grau de coesão, da experiência de diálogo e negociação entre si e com o poder público. Um aspecto destacado pelos entrevistados diz respeito às dificuldades diante da fragmentação na organização das estruturas de Estado para operar a intersectorialidade, estabelecendo-se um contraponto com a fragmentação existente também no campo da sociedade civil, expressa em separações de lutas, articulações setoriais de atores e de organizações.

Retomando o argumento de Westphal e Ziglio (1999) sobre a importância de a sociedade civil adquirir novos aprendizados na proposição de projetos conjuntos e intersectoriais, com vistas a lidar com este novo processo de “inserção institucional” e traduzindo as contribuições da abordagem sistêmica formuladas por Burlandy e colaboradores (2006) para o campo da sociedade civil, podemos afirmar que problemas complexos como a SAN exigem a construção de pactos nacionais mais amplos. Isso não significa eliminar os conflitos entre os atores envolvidos, mas submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado, capaz de ajustar as diferentes visões.

Significados da SAN – categoria Processo Educativo

Simultaneamente à proposição de diretrizes, articulação, acompanhamento e monitoramento das ações de SAN, destaca-se, nas entrevistas, o significado de formação que a experiência de participação no CONSEA tem representado aos conselheiros da sociedade civil, cabendo verificar como se vêm dando essas dinâmicas no interior das organizações participantes.

À reflexão sobre os sentidos da incorporação da SAN soma-se, portanto, a necessidade de qualificá-la do ponto de vista educativo. Foi possível localizar uma demanda por formação, a fim de aprofundar a apropriação da noção de SAN tanto internamente quanto junto aos públicos com os quais as organizações se relacionam.

Tal aspecto foi considerado pelos entrevistados como pressuposto para a implantação do Sistema de SAN. Esse ponto merece especial atenção, pois essa demanda é muitas vezes traduzida em cursos de educação nutricional. Alguns entrevistados estabeleceram distinções entre a educação nutricional e a educação na ótica da SAN, cujo escopo seria mais abrangente.

No próprio campo da nutrição, alguns entrevistados sublinharam a importância de se estimular a retomada de pesquisas com abordagem antropológica para maior compreensão sobre a cultura e os padrões alimentares, suas origens, composição e seus valores simbólicos.

Vale lembrar que, em sua análise sobre a produção científica dos últimos trinta anos, ao identificar pelo menos duas tendências no campo da educação em nutrição: uma de orientação positivista e outra de perspectiva antropológica, Boog (2005) alerta à necessidade de considerar-se a relevância da cultura alimentar, seus símbolos, significados, valores e papéis, concluindo pela necessidade de os profissionais da saúde e da nutrição debruçarem-se nos estudos sobre a cultura e os processos e mudanças dos hábitos alimentares. Nessa perspectiva, argumenta que a educação no âmbito da alimentação não se deve basear apenas na ciência da nutrição:

Quanto mais contextualizada for a abordagem, melhores condições ter-se-á de desenvolver ações

educativas numa perspectiva ampla, não se atendo exclusivamente à informação, mas privilegiando a recriação de sentidos para o ato de comer, na perspectiva de inserir a alimentação num contexto de determinação mais amplo.(Boog, 2005).

Ao tratar das dificuldades da educação no campo da nutrição, a autora aponta o desafio de enfrentar a complexidade, a multidimensionalidade, para transitar do biológico ao social, do individual ao coletivo, do afetivo ao racional, do cultural ao econômico, para que se possa, na interação dos conhecimentos, contribuir para a promoção da equidade social e da qualidade de vida. Nesse trajeto, é importante não perder de vista o alerta de Morin para a necessidade de uma educação que permita essa visão de conjunto às novas gerações, apreendendo os objetos em seu contexto,

... buscando substituir a supremacia do conhecimento fragmentado que privilegia apenas o que é mensurável, por uma compreensão abrangente, polissêmica dos objetos, que não ignora e não exclui deles nem os ritos e nem as estruturas mentais que sustentam sua existência simbólica. E a alimentação é um objeto complexo por excelência (Morin, 2000).

Em sintonia com a abordagem complexa da alimentação, Azevedo (2004) contrapõe a ideia de uma dieta saudável à noção de modelos alimentares, entendidos como as características alimentares e nutricionais de uma população e também o conceito de uma vida saudável, não vinculado estritamente à dieta, mas a um modo de viver culturalmente referenciado. Justifica ainda que, se ao longo da história os modelos ajustavam-se às mudanças, respeitando-se a cultura das populações, a cultura industrializada da modernidade, baseada em padronização e fortemente influenciada pelo estilo de vida urbano, pauta-se pela ruptura das tradições e na mobilidade, desconsiderando a territorialidade dos hábitos alimentares, sob a ótica da predominância econômica e tecnológica, com repercussões no estado de saúde, tanto no campo como nas cidades.

As leituras e entrevistas realizadas nos permitem verificar que, por tratar de assuntos que dizem respeito ao universo da intimidade, uma proposta educativa na ótica de SAN deve deslocar a ênfase de

uma visão dietista e contemplar as dimensões econômica, política, ambiental, cultural e antropológica da alimentação, visando a agregar conteúdos para obtenção de um conhecimento mais amplo acerca das contradições do sistema agroalimentar.

Tal constatação exige dos técnicos uma abertura à interdisciplinaridade, compreendida como interpenetração e não um somatório de diferentes disciplinas. Esse aspecto da formação, bastante enfatizado nas entrevistas, diz respeito também à importância de os profissionais envolvidos nesse processo promoverem o diálogo com a comunidade, numa postura de abertura ao “mundo do outro”, a fim de resgatar e valorizar sua cultura, seus valores, sua condição de vida. Em termos de método, a perspectiva de superação da visão cartesiana e mecanicista, em que o profissional é visto como detentor de um saber técnico que dita o “certo e errado” deve estimular a reflexão em torno do alimento e da alimentação, numa relação igualitária entre educador e educando, requerendo a habilidade em conjugar o conhecimento da ciência e o do senso comum para o estabelecimento de elos entre estes saberes, numa construção compartilhada de conhecimento que favoreça o empoderamento comunitário (Besen e col., 2007).

Ainda no campo da metodologia, as entrevistas sugerem que essa formação deve configurar como um processo e não capacitações pontuais, devendo vincular-se à realidade de cada localidade e às experiências práticas, promover a autonomia e o empoderamento, e, por último, considerar as múltiplas dimensões da SAN, inclusive em seus aspectos pessoais e simbólicos, indo além do campo específico da educação nutricional, por meio do exercício da interdisciplinaridade como elemento constitutivo de uma nova maneira de pensar-se os alimentos e a alimentação.

No campo da nutrição, ganha relevância nas falas dos entrevistados tanto a crítica à prática da educação bancária e tecnicista, segundo a conceituação de Paulo Freire, como a oportunidade que se apresenta de debruçar-se sobre metodologias mais participativas.

Cabe menção a referência à incorporação da temática da SAN pela academia nos últimos anos. Buscando identificar os significados em relação a

essa área, encontramos os seguintes aspectos: maior ênfase em relação à crescente demanda pela inclusão do tema em cursos de nível superior, fundamentalmente na área de nutrição; ao favorecimento de uma visão interdisciplinar sobre os determinantes da alimentação na formação dos alunos; valorização da área de alimentação e nutrição no campo da saúde pública e questionamentos específicos à formação e atuação do profissional de nutrição.

Por fim, a constatação de que a prerrogativa da SAN realiza-se em diferentes dimensões, do individual ao internacional, determinou que se perguntasse sobre os significados da incorporação da noção de SAN no nível pessoal. Registramos, neste aspecto, o destaque dado ao caráter de complementaridade em relação ao conjunto de assuntos e temas já trabalhados anteriormente, aliado ao seu potencial transformador, inclusive nos próprios hábitos de vida, estimulando maior coerência, conhecimento e autocuidado.

Conclusões

Com o propósito de analisar os significados da incorporação da noção de SAN por parte das organizações da sociedade civil presentes no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) na gestão 2003/2007, foram identificadas cinco categorias, a saber: aproximação entre campos temáticos da esfera da produção e do consumo; noção da alimentação como um direito; objetivo estratégico do desenvolvimento; promoção de articulação inter-setorial; demanda por processo educativo, a partir da leitura dos documentos da área e que serviram como orientação para a elaboração dos instrumentos de pesquisa.

Apesar do protagonismo da sociedade civil no impulsionamento do tema na agenda nacional e ainda que algumas organizações, principalmente relacionadas ao segmento das redes e ONGs, possam operar com a visão mais integral da SAN, em sua forma de trabalhar, o estudo permitiu verificar que a incorporação da visão integral da noção de segurança alimentar e nutricional não está dada para grande parte das organizações do campo da sociedade civil, significando a experiência de par-

ticipação no Conselho Nacional um processo de aprendizado sobre a possibilidade de apreensão das diferentes dimensões da questão alimentar de forma indissociável e da construção de uma identidade e legitimação social do tema, inclusive no interior de suas próprias redes.

As diferenças de ênfases em determinados aspectos da noção de SAN, porém, não são aleatórias. A análise dos resultados encontrados apontam a existência de associações entre as diferentes abordagens e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional com a natureza, o campo de ação e o tipo de organização representada no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No entanto, ainda que em um primeiro momento a apropriação se dê a partir da vocação de cada organização, a exemplo da noção da alimentação como um direito pelo segmento sindical, ou às questões associadas à saúde e ao consumo pelo campo da nutrição, ou mesmo a consideração da importância da assistência alimentar para o segmento religioso, os resultados apontaram diversas repercussões operadas pela introdução do enfoque sistêmico, caracterizando diferentes tipos de novas interações e incidindo sobre a natureza das ações, no âmbito das próprias organizações, favorecendo novas práticas e a revisão de ações ao aproximá-las de outras dimensões da questão alimentar.

Do ponto de vista do aprendizado, a aquisição dessa abordagem integradora em todos os seus componentes, da produção, comercialização até o consumo contribui para a superação do paradigma dualista, associando-se à construção de matrizes integradas de conhecimento, que levam em conta a complexidade e a interdisciplinaridade como elemento constitutivo de um novo pensar sobre as relações sociedade-natureza. No caso em estudo, os entrevistados afirmaram ter ampliado a visão sobre os diferentes aspectos relacionados ao circuito do alimento. Para além de conhecimentos justapostos (multidisciplinaridade), puderam produzir novos conhecimentos a respeito de sua própria realidade, passando a dimensioná-la de maneira diferente (interdisciplinaridade). Ao promover a superação da visão setorializada do mundo, a interdisciplinaridade resgata a centralidade dos processos humanos por

meio de maior compreensão da complexidade que envolve a realidade.

Por ser uma temática com muitas interfaces, associada às diversas dimensões da vida, a metodologia de trabalho orientada por essa ótica, deve considerar as diferenças de olhares, por meio de formas democráticas de atuação, baseadas em práticas interativas e dialógicas, favorecendo a troca de experiências e a elaboração coletiva do conhecimento.

No que se refere à visão do direito, foram apontados exemplos de processos de empoderamento, de estratégias e instrumentos que o legitimam, tanto em relação às suas bandeiras de luta das organizações, como também em programas públicos que viabilizam a progressiva realização desse direito.

No âmbito da articulação, as parcerias mencionadas mostram que, como a maioria das organizações desenvolve trabalhos associados a uma determinada dimensão da SAN, para que os atores envolvidos comprometam-se com uma perspectiva intersetorial e produzam acordos em torno de pactos construídos segundo diferentes lógicas setoriais, é preciso que se aprofunde a noção de SAN em suas próprias organizações.

A sistematização desses significados permite-nos considerar, portanto, a relevância de elaborar-se diretrizes para a abordagem integral da SAN em programas de formação, com o objetivo de tratar questões relacionadas às diferentes conexões e processos, articuladores de uma ampla rede de organizações e movimentos sociais e de diferentes áreas de saber, existentes entre a dimensão da produção e do consumo de alimentos. Falar de SAN, vale dizer, significa inter-relacionar temas, políticas e uma rede de atores sociais.

No âmbito desta abordagem sistêmica, foi possível verificar, na discussão conduzida até aqui, a importância da elaboração, em estudos futuros, de uma proposta educativa ótica, visando a estabelecer um currículo mínimo de formação para uma visão mais cidadã dos alimentos e da alimentação, por meio de uma prática dialógica, pactuada em torno de princípios e diretrizes comuns, acrescida dos conhecimentos advindos das interpenetrações entre as diferentes dimensões articuladas pela temática.

Referências

- ALMEIDA FILHO, N. de. Transdisciplinaridade: o paradigma pós-disciplinar na saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 30-50, set./dez. 2005.
- AZEVEDO, E. Alimentação e modos de vida saudável. *Saúde em Revista*, Piracicaba, SP, v. 6, n. 13, p. 31-36, 2004.
- BESSEN, C. B et al. A Estratégia Saúde da Família como objeto de educação em saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 57-68, 2007.
- BOOG, M. C. F.; Rodrigues, E. M. Educação nutricional: conhecimento da composição de alimentos para promoção de práticas alimentares saudáveis. In: SALAY, E. (Org.). *Composição de alimentos: uma abordagem multidisciplinar*. Campinas: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, 2005. p. 113-136 .
- BURLANDY, L. Segurança alimentar e nutricional: intersectorialidade e as ações de nutrição. *Saúde em Revista*, Piracicaba, SP, v. 6, n. 13, p. 9-15, 2004.
- BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R..S. (Orgs.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRJ/Fbsan, 2006. (Série Relatórios Técnicos, 3).
- CAPRA, F. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 1982.
- CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Relatório final*. Olinda, PE: Consea, 2004.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1994.
- MALUF, R. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007. p. 160.
- MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento*. São Paulo: Hucitec, 2006.
- MORIN, E. *A cabeça bem feita*. São Paulo: Siciliano, 2000. p. 128.
- MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez, 2003.
- OLIVEIRA, D. L. A “nova” saúde pública e a promoção da saúde via educação: entre a tradição e a inovação. *Revista Latino Americana de Enfermagem*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 423-431, 2005.
- PINHEIRO, A. R. O. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 70, p. 125-139, 2005.
- SILIPRANDI, E. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. *Cadernos de Debate*, Campinas, v. XI, p. 38-57, 2004.
- WESTPHAL, M. F.; ZIGLIO, E. Políticas públicas e investimentos: a intersectorialidade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA-CEPAM (Org.). *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, 1999.

Recebido em: 23/07/2010

Reformulado em: 10/09/2010

Aprovado em: 09/08/2011