

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

JADER JOSÉ DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORÇAMENTO DA UNIÃO
(2003/2013)**

Belo Horizonte
2014

JADER JOSÉ DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORÇAMENTO DA UNIÃO
(2003/2013)**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2014

JADER JOSÉ DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORÇAMENTO DA UNIÃO
(2003/2013)**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Geralda Luiza de Miranda – UFMG

Belo Horizonte, 05 de novembro de 2014



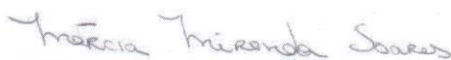
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha,
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

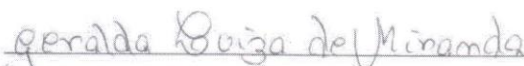
Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **"A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORÇAMENTO DA UNIÃO (2003/2013)"** elaborada por **Jader José de Oliveira**.

A Comissão, composta por Márcia Miranda Soares e Geralda Luiza de Miranda, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.



Márcia Miranda Soares (UFMG)



Geralda Luiza de Miranda (UFMG)

Agradecimentos

Foram muitas as pessoas que contribuíram para que esse trabalho chegasse a termo, dentre elas, gostaria de agradecer aos professores, professoras e aos colegas do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, pela convivência nos eventos presenciais e pela troca de ideias nos fóruns de discussão. Agradeço à Francesca Baggia, pelo exercício da tutoria dos grupos e comentários sempre valiosos. Meus agradecimentos à Profa. Márcia Soares pelas orientações já no primeiro encontro, as quais que se seguiram nos bate-papos e nas mensagens com sugestões para deixar esse texto mais claro e conciso.

Meus agradecimentos aos amigos e amigas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e do Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres (CNDM) pelos conhecimentos e experiências compartilhados nos grupos, nas comissões, nas conferências nacionais e nas plenárias. Agradecimentos à equipe do Departamento de Administração Interna da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, onde iniciei o curso motivado pela possibilidade de poder contribuir para a ampliação dos espaços de participação social na gestão orçamentária, um desafio constante e gratificante.

*À Juliana,
pelo companheirismo, compreensão e apoio.*

Resumo

Este trabalho busca analisar a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) no orçamento público. Para tanto, foi realizada uma breve retrospectiva do processo orçamentário no Brasil e das iniciativas para a promoção da participação social no orçamento público da União. Nesse contexto, resgatou-se a história da luta pelo combate à fome e a pobreza e a contribuição dos movimentos sociais para a criação do Consea e seu posicionamento na estrutura do setor público federal. O trabalho identificou o esforço do Colegiado na construção do orçamento de segurança alimentar e nutricional e, a partir do mapeamento do conjunto das suas exposições de motivos endereçadas ao Presidente da República, classificou e analisou as contribuições ao orçamento público, seu teor e a tempestividade das manifestações, considerando o ciclo do processo orçamentário no Executivo e no Legislativo. O estudo mostra a predominância das deliberações do Consea sobre o orçamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar e seus principais instrumentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Descreve o novo arranjo institucional dado pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e aborda as expectativas sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e as perspectivas para o Consea nesse cenário.

Abstract

This paper seeks to analyze the participation of the National Council for Food and Nutrition Security (Consea) in the public budget. To do so, a brief review of the budget process was carried out in Brazil and initiatives to promote social participation in public budget of the Union. This context, rescued the history of the struggle against hunger and poverty and the contribution of movements for the creation of social Consea and its positioning in the structure of the federal public sector. The study identified the effort of the Board in building the food and nutritional security and budget, from mapping the set of their explanatory memoranda addressed to the President of the Republic, classified and analyzed the contributions to the public budget, its content and the timing of events, considering the cycle of the budget process in the Executive and the Legislature. The study shows the predominance of the deliberations on the budget Consea Plan Safra Family Farming and its main instruments, such as the Food Acquisition Program (PAA). Describes the new institutional

arrangement given by the creation of the National System for Food and Nutrition Security and discusses expectations about the Interministerial Chamber of Food and Nutritional Security (Caisan), the construction of the National Food and Nutritional Security and the outlook of Consea for this scenario.

Lista de figuras, tabelas e gráficos

		Pg.
Figura 1	Brasil – Organograma da Presidência da República	16
Figura 2	Políticas do Projeto Fome Zero	18
Figura 3	Organograma do Consea	19
Figura 4	A Sesan na estrutura do MDS	23
Figura 5	Sistema e Política Nacional de SAN	24
Figura 6	Fluxograma do ciclo orçamentário	28
Tabela 1	Orçamento Fome Zero - 2005	38
Tabela 2	Distribuição da EM Orçamentárias, por tema e ano (2003-2013)	43
Tabela 3	Distribuição da EM Orçamentárias, por tema e mês (2003-2013)	47
Gráfico 1	EM emitidas no período 2003-2013, por tema (qt e %)	33
Gráfico 2	Número de EM emitidas no período 2003-2013. por ano	37
Gráfico 3	OGU 2005 – Despesas discricionárias – combate à fome (R\$ bilhões)	39
Gráfico 4	Do orçamento Fome Zero ao Orçamento do Plano Nacional de SAN (2003-2013) - R\$ bilhões)	42
Gráfico 5	Programas de Governo (2011/2012)	51
Gráfico 6	Ações de Governo (2011/2012)	52

Lista de siglas e abreviações

AF – Agricultura Familiar
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASA – Articulação para o Semiárido
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
BB – Banco do Brasil
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BSM – Plano Brasil Sem Miséria
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
Caisan – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CF – Constituição Federal
Cfemea - Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CGFOME - Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CSA – Comitê de Segurança Alimentar Mundial CSA - Comitê de Segurança Alimentar Mundial
CGU – Controladoria Geral da União
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CT – Comitê Técnico
DataSAN – Portal de dados e indicadores em segurança alimentar e nutricional
DESC – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
DOU – Diário Oficial da União
EAN - Educação Alimentar e Nutricional
EM – Exposições de Motivos
Esaf – Escola Superior de Administração Fazendária
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Funai – Fundação Nacional do Índio
Funasa – Fundação Nacional de Saúde
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
Losan - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
Mercosul - Mercado Comum do Sul

MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
OBI – Open Budget Index
OMS – Organização Mundial da Saúde
Opas - Organização Pan-Americana de Saúde
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAA África – Purchase from Africans for Africa
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBF – Programa Bolsa Família
PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos
PGPM-AF - Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar
PGPM-Bio - Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade
PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA - Plano Plurianual
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SDH-PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SISPLANSAN - Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SG-PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
Sisvan - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
UF – Unidade da Federação
Unasul – União de Nações Sul Americanas

Sumário

	Pg.
1 Introdução	1
2 Raízes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea	10
3 A participação do CONSEA no orçamento público	25
<i>Notas sobre o processo orçamentário brasileiro</i>	25
<i>Do orçamento Fome Zero ao orçamento do Plano Nacional de SAN</i>	30
<i>Pós 2005 – A dimensão do orçamento de segurança alimentar e nutricional</i>	37
<i>A forma e o tempo das deliberações do Consea sobre o orçamento público da União</i>	42
<i>Expectativas sobre o papel da Caisan</i>	55
4 Conclusão	61
Referências bibliográficas	64
Anexo 1 – Orçamento do Plano Nacional de SAN – 2013 (R\$ bilhões)	72

1. Introdução

O orçamento público no Brasil tem sido tratado primordialmente a partir dos seus aspectos político, normativo, técnico e operacional. Quando o orçamento é apresentado à discussão, tende a se concentrar na dinâmica política, nas normas que o regulamentam, nas técnicas e nos sistemas utilizados na sua elaboração e operacionalização. Na fase da execução da despesa, por exemplo, quando se trata de adquirir um bem ou realizar uma obra, temos o processo de licitação que envolve desde a publicação de editais, a seleção das propostas, a formalização de contratos, o empenho, a liquidação, o pagamento dos gastos e, por fim, a prestação de contas. Nesse contexto predominantemente técnico-normativo e, por essa razão, dominado por poucos servidores públicos, ainda é praxe definir o orçamento como um mero instrumento de planejamento dos gastos públicos.

Albuquerque, Medeiros e Silva (2006) afirmam que o orçamento surgiu como um documento de natureza contábil, exigido para o registro das receitas e despesas. De fato, a Constituição de 1824, na época do Império, já atribuía à Assembleia Geral, formada pela Câmara de Deputados e Senado, poderes para “fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta”. E reservava ao Imperador, Chefe do Poder Executivo, a atribuição de “decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela Assembleia aos vários ramos da administração pública” (PORTO, W., 2001).

Na interpretação de Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p.149), com o avanço da democracia no país, o orçamento público aprimorou o estabelecimento prévio, em lei, dos valores das despesas e receitas, autorizadas pelo Legislativo ao Executivo. Os autores destacam também a superação do orçamento tradicional, que visava prioritariamente o controle dos gastos públicos pelo Poder Legislativo, e a introdução do orçamento-programa, que estreita o vínculo do orçamento com o planejamento para a superação dos principais problemas identificados pelo governo.

Embora os autores destaquem que, na passagem do orçamento de mera peça contábil para um instrumento vinculado ao planejamento, o Legislativo tenha ampliado seu poder decisório na definição da tributação e execução dos gastos, não há registros da participação social direta no orçamento público no Império, na República Velha (1891-1930), no Estado Novo (1937-1945), na redemocratização de 1946 e menos ainda no regime militar (1964-1985). Ao contrário, o poder decisório, da arrecadação das receitas e da execução das despesas tem resistido a se concentrar nas mãos do Poder Executivo.

Em 1891, a Constituição Federal estabeleceu como competência do Congresso Nacional a elaboração do orçamento, a autorização ao Executivo para contrair empréstimos, legislar sobre a dívida pública e os meios para seu pagamento, regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais e outros temas ligados às receitas e despesas federais (BALEEIRO, A.; SOBRINHO, B. 2001, p. 84). Contudo, já em 1934, passará à competência do Executivo encaminhar o orçamento para o Legislativo, para votação, ficando reservada a competência para alterá-lo e a respectiva sanção, ao Presidente da República (POLETTI, R., p. 86). A iniciativa da elaboração do orçamento manteve-se sob a alçada do Executivo na Constituição de 1937. Para tanto, foi criado na Presidência da República, um Departamento Administrativo com a atribuição de organizar a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara dos Deputados, sob a orientação do Presidente (PORTO, W., 2001, p.86).

A Constituição de 1946 manteve a competência privativa do Presidente da República para “enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento” (BALEEIRO, A.; SOBRINHO, B. 2001, p. 84), reservando ao Congresso Nacional apenas a competência de “votar o orçamento” (Ibid., p. 78). Na vigência da Carta de 46, caso o projeto de lei orçamentária não retornasse para a sanção presidencial até 30 de novembro, o orçamento vigente seria prorrogado para o exercício seguinte. A Emenda Constitucional de 1969 modificou esse procedimento, afirmando que “o projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para votação pelas duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte e se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei” (PORTO, W., 2001, p.44). Note-se que além da

possibilidade da imposição dos termos do projeto de lei, a participação social no processo orçamentário sequer era mencionada.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a participação do Legislativo na elaboração e controle da lei orçamentária ganhou impulso, na proposição de emendas, na exigência de autorização legislativa para a suplementação de créditos, para a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de despesa para outra e entre órgãos, ao lado do reforço das competências de fiscalização e controle do Executivo (BRASIL, 2008, p.117). A possibilidade de revisão da receita estimada pelo governo, com o direcionamento de recursos para as emendas parlamentares e outras decisões afins deram maior poder ao Congresso Nacional (BRASIL, 2006). Foram também previstos mecanismos de participação social, como as audiências públicas, que contam com autoridades públicas e representantes da sociedade civil, inclusive realizadas regionalmente, para divulgar e deliberar sobre os projetos de leis orçamentárias elaboradas pelo Executivo.

Contudo, as leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual) foram mantidas sob a iniciativa do Poder Executivo, que continuou dominando a coordenação das técnicas, a agenda e a decisão de convidar novos atores para participar da elaboração do orçamento em todos os níveis de governo. Analisando as instâncias participativas nos municípios brasileiros, Cortes (2011, pág. 141) destaca que “todos os processos de orçamentação participativa são necessariamente criados por iniciativa dos dirigentes governamentais”.

De fato, ampliar a participação social nas matérias orçamentárias continua a depender da iniciativa do Executivo ou do Legislativo, tanto que essa participação é maior em alguns estados do que em outros e assim também ocorre nos municípios. E não basta o convite do governador, do prefeito e de parlamentares, é preciso dar as ferramentas para a participação social. Um dos princípios constitucionais da administração pública é a legalidade, ao lado da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, ou seja, só é permitido ao gestor público fazer o que está previsto na lei (BRASIL, 2008, p.41). Dessa forma, para ser efetiva, a participação social precisa ter acesso aos dados orçamentários, ser capacitada para o uso das ferramentas e sistemas utilizados pelo setor público, familiarizar-se com as leis e normas que regem e resultam do ciclo

orçamentário e induzir mudanças nessa legislação, fortalecendo os mecanismos existentes e criando novos espaços de participação social no orçamento público.

O excesso de tecnicidade e, muitas vezes, a falta de transparência e de cooperação do setor público com os movimentos sociais limita a participação social na dinâmica orçamentária. Não há legislação que defina claramente e de forma abrangente qual o papel do Estado na promoção da participação social no orçamento público. Por exemplo, a lei nº 4.320, de 17/03/64, que normatiza a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços do setor público, não menciona qualquer perspectiva de participação social, limitando-se a dizer que “a lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”. O Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, reforça esse aspecto normativo-operacional do orçamento sem tocar na participação social:

a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo;b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;c) orçamento-programa anual;d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

O orçamento, ainda na atualidade, continua destacando o aspecto da norma, do “instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum” e sendo localizado no processo que “compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais” (BRASIL, 2014e).

Isso faz com que predomine tanto no Legislativo como no Executivo a visão do orçamento desprovido de participação social na sua construção como “um instrumento que viabiliza o planejamento do governo”, no contexto de um processo trabalhoso, resultado de “um conjunto articulado de tarefas complexas, compreendendo a participação dos órgãos central, setoriais e das unidades orçamentária do sistema” (BRASIL, 2008a): Além disso, a predominância desses

aspectos legais-normativos-operacionais das questões orçamentárias limita e em certos casos reprime a participação social.

Contudo, observamos no âmbito federal iniciativas recentes para se reverter esse quadro. A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2007a, Lei Complementar 101/2000, art. 48, parágrafo único).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), principal órgão de elaboração do orçamento no âmbito da União, disponibiliza na internet a legislação e as normas relacionadas ao orçamento, bem como apresentações de ministros em audiências públicas, comissões legislativas e fóruns em geral sobre os grandes números do orçamento. Isso, sem dúvida, contribui para estimular a participação social.

O Ministério do Planejamento também edita a revista “Sofinha e sua turma”, em linguagem simples, e reconhece que “o Orçamento Público é um assunto muito importante para o país, e para a vida das pessoas” e “nem todos conseguem ler e entender o Orçamento Público hoje e conhecer o seu valor para a vida das famílias”. Ainda sobre o Orçamento, reconhece que “a forma técnica que ele costuma ser apresentado é de difícil entendimento para aqueles que ainda não são familiarizados com o assunto” (BRASIL, 2012a). Porém, essa cartilha trata a participação social de forma restrita à experiência do orçamento participativo, reforçando que o orçamento é elaborado pelos órgãos do Executivo e que a participação social é desejada na fiscalização dos gastos públicos ou no controle social. Tal lacuna também se observa na revista “Orçamento Federal ao alcance de todos”, nada obstante seu objetivo de contribuir para a formação da sociedade sua maior participação no orçamento público (BRASIL, 2013b).

Outros órgãos do Governo Federal têm desenvolvido projetos de educação que, direta ou indiretamente, tratam do orçamento público, porém, com olhares ainda distantes da participação social plena, circunscrita ao combate à sonegação ou à fiscalização dos gastos. Esse enfoque normativo é reforçado quando se tem por base a Lei de Responsabilidade Fiscal. A cartilha “Olho

vivo no dinheiro público”, da Controladoria-Geral da União, por exemplo, visa chamar a atenção da população para a necessidade de fiscalização do uso dos recursos públicos, para se evitar desvios e combater a corrupção, dentre outros objetivos. Além da cartilha, a CGU mantém o Portal da Transparência, onde podem ser encontrados os pagamentos feitos pelo governo federal às pessoas físicas e jurídicas, as transferências de recursos aos estados e municípios, os beneficiários dos programas oficiais de transferência de renda e até mesmo dados dos servidores públicos, dentre outras informações relacionadas à execução do orçamento da União. Sem dúvida, são iniciativas importantes do Executivo para aproximar as questões orçamentárias da população em geral, entretanto, ainda é preciso avançar para garantir a participação social também na construção das peças orçamentárias, para além do controle social.

Há exemplos também no Legislativo, como as ferramentas eletrônicas disponíveis na página “Orçamento Brasil”, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que abrangem desde a simulação de uma cidade a ser administrada por crianças que precisam elencar as prioridades do município, até as pautas e áudios das audiências públicas, passando por um amplo banco de dados orçamentários. O Sistema Siga Brasil, por exemplo, tornou-se ferramenta indispensável para as assessorias dos movimentos sociais no acompanhamento da elaboração e execução orçamentária, inclusive por grandes eixos temáticos, como mulheres, segurança alimentar, crianças e adolescentes.

Todos esses avanços contribuem para ampliar a participação social no orçamento público e tendem a melhorar os indicadores de eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos. Além disso, o Brasil poderá galgar posições melhores, por exemplo, no Índice do Orçamento Aberto (Open Budget Index – OBI). Esse índice é calculado pela International Budget Partnership (IBP), com o apoio financeiro do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (UKAid), da Fundação Open Society, da Fundação Ford e da Fundação William and Flora Hewlett. A apuração do índice baseia-se nas respostas obtidas por meio questionário aplicado por pesquisadores independentes aos 100 países participantes da amostra. As respostas às 125 perguntas indicam o estado da transparência, da participação social e do controle orçamentário em cada país. O relatório OBI 2012 apontou, por exemplo, que 26 países estão no grupo daqueles que fornecem informações mínimas ou escassas, com pontuação inferior a 20, numa escala de 0 a

100. Alguns desses sequer publicam a proposta orçamentária do Executivo. O Brasil -- onde as informações são apuradas com o apoio do Inesc e do Ibase -- com 73 pontos, ficou na 12ª posição do *ranking*, no grupo dos países com informações significativas (IBP, 2012, pág. 7).

É nesse contexto de debate sobre a participação dos movimentos sociais no processo de elaboração das leis orçamentárias que se insere o problema desta pesquisa: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem participado da construção do orçamento público no Brasil para garantir prioridade às ações que visam à segurança alimentar e nutricional?

O principal objetivo desse estudo é analisar a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) na construção do Orçamento da União, no período 2003 a 2013. O ano de 2003 é tido como um marco para o enfrentamento do problema da fome no Brasil, com a implementação do Programa Fome Zero, as remodelagens dos programas e ações governamentais e da estrutura do governo federal para a implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Para responder à questão acima, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico e documentário. Foram obtidos e analisados dados secundários, em especial as Exposições de Motivos (EMs) do Consea. Além das EMs, o Consea manifesta suas decisões plenárias por meio de Resoluções e de Recomendações (CONSEA, 2014). As EMs são encaminhadas ao Presidente da República. As Resoluções são encaminhadas para publicação no Diário Oficial da União (DOU) e se referem às decisões que tratam da organização e do funcionamento do Colegiado, planos de ação e do regimento interno. Por fim, há as Recomendações, que se referem às propostas encaminhadas aos ministérios e demais órgãos públicos. Há situações em que as EMs, em seu corpo, mencionam apenas o encaminhamento para o Presidente da República, de um determinado documento, como uma Recomendação ou uma Resolução. Nesses casos, os documentos apensos precisaram ser consultados para que se esclarecesse o objeto ou o assunto da EM, e, quando tratavam do orçamento público, organizava-se os dados.

Complementarmente, também foram consultadas as páginas eletrônicas dos órgãos do Executivo, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Banco Central do Brasil (Bacen), e

do Legislativo, a exemplo do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, nas matérias relacionadas com o orçamento das políticas priorizadas pelo Consea na busca da segurança alimentar e nutricional para o país. As Exposições de Motivos do Consea encaminhadas ao Presidente da República, principal base de dados desse estudo, foram tabuladas com a identificação do mês e ano da edição e o assunto principal. Assim, as EM foram primeiramente analisadas e marcadas com siglas relacionadas com o tema principal de seu teor: LDO, quando se referiam à lei de diretrizes orçamentárias; PLOA, quando o assunto era o projeto de lei orçamentária anual; PLOA; PPA, para as que tratavam do plano plurianual; ADM, para assuntos administrativos; CNSAN, se o tema era conferência nacional e SAN, quando recomendavam ajustes nas políticas de segurança alimentar e nutricional.

Dentre as limitações para o trabalho, pode-se listar a indisponibilidade em meio eletrônico dos relatos das comissões e grupos de trabalho, com as respectivas listas de presença, de relatórios sobre a participação em fóruns internacionais, de termos de parceria analisados e suas prestações de contas, e das devolutivas sobre as Exposições de Motivos encaminhadas ao Presidente da República sobre as matérias orçamentárias. As vedações impostas pelo período eleitoral levaram os órgãos de governo a retirarem do ar conteúdos que pudessem ser interpretados como propaganda, em cumprimento à Lei nº 9.504, de 30/09/97 (Lei das Eleições).

Não se realizou a coleta dos dados por meio de entrevistas e visitas técnicas aos conselheiros ou demais participantes do Consea, o que, se por um lado, contribuiria para esclarecer dúvidas sobre as manifestações do Colegiado, por outro, poderia inviabilizar esse estudo em razão do tempo e do custo exigidos. Limitação semelhante se aplica à tentativa de se avaliar os resultados das manifestações do Consea, quer mediante consulta aos ministérios executores das políticas, quer pela realização de pesquisas ao nível local, embora note-se a carência de avaliações dessa natureza, resta-nos sugerir a realização de estudos futuros para essa lacuna.

Cumpre-nos ratificar que o tema da pesquisa, a participação social no Orçamento Público, neste caso balizada nas deliberações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) enviadas ao Presidente da República na forma das Exposições de Motivos é de suma relevância, diante de um dos principais desafios colocados ao Brasil nesta década: o combate à

fome no âmbito da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que têm entre seus principais instrumentos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que recentemente atingiu a cifra de R\$ 1 bilhão no país, envolvendo 185 mil agricultores familiares e 19,6 mil entidades destinatárias de alimentos (PACHECO, 2013) .

A experiência brasileira da participação social no orçamento público para as ações de combate à insegurança alimentar, ao nível federal, pode estimular iniciativas semelhantes nos estados e municípios ou mesmo em outros países. O PAA-África, por exemplo, está sendo implementado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e pelo Programa Mundial de Alimentação (PMA), com o apoio do governo brasileiro, na Etiópia; Malawi, Senegal, Moçambique e Níger (FAO/PMA, 2013).

Seria importante analisar se os movimentos sociais nos países africanos estão tendo acesso aos instrumentos de financiamento do PAA-África, bem como o grau de transparência na gestão dos recursos públicos que dão suporte a essa e outras iniciativas para a superação da fome em outras partes do mundo.

O presente trabalho está estruturado em quatro partes. Na sequência desta Introdução, o capítulo 2 apresenta o contexto da criação do Consea no âmbito do avanço da participação social no país. Numa terceira parte, o capítulo 3, serão tratados os aspectos da participação do Consea no orçamento público, seus instrumentos, conquistas e limitações. Por fim, serão apresentadas as Conclusões, nas quais serão apontados avanços conquistados, perspectivas e os principais desafios à participação social no orçamento público, com base na experiência aqui analisada, isto é, do Consea.

2. Raízes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea

Neste capítulo, busca-se apresentar as origens do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, com ênfase na sua base legal e na sua consolidação como espaço múltiplo de discussão de políticas para a segurança alimentar e nutricional no país. De início, pode-se afirmar que a história do Consea remonta à luta dos movimentos sociais para a superação das causas da fome no Brasil e para a consolidação de políticas e dos espaços públicos conquistados nos anos mais recentes.

Dessa forma, as raízes desse Colegiado híbrido, com representação majoritária de dois terços da sociedade civil e um terço do governo, fincam-se nos anos 1940 e 1950, período em que Josué de Castro estudou a fome e classificou-a como um fenômeno social e não decorrente de causas naturais. Portanto, sua superação não estava apenas no aumento da produção agrícola, mas incluía melhorar a distribuição dos alimentos produzidos, da terra e da riqueza (MENEZES, 2010).

Como nos conta Menezes (2010, p.248), as inquietações de Castro o levaram ao exílio e à morte, mas as causas da fome imposta a milhões de brasileiros continuaram sendo questionadas, mesmo sob a repressão do regime militar de 1964. Os movimentos sociais continuaram levando à consciência dos setores populares excluídos o direito à alimentação como um direito social, à semelhança do que Arroyo (2003, p.3) aponta para o direito à educação, para quem as mobilizações “controladas, cooptadas ou reprimidas brotam e rebrotam tão persistentes quanto a exclusão e marginalização” às quais a população é submetida.

Nos anos 70, o Movimento contra a Carestia levou às ruas donas de casa e trabalhadores e grandes manifestações ocorreram contra o alto preço dos alimentos e o baixo poder aquisitivo da população (MENEZES, 2010). A crise econômica desse período enfraqueceu o regime militar, favoreceu o surgimento de organizações não-governamentais ligadas à questão da segurança alimentar e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) passou a contar em sua estrutura com o Conselho Consultivo Técnico Científico em Alimentação e Nutrição. Para

alguns, esse seria o primeiro esboço do que viria a ser o Consea, mas ainda faltava a parte mais importante, a participação social (BRASIL, 2012b).

Até os anos 80, as políticas sociais no Brasil eram marcadas pela centralização decisória e financeira na esfera federal, pela fragmentação institucional e o caráter setorial. Conforme aponta Farah (2000, *apud* Matos, 2009, p.33), “a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental” caracterizava a gestão pública desse período.

A proposta para a criação de um conselho nacional de segurança alimentar, ligado a uma secretaria especial vinculada à Presidência da República, veio a surgir em 1985, no Ministério da Agricultura, por ocasião da elaboração de um documento intitulado *Segurança alimentar: proposta de uma política contra a fome* (BRASIL, 2012b). No ano seguinte, a Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição propôs a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) no Ministério do Planejamento (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Os avanços do processo de redemocratização e a percepção da complexidade do problema da fome, aos poucos, abriram espaços institucionais para a participação da sociedade civil, empurrada pela bandeira dos movimentos sociais que vinculava o problema da fome à dificuldade de acesso aos alimentos, à pobreza e ao desemprego.

O arcabouço legal pós Constituição Federal de 1988 ampliou as referências à participação social na formulação, implementação, gestão e controle das políticas públicas. A Nova Carta incluiu a iniciativa popular, entre as formas de exercício da soberania popular, ratificou a participação da comunidade entre as diretrizes que organizam o sistema único das ações e serviços públicos de saúde e da assistência social. Para atender ao disposto na Constituição Federal, as leis, normas e orientações emanadas desde então ampliaram o leque das instituições de participação na União, nos estados e municípios, a exemplo dos conselhos gestores das políticas para a saúde e para a assistência social (CORTES, 2011).

Mas a consolidação da cidadania buscada pós-88 iria requerer a conquista de territórios mais amplos, diferentes do espaço físico, do pertencimento à uma comunidade, a um estado ou uma nação. Convergindo para o que nos diz Matos (2009, p.24): “a cidadania, numa perspectiva contemporânea, compreende todos os direitos de uma só vez: os fundamentais, os políticos, os sociais, os econômicos, os culturais, os ambientais, assim como os difusos”.

Em contraponto às políticas neoliberais anunciadas no início dos anos 90, ganharam impulso as críticas dos movimentos sociais sobre as causas da fome. A campanha contra a fome, liderada pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, organizada por Herbert de Souza, o Betinho, resultou na criação de milhares de comitês de solidariedade em empresas públicas e privadas, bairros e comunidades, dentre outros (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

No Congresso Nacional, foi criada, em 1991, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome e, no mesmo ano, foi lançada a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar, pelo Partido dos Trabalhadores (ARANHA, 2010), prevendo a criação do Consea.

Diante da mobilização social em torno da campanha liderada por Betinho, das informações do Mapa da Fome no Brasil¹ e da proposta de Política de Segurança Alimentar, foi finalmente criado, em 1993, no Governo Itamar Franco, o Consea, no âmbito do Programa de Combate à Fome e à Miséria (INSTITUTO CIDADANIA, 2001), pelo Decreto nº 807, de 24 de abril (BRASIL, 1993). O Colegiado, de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República, contaria com 21 representantes ou celebridades da sociedade civil que, ao lado de 8 ministros, todos designados pelo Presidente da República tinham competência, dada pelo decreto, para opinar e propor sobre:

- I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;*
- II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;*
- III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;*

¹ De acordo com o Mapa da Fome elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cerca de 32 milhões de brasileiros eram miseráveis em 1993 (Ibase, 2013).

IV - iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

Naquele momento, estava claro que o enfrentamento do problema da fome no Brasil não se resolveria com uma única ação de governo, no contexto de um processo de desenvolvimento concentrador de riquezas, excludente e com participação social restringida. Conforme dados do IPEA (BRASIL, 2012b), à época de sua primeira vigência - abril de 1993 a janeiro de 1995 - o Consea foi bastante atuante e respeitado, tratando de questões ligadas à segurança alimentar, ao trabalho escravo, à assistência social, à educação e à pobreza. Menezes (2010, pg. 249) afirma que o Consea esteve à frente da execução de programas como o Prodea – Programa de Distribuição de Alimentos, estimulando a participação dos Comitês da Cidadania e da Defesa Civil na distribuição de cestas de alimentos às pessoas atingidas pela seca no Nordeste. Também datam desse período, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger-Rural) (OLIVEIRA, 2003). A construção desses instrumentos de crédito específicos para a agricultura familiar não teria ocorrido sem a pressão dos movimentos sociais organizados no II Grito da Terra Brasil.

Contudo, a orientação da política social foi redefinida no Governo Fernando Henrique e o combate a fome deixou de ser uma prioridade (MENEZES, 2010, p.250). Em janeiro de 1995, com a criação do Programa Comunidade Solidária, o Consea foi extinto. O novo Programa foi criado para “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (BRASIL, 1995). Para tanto, teria um conselho, consultivo, cuja composição e competências eram semelhantes à do antigo Consea:

- I - propor e opinar sobre ações prioritárias na área social;*
- II - incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome;*
- III - incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementariedade das ações desenvolvidas;*
- IV - promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade;*
- V - estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza;*
- VI - elaborar seu regimento interno (BRASIL, 1995).*

Enquanto o Consea criado no Governo Itamar Franco vinculava-se diretamente à Presidência da República, o conselho que o substituiu, no Governo Fernando Henrique, vinculava-se ao Programa Comunidade Solidária. Era um prenúncio do distanciamento da participação social na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, diante da crise fiscal, da inflação e das medidas adotadas pelo governo para combatê-las, predominantemente com o corte de gastos, sob o argumento do aumento da eficiência do setor público. Nisso se enquadra o aumento para 11 no grupo de representantes do governo no Conselho da Comunidade - os 10 ministros mais o Secretário-Executivo do Programa. E também os Grupos Executivos Setoriais criados em cada ministério, sob a supervisão do ministro da área para “propor a assinatura de convênios para a execução descentralizada destas atividades e manifestar-se sobre o repasse de recursos públicos para a execução das atividades do Programa no âmbito do Ministério”, dentre outras competências (BRASIL, 1995).

Destaque-se que a decisão da elaboração das políticas públicas e do orçamento público continuou fechada na estrutura dos ministérios, mantendo a margem de incidência da participação social, via Conselho, restrita à proposição de campanha, manifestação sobre ações prioritárias e apoio às parcerias e à criação de conselhos locais.

Em 2001, o Instituto Cidadania apresentou ao debate público o Projeto Fome Zero, uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, construído com a colaboração de organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas em segurança alimentar de todo o país². A proposta estimava o universo dos beneficiários: 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) muito pobres, vítimas de um modelo de desenvolvimento perverso, que tem produzido crescente concentração de renda. O Instituto Cidadania apontava a falta de dinheiro - e não da produção de alimentos – como uma das principais causas da fome e propunha políticas estruturais para promover a redistribuição da renda e gerar empregos, sem descartar as emergenciais, como a distribuição de cestas de alimentos. Admitindo as limitações inerentes aos governos, conclamava a sociedade civil a

² Vários integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, fundado em São Paulo, em 1998, com cerca de 100 organizações, participaram da elaboração do Projeto Fome Zero (MENEZES, 2010, p.251).

participar da tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade aos brasileiros (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Em janeiro de 2003, foi criado, no I Governo Lula (2003-2006), o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome (Mesa) (BRASIL, 2003) com as competências abaixo e as absorvidas do Programa Comunidade Solidária e respectivo Conselho, extintos no mesmo mês:

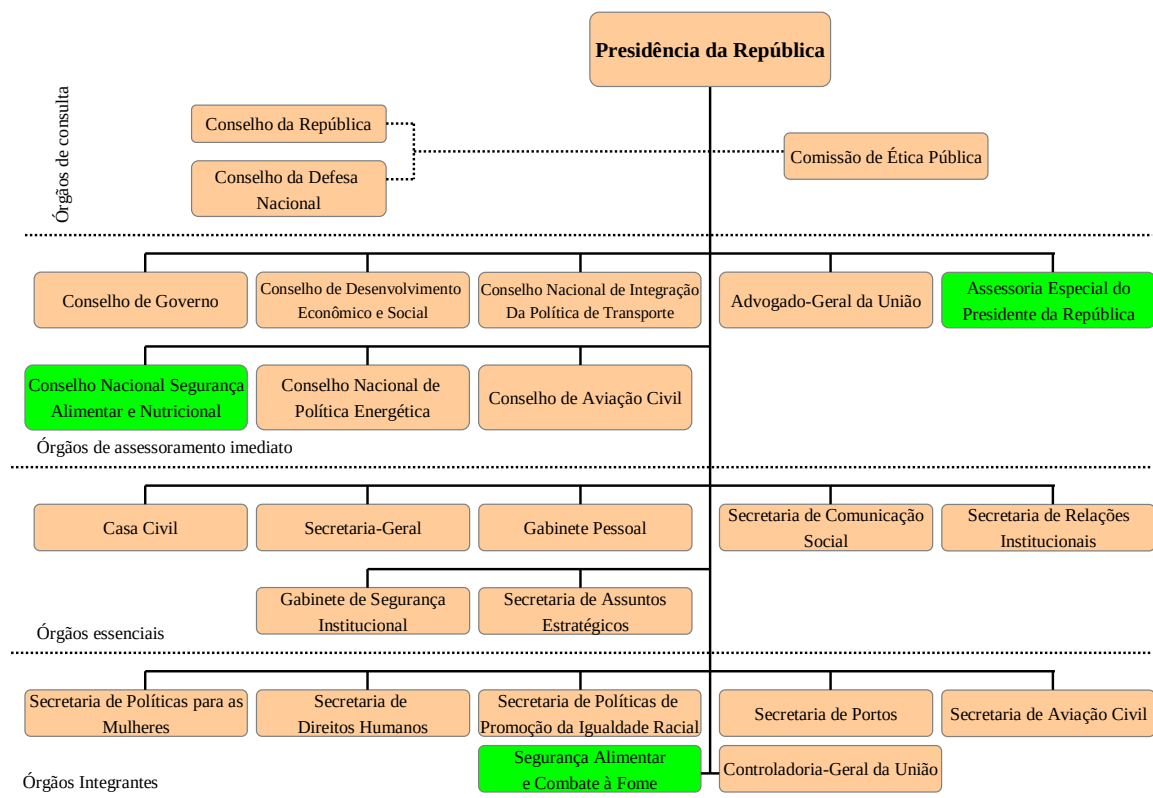
- I - formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional;*
- II - articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;*
- III - promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição;*
- IV - estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2003).*

Nesse mesmo ato de janeiro de 2003 foi revigorado o Consea como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, presidido por representante da sociedade civil e competente para propor e manifestar-se sobre o disposto no Decreto nº 4.582/2003, art. 2º:

- I - as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pelos demais órgãos e entidades executores daquela Política;*
- II - os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem incluídos no Plano Plurianual de Governo;*
- III - as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade; e*
- IV - a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.*

A prioridade dada pelo governo federal ao combate à fome levou ao centro das decisões das políticas sociais duas instituições ligadas à Presidência da República: o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e o Consea. Na figura 1, procura-se representar o posicionamento desses órgãos na estrutura da Presidência da República, o que certamente contribuiu para o apoio político às inovações lançadas à época, a exemplo dos comitês gestores locais; do cartão alimentação e do programa de aquisição de alimentos.

Figura:1: Brasil - Organograma da Presidência da República



Fonte: MP nº 103, Lei nº 10.683/2003 e sítio da Presidência da República. Elaboração do autor.

O Consea também teve sua composição ampliada de 21 para 38 conselheiros³ titulares representando a sociedade civil, de 8 para 12 ministros de Estado e 2 secretários especiais representando o governo federal, prevendo ainda convidados permanentes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; da Assessoria Especial do Presidente da República; da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição; do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO; da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO; da Organização Internacional do Trabalho – OIT; do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

³ Na gestão atual, 2014-2015, são 38 representantes da sociedade civil e 18 ministros.

No primeiro ano do Governo Lula, com a estrutura dada pela Lei nº 10.683, de 28/05/2003, o Consea foi ratificado como órgão integrante da Presidência da República, para o assessoramento imediato do Presidente na formulação de políticas, na definição de diretrizes e especialmente na integração das ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispunha de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.

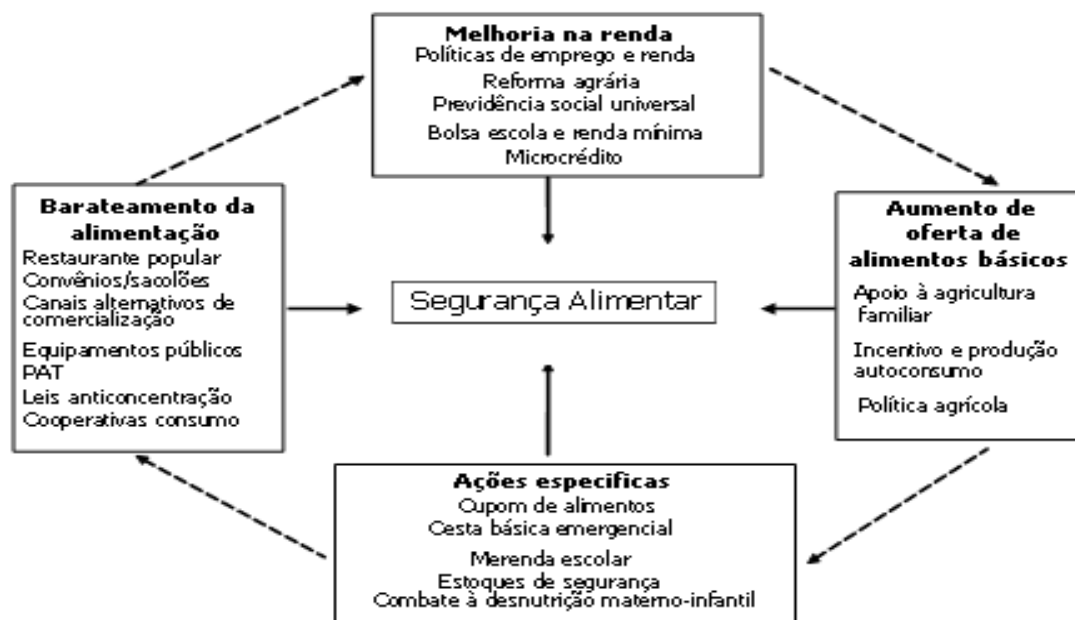
À época, praticamente todas as ações de governo foram marcadas com o logotipo “Fome Zero”, estímulo para a mobilização interna, de vinculação e de responsabilidades no combate à fome, a partir do próprio governo federal.

O desafio do Consea era contribuir para essa articulação, envolvendo a representação da sociedade civil. O Consea, com suas plenárias concorridas realizadas no auditório do Anexo I do Palácio do Planalto e em ocasiões especiais nos salões nobres daquela sede, passou a dar voz à mobilização social que divulgava as causas da fome, sua amplitude e das propostas para enfrentá-la de forma coordenada e articulada.

Com isso, o problema da fome ganhava visibilidade e legitimidade que impulsionavam a criação de uma rede de mobilização pública e privada para a defesa dos instrumentos e mecanismos necessários para combatê-lo. Era nesse sentido que se dava a construção da mobilização social contra a fome, conforme Henriques (2012).

A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar a partir de 2003, por sua complexidade, abrangia vários órgãos de governo e a participação da sociedade civil e do setor privado para: a) a ampliação do emprego e da renda; b) o aumento da produção de alimentos; c) o barateamento do preço dos alimentos e d) ações emergenciais para garantir o acesso aos alimentos, como a distribuição de cestas-básicas.

Figura 2. Políticas do Projeto Fome Zero



Fonte: Projeto Fome Zero. São Paulo, SP, Instituto Cidadania, outubro, 2001. Elaboração: autor.

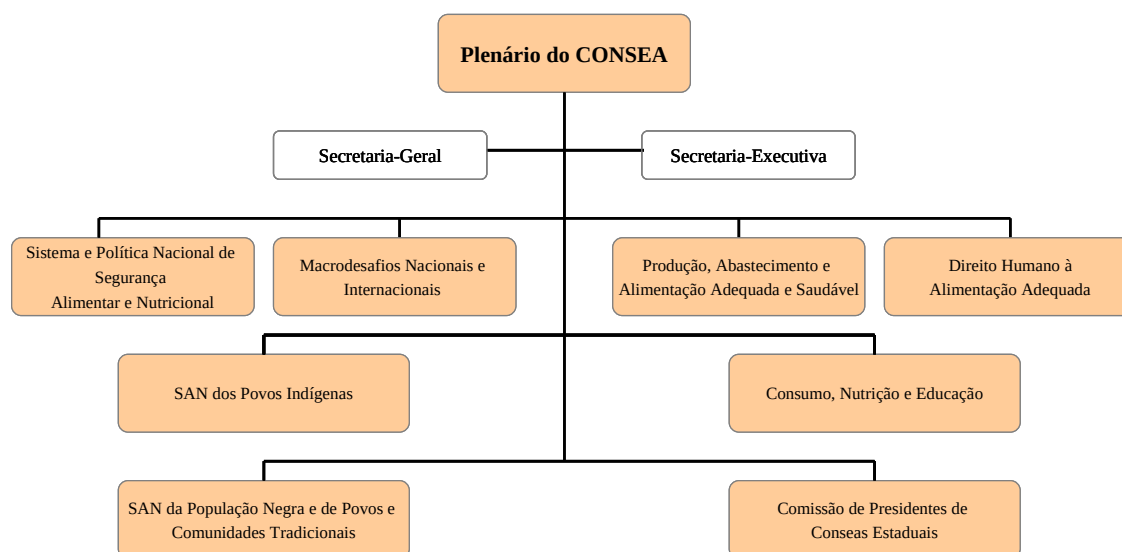
Não se tratava apenas do aumento da produção de alimentos -- como o enfoque dos anos 70 que priorizou o estímulo ao uso de insumos modernos, a expansão da fronteira agrícola e o crédito subsidiado e abundante -- nem da mera transferência de renda para facilitar o acesso ao consumo desses bens. O conceito amplo de segurança alimentar⁴ exigia ações estruturantes como promover o acesso à terra aos acampados, crédito para o agricultor familiar produzir alimentos para sua família e para o mercado local, ao lado do apoio para a construção de restaurantes, cozinhas populares, armazéns e outros equipamentos públicos para facilitar o acesso à alimentação de forma acessível aos mais pobres. A transversalidade das ações para o fim da fome passava ainda por outras questões históricas como a causa indígena e quilombola, como a demarcação e o reconhecimento de terras, das comunidades ribeirinhas e atingidas por barragens, das demandas apresentadas pelas comunidades de pescadores, de mulheres marisqueiras e quebradeiras de coco e das desigualdades de gênero e raça. São as representações dessas populações que passarão a

⁴ Segundo o Projeto (INSTITUTO CIADANIA, 2001, pag.3) “segurança alimentar e nutricional significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana”.

dialogar as perspectivas de inclusão social e econômica nos espaços conquistados nos grupos de trabalhos⁵, nas comissões e nas plenárias do Consea (figura 3).

O Consea se tornou o *locus* da participação social no debate da política nacional de segurança alimentar e nutricional, dos seus instrumentos e mecanismos, dos seus programas e ações, dando voz à representação dos movimentos sociais e das minorias excluídas do modelo de desenvolvimento econômico que perdurou pós-2003. Relatório de pesquisa do Ipea realizada com conselheiros de 21 conselhos e três comissões nacionais de ministérios e secretarias do governo federal, apontou que a simples existência dos conselhos, em si, já é uma vitória para a participação social. Entre os conselheiros, 25% percebem os conselhos como instrumento de fortalecimento da democracia, 38%, destacam que esses espaços são fundamentais para a promoção do diálogo entre o governo e a sociedade civil (BRASIL, 2013c)

Figura 3. Organograma do Consea



Fonte: Sítio do Consea e Decreto nº 4.582/2003. Elaborado pelo autor.

⁵ Os grupos de trabalho constituídos em 2013 eram os seguintes: Indicadores e Monitoramento; Publicidade dos alimentos; SAN e Gênero; SAN e desenvolvimento urbano; CONSEA e CONDRAF e Pesquisa em SAN. Fonte: sítio do CONSEA, consultado em 13 de julho de 2014.

A pesquisa do Ipea mostrou que a maioria dos conselheiros do Consea percebe como positiva a influência do Colegiado nas decisões do Executivo e do Legislativo. Nas políticas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) essa influência seria muito significativa para 65% dos conselheiros e significativa para 30%. Nas políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) os conselheiros que assim se manifestaram foram 25% e 50% e na agenda do Congresso Nacional, foram 15% e 45%, respectivamente. Sobre a influência do Consea nas políticas dos ministérios afins, os que a consideraram muito significativa foram 4% e significativa 55% (BRASIL, 2012b, p.42). Ainda segundo a pesquisa, os pontos fortes do Consea mais destacados foram o espaço de diálogo, de discussões qualificadas e de deliberações no Colegiado; a dedicação, a capacidade dos conselheiros e a mobilização social em torno das questões de segurança alimentar e nutricional, bem como a capacidade do Conselho de influenciar as políticas públicas e exercer o controle social sobre o governo.

A importância do Consea foi ratificada na percepção dos conselheiros sobre o compartilhamento de discursos, visões e informações, capazes de gerar um vínculo de corresponsabilidade entre os sujeitos que dele participam e que procuram levar a discussão da causa social da insegurança alimentar para além do seu interior e transformá-la numa causa pública. A pesquisa Ipea (BRASIL, 2012b, p.43) mostrou que grande parte dos conselheiros percebe a influência do Consea nas iniciativas da sociedade civil (80% dos entrevistados) e sobre a opinião pública na temática de segurança alimentar (52%). Esses indicadores reforçam para o alerta de Henriques (2012), “a condição pública dos processos de mobilização social necessita ser cotidianamente gerada” e ainda “um grupo mobilizado luta constantemente contra a sua própria instabilidade e contra a instabilidade das suas causas”.

Vários autores destacam as conquistas na temática de segurança alimentar e nutricional a partir de 2003 e a importância do Consea para que elas fossem concretizadas. As conferências nacionais organizadas pelo Colegiado, em si, já podem ser apontadas como grandes realizações. A primeira conferência nacional ocorreu em julho de 1994, mas não demarcou uma sequência de plenárias da mesma natureza, apesar da forte mobilização social nos estados, envolvendo os comitês da Ação da Cidadania, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e outros movimentos sociais de âmbito nacional,

conforme Menezes (2010, p. 249). Elas vieram a se firmar como evento periódico ao longo do período 2003-2013, quando foram realizadas 3 conferências nacionais (2004, 2007 e 2011)⁶, das quais surgiram propostas para a criação de novas políticas públicas e o aprimoramento da legalização. Das resoluções aprovadas na II Conferência Nacional de SAN, em março de 2004, surgiu a proposta da criação de um marco legal, de um projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Losan) que, com a capacidade de articulação do Consea, se transformaria na Lei nº 11.346/2006 (MENEZES, 2010, p.257).

Um grupo de trabalho criado no Consea apresentou a proposta para o primeiro plano safra da agricultura familiar do Governo Lula e, com ela, desenvolver o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), traçando as linhas gerais para que a demanda adicional de alimentos gerada pelo Fome Zero fosse suprida pela agricultura familiar, destaca Menezes (2010, p. 253). Segundo o autor, também tiveram origem no Consea as recomendações para os avanços conquistados no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como a correção do valor *per capita* da alimentação escolar do ensino básico; a elaboração de projeto de lei para a ampliação do público beneficiário, de 36 para 48 milhões de alunos, obrigando os municípios a adquirirem no mínimo 30% dos alimentos do PNAE, da agricultura familiar e a articulação política para que o projeto se tornasse lei em 2009.

O Consea ganhou importância fundamental para a condução das políticas de segurança alimentar e nutricional quando a Medida Provisória 163/2004 extinguiu o Mesa, órgão que se preparava para:

Ser o centro de inteligência da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, desenvolvendo e implementando políticas públicas voltadas para o combate à fome e a geração de emprego e de renda, convergentes com os objetivos do Programa Fome Zero (BRASIL, 2003).

A primeira reforma administrativa do Governo Lula transferiu as competências do Mesa para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado pela Medida Provisória nº 163, de 24/01/2004, artigo 4º, inciso abaixo:

⁶ A 5ª Conferência Nacional está prevista para ser realizada em 2015, em Brasília, Distrito Federal e terá como um dos principais temas o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Fonte: BRASIL. MDS/SECOM. Informe CONSEA de 06/08/14.

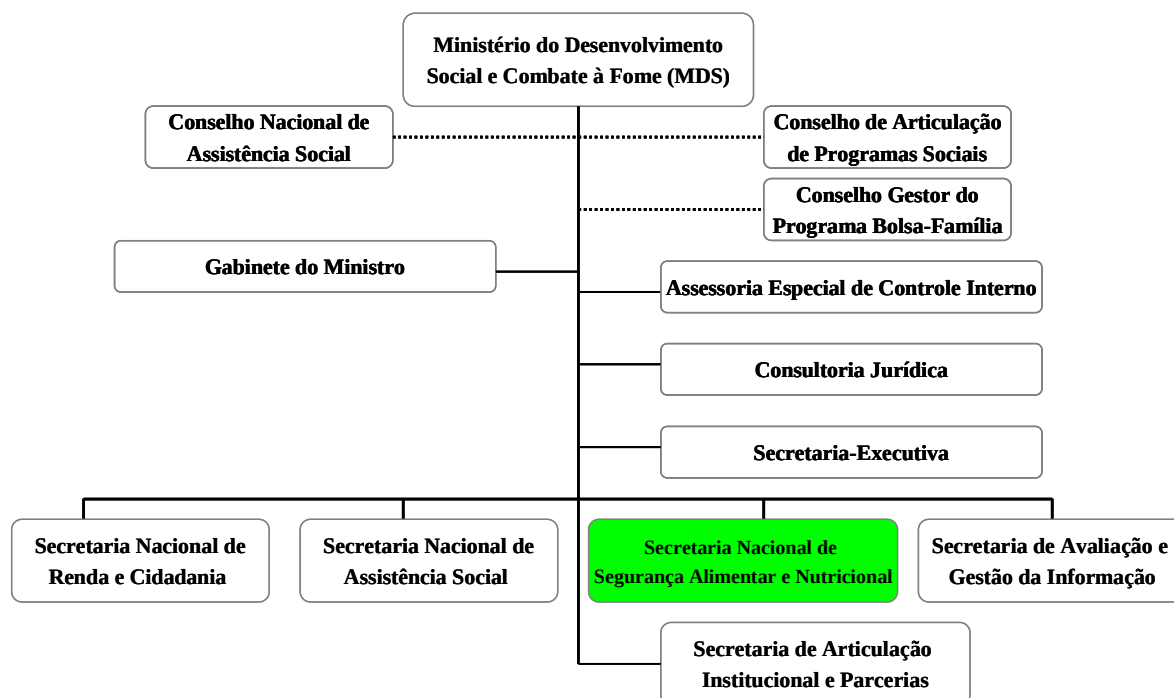
I - do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, relativas à formulação e coordenação da implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, à articulação da participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, à promoção da articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição, e ao estabelecimento de diretrizes, supervisão e acompanhamento da implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A aproximação dos programas de combate à fome com os da assistência social, à época, deu-se em meio ao temor de que a fusão das áreas pudesse colocar em risco as políticas públicas orientadas por um conceito amplo de segurança alimentar e nutricional, ainda em fase de consolidação. De fato, a maior parte das competências do antigo Mesa -- que vislumbrava fortalecer sua estrutura para implementar as políticas públicas, coordená-las no âmbito do governo e mobilizar a sociedade civil, os estados e os municípios para o enfrentamento da fome⁷ -- a partir da Lei nº 10.869, de 2004, foi concentrada numa das Secretarias do MDS, a de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, destacada na figura 4.

Daí o empenho do Consea, agora ancorado no MDS, para fazer avançar a construção, fundamentada em lei, de um Sistema e de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ao lado de outras regulamentações, como a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 64/2010 que incluiu o direito humano à alimentação adequada entre os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 (MALUF, 2010, p. 269).

⁷ “Por conta do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (Mesa) ser à época um órgão novo, a estrutura ainda era muito frágil. Se há dificuldade quando o programa atinge apenas uma dessas esferas, imagine um lançamento em conjunto de ações municipais, estaduais e federais”. Fonte: Jornal de Brasília, 14/05/2004.

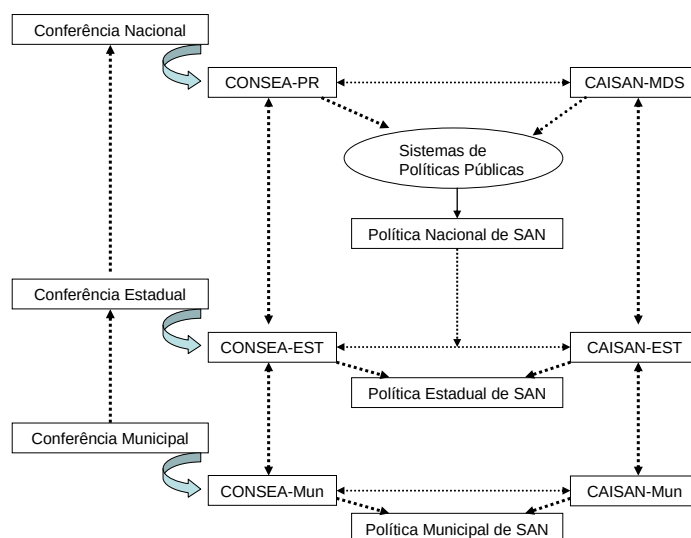
Figura 4 – A Sesan na estrutura do MDS



Fonte: Lei nº 10.869/04. Elaboração do autor.

A lista das conquistas que, direta ou indiretamente, retratam a participação social nas políticas de segurança alimentar discutidas no Consea ainda abrange, dentre outros, o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC), o Programa Garantia- Safra, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, agora, os relacionados com a implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, previstos na Lei Orgânica de SAN (Lei nº 11.346/06). A geração dos resultados da criação do Sistema e da Política Nacional de SAN ainda irá requerer alguns anos, mesmo porque, requer a adesão dos estados e dos municípios, o que, por sua vez, deverá exigir a avaliação dos custos e benefícios de se replicar o desenho traçado ao nível federal, nessas esferas, como proposto na figura 5.

Figura 5 – O Sistema e a Política Nacional de SAN



Fonte: Maluf (2010).

Ao longo deste capítulo, procuramos apresentar como o processo de mobilização social conduziu ao centro das decisões de governo o problema da fome no Brasil. Paralelamente, apresentamos a construção do arcabouço institucional e legal decorrente dessa mobilização e exigido diante da complexidade desse tema transversal para a adoção das políticas estruturantes, emergenciais e locais, e a necessidade da articulação e coordenação dessas políticas. Passados 10 anos, chegou-se à construção, garantida em lei, de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sob a coordenação do Consea e de uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), responsáveis pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Resta analisar como o Consea se apropriará desse fortalecimento institucional e legal para participar do processo de elaboração das leis orçamentárias no âmbito da União, objeto do próximo capítulo.

3. A participação do Consea no orçamento público da União

A mobilização social, a Constituição cidadã de 88 e a prioridade dada ao problema da fome a partir de 2003 levaram à criação de dois órgãos fundamentais para as ações inovadoras em segurança alimentar e nutricional implantadas no Brasil: o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e o Combate à Fome (Mesa) -- mais tarde absorvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) -- e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), ambos vinculados à estrutura da Presidência da República. Restava alocar os recursos para financiar as ações estruturantes, emergenciais e locais desenhadas para combater a fome, o que se pode chamar de “Orçamento Fome Zero”. Neste capítulo, busca-se analisar as contribuições do Consea para a construção e gestão do orçamento público nacional.

Notas sobre o processo orçamentário brasileiro

Os Manuais Técnicos do Orçamento (MTO), atualizados e disponibilizados anualmente pela SOF têm por objetivo orientar a elaboração da proposta orçamentária anual, que, tal como vimos no capítulo 1, inicia-se no Executivo. O processo de construção do orçamento público é amplo e complexo e envolve, sob a coordenação da SOF, todo o sistema de planejamento e orçamento do governo federal, compreendido pelos seus órgãos e unidades orçamentárias, abrangendo o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e outros, que, no âmbito das suas competências, indicarão as despesas para o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Como o prazo de remessa do projeto de lei orçamentária anual pelo Presidente da República ao Congresso Nacional é dado (31 de agosto de cada ano), o processo de construção do orçamento precisa ser orientado por algumas premissas, dentre elas que sua administração ocorre:

“por meio de um cronograma gerencial e operacional com etapas claramente especificadas, produtos definidos e configurados, participação organizada e responsável dos agentes envolvidos e divulgação de

informações, garantindo o crescimento da confiança e da credibilidade nos diversos níveis da Administração”(BRASIL, 2008a,p.67).

É preciso lembrar que a elaboração da proposta orçamentária anual baliza-se no PPA e nas diretrizes dadas pela LDO, legislação que também tem seus respectivos cronogramas e etapas de construção, de avaliação e de revisões periódicas, sendo igualmente determinantes para a construção do orçamento anual. Assim, a proposta orçamentária precisa convergir com os parâmetros dados por esses instrumentos legais, como as metas e os riscos fiscais fixados, bem como, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial. Tal tarefa de avaliação e ajustes contínuos envolve a estrutura da SOF, da Assessoria Econômica do MP, dos órgãos setoriais, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, vinculada à Presidência da República. Paralelamente, desenvolve-se a revisão da estrutura do orçamento, nessa etapa os órgãos setoriais podem sugerir, por exemplo, a criação de um novo programa temático ou de uma nova ação orçamentária, ou a exclusão de alguns deles. Como o processo de construção da proposta orçamentária é dinâmico e com atividades simultâneas, a SOF, o MP e a Casa Civil também definem os limites orçamentários que os órgãos deverão observar na construção das suas propostas. Com base nesses limites, os órgãos setoriais mobilizam as áreas finalísticas, promovem oficinas internas e consultas para identificar as demandas de recursos das políticas públicas em vigor e futuras e, dessa forma, construir o orçamento para o exercício seguinte. Essas propostas serão detalhadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e enviadas para a análise do órgão central, a SOF. Chega-se finalmente à fase dos ajustes, da compatibilização e da consolidação da proposta de orçamento anual. É essa proposta que seguirá para o Congresso Nacional, acompanhada da Mensagem Presidencial, na forma de projeto de lei orçamentária, ao qual seguirão as informações complementares necessárias.

O processo de construção do orçamento da União aqui resumido ocorre num curto espaço de tempo, pode-se dizer que, em alguns dias úteis. Essa rapidez tende a agravar as características da construção centralizada da proposta orçamentária no Executivo, com restrita participação social e quase sempre, aquém das necessidades de recursos demandados pelas políticas públicas. Em face dos aspectos técnico-operacionais, do estreito calendário e do trânsito obrigatório às esferas decisórias responsáveis pelos ajustes das propostas, muitas demandas oriundas da participação social acabam ficando pelo caminho e não chegam a ser sequer apreciadas pelos órgãos

executores das políticas públicas de interesse. A essas restará o encaminhamento na forma de emendas parlamentares, no âmbito do Legislativo, onde os limites orçamentários costumam ser ainda mais restritos e as disputas por recursos, mais competitivas.

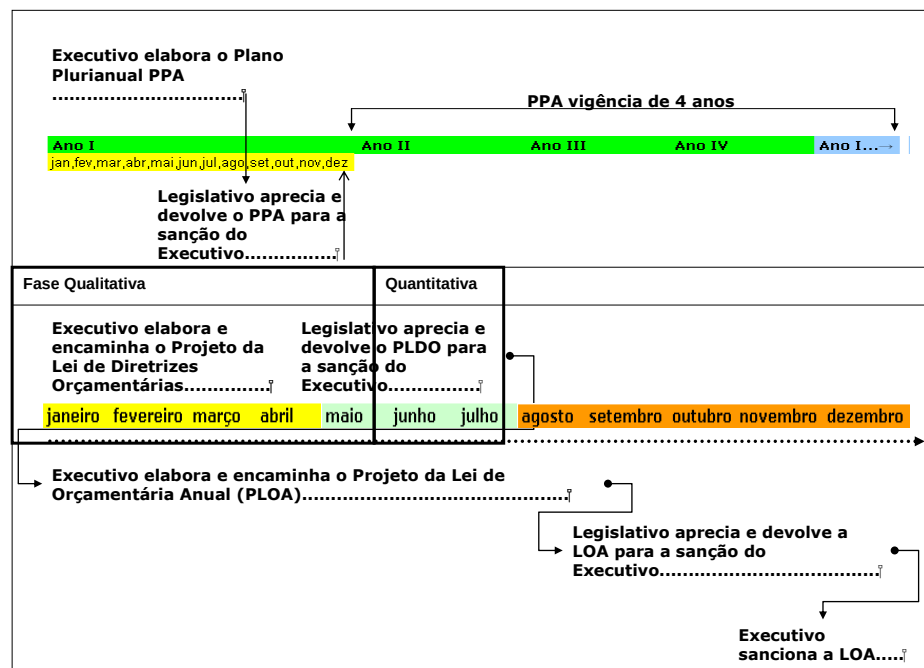
Para facilitar o entendimento desse processo de elaboração do orçamento público da União, apresentamos o fluxograma abaixo (figura 6), o qual poderá também facilitar o acompanhamento do ciclo orçamentário e estimular iniciativas proativas nas instituições participativas, nas plenárias, audiências públicas, conferências, nas reuniões dos conselhos de direitos e demais fóruns de debate. Embora retrate o ciclo orçamentário no governo federal, os tempos desse fluxograma tendem a ser observados também nos estados e nos municípios, com os ajustes dados pela legislação local.

A figura 6 divide-se em duas partes, na primeira tem-se o fluxo do PPA. Na parte inferior, está representado o fluxo da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária. Na parte superior, relativamente à elaboração do PPA, nota-se que as atividades da sua construção ocorrem no primeiro ano do governo eleito. Em agosto, o projeto PPA será encaminhado pelo Executivo ao Legislativo, o qual, após apreciação, o devolverá para o Executivo para sanção e publicação. O PPA terá a vigência de 4 anos, logo avançará no primeiro ano do próximo governo. E assim sucessivamente.

O fluxo da LDO e da LOA, representados na parte inferior da figura 6, mostra que os projetos dessas leis serão elaborados à luz do PPA em vigor, ambos no primeiro semestre do ano. O projeto de lei da LDO tende a ser elaborado entre os meses de janeiro a abril, quando segue para o Legislativo que, após apreciação, o devolve para o Executivo, para sanção e publicação.

O mesmo ocorre com o projeto da lei orçamentária anual que também é elaborado no primeiro semestre, com os parâmetros dados pela LDO e pelo PPA. A diferença é que em razão dessa vinculação, o projeto da lei orçamentária é encaminhado ao Legislativo um pouco mais tarde, até o final de agosto. Desse mês até o final do ano, o Legislativo analisará o projeto do orçamento, apresentará emendas e devolverá para a sanção e publicação do Presidente da República, normalmente isso ocorre em dezembro de cada ano.

Figura 6 – Fluxograma do ciclo orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor.

Publicado o orçamento, começa a fase da execução das despesas, momento em que o controle social poderá ser exercido pelos conselhos de políticas públicas, a qualquer tempo, desde a publicação dos editais até as prestações de contas dos órgãos intervenientes. A grande questão é que essa fase tem início com a publicação do decreto de programação orçamentária e financeira, o chamado “contingenciamento”. O decreto é uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, art. 8º), tendo em vista que a receita pública é estimada, o fluxo mensal dos desembolsos precisam ser compatibilizados com a realização das receitas e as metas fiscais precisarão ser cumpridas.

A gestão do orçamento público brasileiro é tão complexa quanto sua formulação, o que se reflete nas oficinas periódicas realizadas pela SOF para atualizar os conhecimentos dos técnicos que trabalham com a matéria, mesmo aqueles servidores de carreira e que se dedicam integralmente à gestão orçamentária. Seria possível elaborar um microfluxograma, dentro do escopo representado na figura 6, com as etapas, os prazos e os limites legais divulgados nas portarias da SOF para a solicitação das suplementações orçamentárias, ou seja, de acréscimos e remanejamentos de

dotações orçamentárias no orçamento aprovado. A título de exemplo de procedimentos e prazos, destacamos o trecho abaixo da Portaria nº 5, da SOF, publicada no DOU de 22/02/2010:

Art. 5º Os órgãos setoriais encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP as solicitações de créditos suplementares e especiais de suas unidades, observadas as disposições desta Portaria, nos seguintes prazos:

I - créditos dependentes de autorização legislativa: primeiro decêndio de abril e de setembro; e

II - créditos autorizados na Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010, Lei Orçamentária de 2010 - LOA-2010: primeiro decêndio de abril, de setembro e de novembro.

São esses detalhamentos operacionais que tornam compreensíveis as limitações e o esforço feito pelos conselheiros e conselheiras nacionais para garantir uma participação mínima na elaboração e gestão do orçamento público, sob pena de ficarem alheios ou serem surpreendidos por decisões que tanto podem representar o sucesso como o fracasso das políticas públicas que buscam construir.

Num grau ainda mais detalhado, estão as diferentes etapas que compõem a execução da despesa, após a aprovação da lei orçamentária anual. A movimentação de créditos orçamentários entre as unidades é um. A descentralização de recursos, ao lado da programação orçamentária e financeira, está entre as etapas do planejamento da despesa e refere-se à transferência de parte do limite de crédito autorizado a um órgão para outro, que irá executá-lo. Caberá ao órgão descentralizante, que recebeu os créditos, cumprir os estágios da realização da despesa pública propriamente dita, ou seja: o empenho, a liquidação e o pagamento. Empenho é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964, art. 58). Esse estágio consiste “na reserva de parcela do orçamento para a execução da despesa específica” (ALBUQUERQUE *et all*, 2006). Já a liquidação é a “verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964, art. 63). Por fim, temos o pagamento do bem ou serviço fornecido pelo credor, por meio de cheque nominativo, ordens de pagamento ou crédito em conta bancária.

Ainda seria possível incluir nesse fluxograma outras etapas, relacionadas com a prestação de contas, a elaboração dos relatórios anuais e as análises de avaliação dos impactos das políticas implementadas.

Na falta de estrutura de apoio, capacitação técnica e acesso às informações e procedimentos que orientam as decisões do Executivo na matéria orçamentária, os órgãos colegiados estão sujeitos ao risco de ficarem alheios ao processo de gestão orçamentária. Esse risco se agrava quando o calendário das reuniões, dos grupos de trabalho, das câmaras técnicas, das reuniões plenárias dos colegiados ou mesmo dos fóruns interconselhos ocorrem intempestivamente, ou seja, descasados dos tempos dados pelo ciclo orçamentário, temas que o próximo item nos ajudará a compreender.

Do Orçamento Fome Zero ao Orçamento do Plano Nacional de SAN

Logo em 2003, o Consea encaminhou 12 Exposições de Motivos ao Presidente da República, 2 delas se referiam à Lei Orçamentária do exercício e 1 apontava sugestões para a LOA de 2004. Considerando o cronograma do processo orçamentário, a distribuição e o montante dos recursos públicos previstos na lei do orçamento de 2003 haviam sido definidos no governo anterior, em 2002. Assim, era natural que o novo governo promovesse ajustes no orçamento para honrar os compromissos assumidos no processo eleitoral: “(...) defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero (...) Se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (BRASIL, 2003a).

De acordo com o Projeto Fome Zero, 9,3 milhões de famílias (ou 44 milhões de pessoas) ganhavam menos de US\$ 1,00 por dia (cerca de R\$ 80,00/mês), eram consideradas muito pobres e estavam desprovidas de uma política pública que fosse orientada pelo conceito amplo de segurança alimentar e nutricional proposto à época:

Garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras

necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurar esse direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.5).

Diante disso, era evidente que o combate à fome não exigiria apenas a criação de estruturas específicas como o Consea, o Mesa e uma Assessoria Especial para manter a mobilização da sociedade civil em torno do tema. Seria preciso ajustar o orçamento de 2003 para refletir o custo das políticas públicas que deveriam compor uma política de segurança alimentar e nutricional. Conforme aponta Takagi (2010, p.53), o orçamento inicial do Mesa, recém-criado para coordenar as ações do enfrentamento às causas da fome, era de apenas R\$ 12,5 milhões. Segundo a autora, foi preciso suplementar a LOA 2003 em R\$ 1,8 bilhões para dar suporte às ações do Programa Cartão Alimentação (mais R\$ 1,2 bilhão); do Programa de Aquisição de Alimentos (R\$ 400 milhões) e de Educação Alimentar (R\$ 200 milhões).

Além disso, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi transferido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para o Mesa, viabilizando a captação de recursos de doações de pessoas físicas e jurídicas para a aplicação em políticas de combate à fome. Segundo Takagi (2010, p.81), as contas correntes no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal receberam R\$ 7,3 milhões em doações, em 2003, direcionados para a construção de cisternas no semiárido nordestino.

Mas o “Orçamento Fome Zero” não se restringia apenas às ações sob a gestão do Mesa, era preciso verificar quais estavam sob a responsabilidade de outros ministérios, identificá-las, quantificá-las e convencer as outras pastas a executarem os recursos nelas previstos. Daí a importância de um ministério com poder de decisão e coordenação das políticas públicas pró-Fome Zero. Contudo, a linha divisória das ações orçamentárias e dos recursos necessários para a segurança alimentar e nutricional no país não estava definida em lei. Sua abrangência estava sendo construída, por exemplo, com a formalização de parcerias entre o Mesa e os demais órgãos públicos e segmentos do setor privado. No âmbito do setor público, a descentralização de recursos pelo Mesa se configurava num forte argumento para ampliar o alcance do combate à fome. A ampliação da dotação orçamentária dos ministérios-parceiros que recebiam as

transferências de recursos facilitava a execução das ações do interesse desse último. Contudo, a parceria nem sempre garantia a execução orçamentária dos recursos próprios dos órgãos parceiros, sujeitos aos limites orçamentários fixados pela área financeira do governo federal.

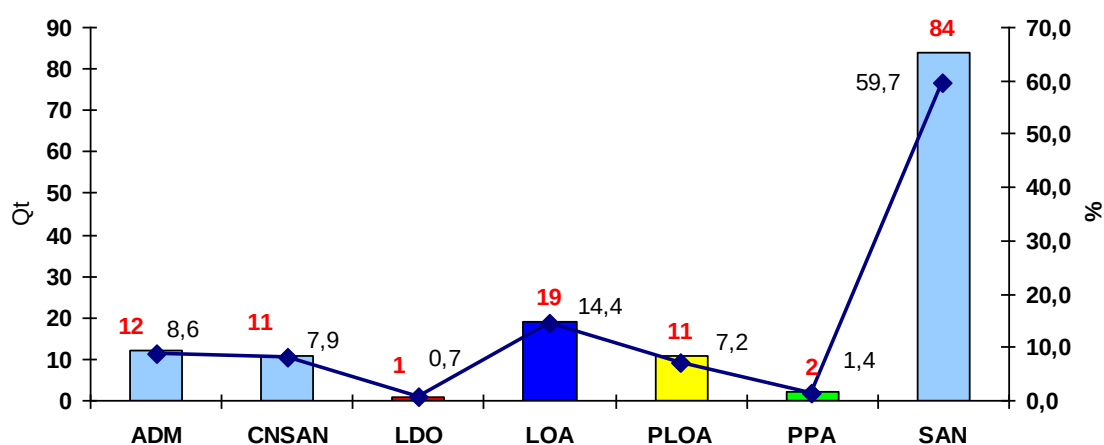
Takagi (2010) reconhece os limites existentes à época na coordenação das ações dos outros ministérios e a importância do Consea para manter o compromisso do governo com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e defender a continuidade da participação social nas políticas públicas. Contudo, o Consea, como órgão de assessoramento, tem limitações para coordenar a execução das políticas de segurança alimentar e nutricional. Vale lembrar que o Colegiado - assim como a maioria dos conselhos existentes -- não dispõe de autonomia financeira, nem mesmo para arcar com despesas de passagens e diárias para a realização das plenárias e conferências. Em contraposição, a responsabilidade pela gestão orçamentária - normalmente disciplinada por limites dados pela área econômica - e pela transferência dos recursos financeiros é do órgão concedente, ou seja, da administração pública direta ou indireta. Isto é, quem fica vinculado ao sucesso, fracasso ou desvio da aplicação do recurso público é o titular do órgão executor da política e não os conselheiros do Consea (BRASIL, Portaria Interministerial nº 127, 2008). Deve-se acrescentar ainda que cada ministério costuma definir suas próprias prioridades, as quais ainda são influenciadas pelas emendas parlamentares, ainda mais complexas no presidencialismo de coalizão em que ganham peso as alianças político-partidárias. Isso explica a sugestão de Takagi (2010, p.184) indicar a Casa Civil -- órgão responsável por assistir diretamente o Presidente da República na coordenação das ações de governo -- para a coordenação das ações de segurança alimentar e a ratificação da prioridade do tema no governo.

Não obstante as diversas limitações Consea, das estruturais às institucionais, o orçamento público estará com relativa frequência na pauta das comissões e plenárias e objeto de proposições ao Presidente da República, ao lado de outros temas, igualmente importantes para a segurança alimentar e nutricional. De um universo de 140 Exposições de Motivos emitidas pelo Consea no período 2003-2013, as referentes à ampla agenda da segurança alimentar e nutricional (SAN) foram maioria: 59,7% das manifestações encaminhadas à Presidência da República. EMs do

Consea relacionadas à política de segurança alimentar e nutricional (SAN)⁸ constituíram a maioria dessas manifestações, englobando desde solicitações de estudo de política agrícola; posicionamentos sobre os programas de transferência de renda; críticas ao controle do comércio de sementes e mudas; sugestões de metodologias para a determinação de preços de alimentos nos programas sociais, de temas de pauta para reuniões de cooperação internacional, dentre outras.

As questões administrativas (ADM), como a indicação de conselheiros representaram 8,6% das EMs e a organização de conferências (CNSAN), 7,9%, enquanto as orçamentárias (LDO, PLOA, LOA e PPA) representaram cerca de 24% das EM (Gráfico 1).

Gráfico 1 - EM emitidas no período 2003-2013, por tema (qt e %)



Fonte: EM do CONSEA. Elaboração: Autor.

Relativamente ao ano de 2003, como vimos, das 12 Exposições de Motivos (EM) elaboradas, 3 faziam referência ao Orçamento Fome Zero. Numa delas, o Consea encaminhou ao Presidente da República as Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003/2004, nas quais propunha a expansão do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para R\$ 3 bilhões, especificamente para as culturas de arroz, feijão, milho, trigo e farinha de mandioca. Com o esperado crescimento da demanda por alimentos da cesta básica, em

⁸ A sigla ADM refere-se às exposições de motivos que tratam das questões Administrativas, a CNSAN, de matérias relacionadas às conferências; LDO, à lei de diretrizes orçamentárias; LOA, à lei orçamentária anual; PLOA, projeto de lei orçamentária anual; PPA, ao plano plurianual e SAN, questões específicas de segurança alimentar e nutricional.

razão da transferência de recursos públicos às famílias pobres, seria preciso estimular a produção da agricultura familiar para evitar a inflação nos mercados locais. Sob esse arranjo, era buscada não apenas a ampliação da oferta de alimentos, mas também do emprego e da renda nos municípios do semiárido nordestino, onde a insegurança alimentar era considerada mais grave. De fato, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, caracterizou-se pela expansão do Pronaf que alcançou R\$ 5,4 bilhões, convergindo para as “Diretrizes” aprovadas pelo Consea, o que imprensa divulgou, como destacado no trecho abaixo:

As diretrizes do Fome Zero permeiam todo o Plano Safra. Um exemplo é a criação do Pronaf Alimentos. Essa será uma linha de crédito especial para estimular a produção de cinco alimentos básicos: arroz, feijão, mandioca, milho e trigo. Os agricultores dessas culturas terão 50% a mais de crédito em relação à safra passada. Estima-se que a cifra chegue a R\$ 800 milhões (CARDOSO, 2003).

Ainda em 2003, o Consea emitiu outra EM ao Presidente da República criticando duramente o ritmo de execução do plano safra e solicitando a intervenção do Chefe do Executivo junto aos ministros da área econômica e aos presidentes dos bancos oficiais para dar agilidade à execução do plano. À época, o presidente do Consea, Luiz Marinho, afirmara em outubro que a "expectativa" dos produtores de uma política de apoio à agricultura familiar estaria cedendo lugar à decepção e que “dos R\$ 5,4 bilhões anunciados por Lula para este ano, foram liberados R\$ 508 milhões até anteontem” (CHRISTOFOLETTI, 2003).

Tudo indica que os “entraves burocráticos” que estavam dificultando a liberação dos recursos foram superados, uma vez que, em 27/11/2003, o Colegiado enviou a EM 9/2003 ao Presidente da República comunicando que o Consea “deliberou por manifestar apoio ao sucesso da implementação do Plano de Safra 2003/2004”. Posteriormente, o montante dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) saltou de R\$ 3,15 bilhões em 2003 para R\$ 16,35 bilhões, em 2012, o que representa um aumento nominal de 419% no período, conforme os dados do Banco Central (2012).

Cabe destacar que o avanço no Pronaf, além das iniciativas do Consea, deve ser atribuído ao papel do MDA e dos bancos oficiais (BB, BnB e Basa) na construção das normas, na negociação

dos recursos para garantir a equalização das taxas de juros vigentes nas linhas subsidiadas do Programa e na operacionalização do crédito propriamente dita.

Em 2004, das três EM encaminhadas ao Presidente da República sobre o orçamento, 2 referiam-se à gestão dos recursos, propondo o remanejamento de dotação da Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM) para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e solicitando que os ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Agricultura, do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário explicassem as razões do atraso na liberação dos recursos desses programas, nos seguintes termos (EM nº 13/2004)⁹:

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea - recomenda ser de maior interesse obter informações acerca das dificuldades, a juízo de cada ministério – Fazenda, Planejamento, Agricultura, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Agrário – que estariam obstando, retardando ou restringindo a consignação e liberação dos recursos de comercialização - safra 2003-2004 nas rubricas PAA e PGPM.2- se essas dificuldades por ventura também se aplicam ao orçamento das mesmas rubricas no Orçamento de 2004 e que providências os Ministérios sugerem para superá-las.

Exposições de motivos dessa natureza produziram efeitos, como se observou em meados de 2003, quando foi chamada reunião na Presidência da República, para tratar do andamento do crédito rural, com a presença de sete ministros e 3 presidentes de bancos oficiais (ATHIAS, 2003, p.A6). Isso mostra que as EM recebiam encaminhamento ao chegarem ao conhecimento do Executivo. A imprensa que acompanhava diariamente o andamento do Programa Fome Zero relatou que, ao final de uma das primeiras reuniões de avaliação do Programa:

Lula também foi categórico ao afirmar aos conselheiros que, quando as críticas ao programa são feitas por gente do governo ou do Consea, essas declarações têm mais peso na imprensa do que quando são feitas pela oposição (ATHIAS, 2003, p.A8).

Ainda em 2004, o Consea encaminhou sugestão à Presidência da República para a inclusão de metas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, como a construção de 70 mil cisternas, o combate à praga cochonilha¹⁰ nos estados da Paraíba e do Pernambuco e a articulação das ações de vigilância alimentar e nutricional do Ministério da Saúde com o Programa Bolsa-Família, do MDS.

⁹ Exposição de Motivos encaminhada ao Presidente da República no dia 09/06/2004.

¹⁰ Praga que se apresenta como pequenos tufo branco imóveis, parasitando raquetes de palmas e reduzindo a produção (BRASIL/MAPA, 2014).

Os registros de 2003 e 2004, anos decisivos para a implementação do Programa Fome Zero, mostram que o Colegiado buscou participar ativamente da formulação e gestão do orçamento público, motivados pela prioridade dada ao combate à fome, pelas “Diretrizes elaboradas para o Plano de Safra da Agricultura Familiar” e pela presença marcante e ativa de lideranças influentes dos movimentos sociais nas plenárias, como Plínio de Arruda Sampaio, secretário Nacional de Agricultura do Partido dos Trabalhadores, Zilda Arns, coordenadora nacional da Pastoral da Criança e Dom Mauro Morelli, bispo de Duque de Caxias e coordenador dos programas de segurança alimentar da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Além desses, representantes do movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida mantinham o debate sobre a pobreza, políticas contra a fome e orçamento público sempre em pauta¹¹. Deve-se destacar também a participação dos órgãos de governo, a exemplo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), responsável pela elaboração de cenários agrícolas, dos preços de referência e das políticas de comercialização dos programas sociais, com destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

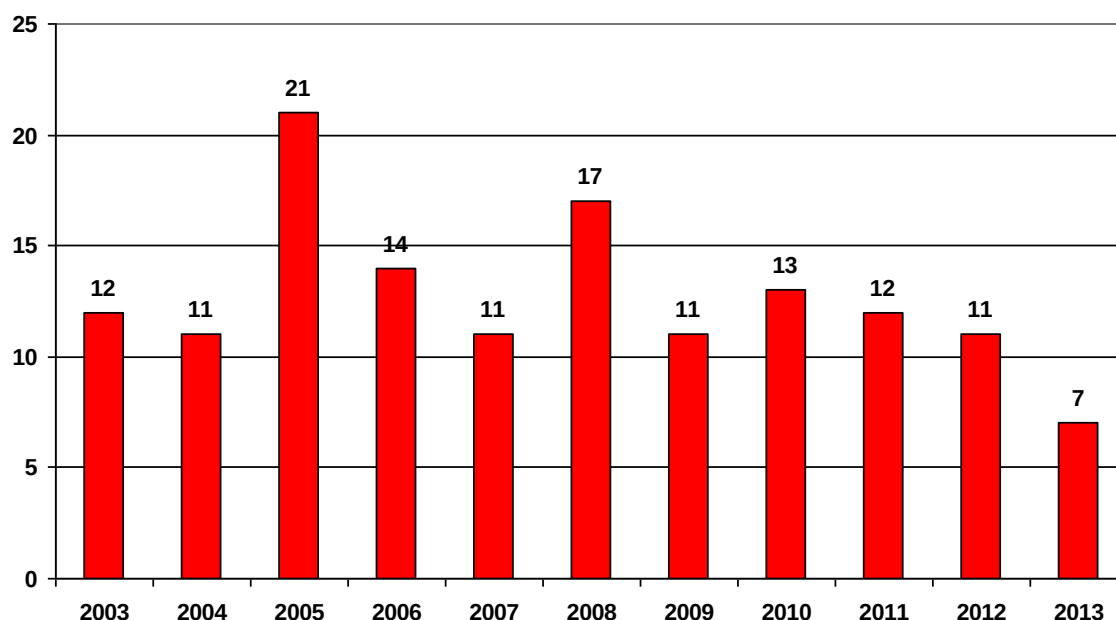
Na medida em que se impôs a necessidade da definição do que era o Fome Zero, sua abrangência e qual metodologia deveria ser utilizada para a apuração do seu orçamento¹², mais os grupos de trabalho, as comissões e as plenárias do Consea se familiarizam com os termos técnicos, procedimentos orçamentários, limites e potencialidades do orçamento público, como declarou o presidente do Consea na VIII plenária, em 29 de março de 2005.

No gráfico 2 pode-se observar que as manifestações do Consea ao Chefe do Executivo atingiram uma média anual de 12 proposições, ao longo do período 2003-2013. Dessas, cerca de um quarto referiu-se diretamente às questões orçamentárias, como já observamos. Se a elas fossem acrescentadas as EM que propunham ajustes nas políticas públicas, e ao fazê-lo, indiretamente, questionavam também o orçamento da União, esse número poderia ser ainda maior.

¹¹ O Consea não disponibiliza em sua página na internet a lista de presença de conselheiros, convidados e observadores, o que impede nominar outras lideranças influentes com participação no Colegiado da época.

¹² Pode-se chamar de orçamento das políticas de segurança alimentar e nutricional ou orçamento de SAN.

Gráfico 2 – Número de EM emitidas no período 2003-2013, por ano



Fonte: EM disponibilizadas no sítio do CONSEA. Elaboração do autor.

Pós-2005 – A dimensão do orçamento de segurança alimentar e nutricional

O marco divisório para a discussão do orçamento no Consea foi a plenária de 29 de março de 2005. Referindo-se ao Orçamento Geral da União, o presidente do Consea à época, Francisco Menezes, “informou que aquela era a primeira oportunidade para que o Consea começasse a tratar oportunamente dessa questão, relatando que, em 2003, o tema não foi tratado a tempo, e que em 2004, primeiro ano da nova gestão, empossada em maio, também não houve tempo hábil para um tratamento consistente do tema”(Consea, 2005). Assim, embora desde 2003 estivesse claro que as ações para a segurança alimentar e nutricional tinham um orçamento mais amplo do que as dotações do antigo MESA (extinto com o criação do MDS, em 2004), foi apenas em 2005 que o Consea conseguiu dar uma dimensão mais apurada ao que poderia se chamar de orçamento da segurança alimentar e nutricional ou do Orçamento Fome Zero¹³, conforme visualizamos na tabela 1.

¹³CONSEA.

Tabela 1: Orçamento Fome Zero - 2005

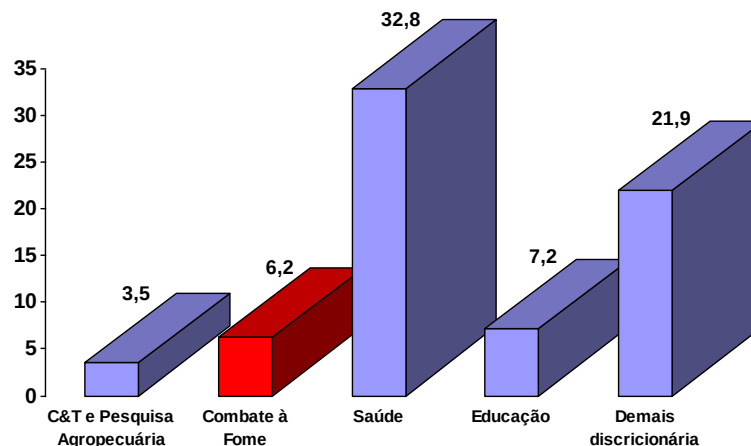
Ministérios	Dotação (R\$ milhões)
Integração - MI	14,14
Agricultura - MAPA	224,26
Ciência e Tecnologia - MCT	1,10
Desenvolvimento Agrário - MDA	145,69
Desenvolvimento Social - MDS	7.375,99
Educação - MEC	1.140,00
Justiça - MJ	3,21
Meio ambiente - MMA	0,63
Saúde - MS	15,69
Trabalho - MTE	64,44
TOTAL	8.985,14

Fonte: CONSEA. Elaboração do autor.

Paralelamente à metodologia de apuração do Orçamento de SAN, no Consea, o Senado Federal, em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), passou a disponibilizar o Orçamento Temático Segurança Alimentar, “um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, promovem uma alimentação saudável, acessível, permanente e de qualidade para os cidadãos (...) para facilitar o acompanhamento do processo orçamentário pelas entidades integrantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea e outras organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2014g).

Além do Consea e do Senado, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), ao participar da Plenária de março de 2005, também apresentou o levantamento do órgão sobre o montante dos compromissos do governo federal com o combate à fome. Somavam R\$ 6,2 bilhões, 9,0% do total das despesas discricionárias, isto é, daquelas que não estão vinculadas a receitas e não estão obrigadas a cumprir um valor mínimo de aplicação numa área específica, como saúde ou educação (gráfico 3). Essas despesas, no início de 2005, haviam sido reduzidas em 15,9%, passando de R\$ 87,4 bilhões para R\$ 71,5 bilhões, objeto do decreto de programação financeira que normalmente se traduz por “contingenciamento”, como apresentado no início deste capítulo (BRASIL, 2005).

Gráfico 3 – OGU 2005 – Despesas discricionárias – combate à fome(R\$ bilhões)



Fonte: Apresentação do MP no CONSEA. mar/2005.

Tanto o Consea, como o Legislativo e o Executivo buscavam mapear e dimensionar as ações orçamentárias prioritárias para o combate à fome, indicativos da prioridade política dada ao tema nesses espaços institucionais e também do resultado das demandas dos movimentos sociais sobre o orçamento previsto para as políticas públicas com recortes temáticos específicos. Observa-se avanços nas contribuições desses órgãos na criação de instrumento que pudessem facilitar o acesso aos dados do orçamento público, em especial do Senado Federal que passou a disponibilizar um sistema específico (Siga Brasil) para que as informações da lei orçamentária fossem reagrupadas em grandes temas: segurança alimentar, mulher, criança, igualdade racial, saúde, educação, meio ambiente e socioambiental¹⁴.

A participação de representantes da área econômica do governo federal no Consea para informar sobre a evolução das receitas e despesas públicas, o contexto macroeconômico e as perspectivas para as ações orçamentárias vinculadas à política de segurança alimentar e nutricional também contribuía para que o Colegiado avançasse no domínio dessas matérias.

¹⁴ Para maiores detalhes, consulte: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/tematico>, consultado em 01/08/14.

Infelizmente, o diálogo entre governo e sociedade civil nas questões orçamentárias não se manteve no ritmo e frequência desejados nos anos seguintes. Pesquisa realizada pelo Ipea (BRASIL, 2012b, p.54), em 2011, apontou que muitos conselheiros reclamavam a participação mais ativa dos representantes do governo, muitos dos quais são ministros de Estado e seus suplentes nas reuniões do Colegiado e mais atenção dos gestores públicos com suas demandas a fim de que o espaço de diálogo não se transformasse num monólogo em que a sociedade civil solicita e nada acontecia (BRASIL, 2012b).

Talvez por essa razão, o Consea buscasse extrair o máximo das participações dos ministros de Estado nas plenárias. Em 2005, no mês seguinte à exposição do Ministro do Planejamento no Consea, foi encaminhada EM ao Presidente da República recomendando a suplementação orçamentária do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em R\$ 200 milhões.

A massa de recursos envolvida no Orçamento Fome Zero era um fator de interesse a mais para que o Consea continuasse tratando de matéria tão árdua, em especial para aqueles conselheiros e conselheiras que, no dia-a-dia, estavam distantes do ciclo orçamentário, das suas técnicas, normativas e sistemas de gestão. Acrescente-se que muitos enfrentam grandes distâncias, deixam os compromissos e famílias em suas localidades de origem, viajam em horários de vôos que alteram toda a sua rotina e chegam a Brasília para, voluntariamente, no curto espaço de 2 dias, assimilar, analisar e se manifestar sobre a execução do orçamento público de segurança alimentar.

Certamente, a contribuição dos servidores públicos, com a divulgação antecipada de dados e análises orçamentárias específicas para as temáticas do Consea, em linguagem acessível, ampliaria ainda mais a dedicação dos conselheiros ao orçamento público. Poderiam discutir antecipadamente as eventuais dificuldades de financiamento das políticas em suas localidades e enriquecer suas contribuições, fundamentais para a troca de experiências e para o debate público, como apontou a pesquisa do IPEA ao tratar dos pontos fortes do Consea (BRASIL, 2012b, p.50).

Note-se que a soma das dotações para os programas selecionados como importantes para a segurança alimentar e nutricional varia conforme a metodologia adotada. No levantamento do

Senado Federal (R\$ 16,6 bilhões) ela supera a soma das dotações das ações prioritárias para o Consea que atinge R\$ 8,9 bilhões, em 2005. Isso porque o Senado incluiu programas que o Consea não selecionou para acompanhamento.

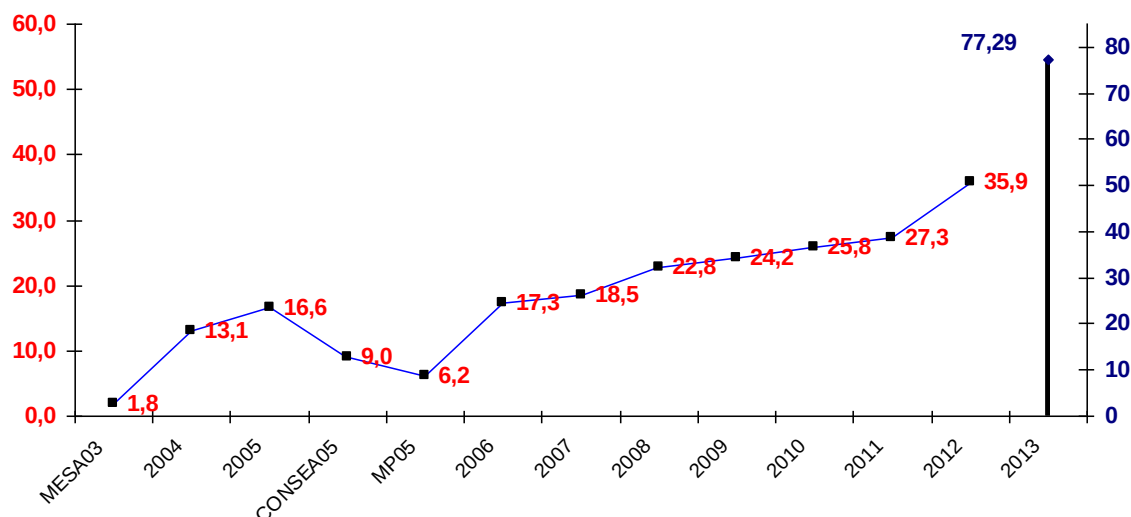
Na busca da metodologia mais adequada para a apuração do orçamento das políticas para segurança alimentar e nutricional, alguns conselheiros defenderam um número mais restrito de programas e ações, sobre os quais fosse possível um certo grau de diálogo e de acompanhamento, como encontramos registrado na Ata da VIII Plenária (CONSEA, 2005):

“(...) que o Conselho se concentre num elenco de dez ou doze programas, tendo por base os temas que fazem parte do Planejamento 2005 do CONSEA, os quais deverão ser objeto do acompanhamento direto do Conselho”.

A metodologia de apuração do orçamento das ações prioritárias a serem acompanhadas pelo Consea tem sido constantemente aprimorada. A partir de 2005, foram selecionados 43 programas (inicialmente, até 2005, eram 19) e 149 ações do PPA 2008-2011 (inicialmente eram 48 do PPA 2004-2007), organizados em 18 temas de segurança alimentar e nutricional (antes eram 15), norteados pela atuação do Consea, pelas diretrizes das Conferências de SAN e da Lei nº 11.346/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Numa segunda rodada de seleção, ainda em 2005, chegou-se a 65 ações para monitoramento, distribuídas em 17 programas, com a abrangência de 16 temas, quais sejam: Acesso à alimentação; Ações Estruturantes; Agricultura Familiar - Plano Safra e Aquisição de Alimentos; Alimentação Escolar; Alimentação Saudável; Biodiversidade e Populações Tradicionais; Catadores de Materiais Recicláveis; Reforma Agrária; SAN das Populações Negras; SAN dos Povos Indígenas; SAN no Semi-árido; Saneamento - Água e Esgoto; Transferência de Renda e Vigilância Sanitária (BRASIL, 2014g).

Recentemente tanto o Consea como a Caisan tiveram acesso a um levantamento mais abrangente das ações de segurança alimentar e nutricional. Com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria-Geral da Presidência da República foi disponibilizado o Orçamento do Plano Nacional de SAN. Seu montante chega a R\$ 77 bilhões (gráfico 4).

**Gráfico 4 – Do orçamento Fome Zero ao Orçamento do Plano de SAN
(2003-2013) – R\$ bilhões**



Fontes: SIGA BRASIL, de 2004-2012, CONSEA e MP. Elaboração do autor.

A forma e o tempo das deliberações do CONSEA sobre o orçamento público da União

Vimos que o processo orçamentário ocorre de forma contínua, quer sob o olhar do período plurianual de planejamento governamental, quer sob a visão de curto prazo que se restringe à execução anual do orçamento público. Assim como o plano plurianual está sujeito a análises, revisões e ajustes ao longo do período de sua abrangência, também o orçamento anual está sujeito a contingenciamentos, remanejamentos, suplementações que se baseiam em análises ora da evolução da receita ora da despesa, norteadas pelas metas fiscais aprovadas por ocasião da lei de diretrizes orçamentárias.

A dinâmica do processo orçamentário, que envolve a elaboração e execução de três leis: PPA, LDO e LOA, faz com que a forma e a tempestividade das EM encaminhadas pelo Consea ao Presidente da República tornem-se decisivas para a participação efetiva no orçamento público

federal¹⁵. Isso se faz necessário porque se espera que o CONSEA e seus similares nos estados e municípios, no âmbito do SISAN, desempenhem os papéis abaixo:

O CONSEA e os conselhos estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional poderão elaborar proposições aos respectivos orçamentos, a serem enviadas ao respectivo Poder Executivo, previamente à elaboração dos projetos da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, propondo, inclusive, as ações prioritárias (Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 art. 14, §2).

É evidente que para encaminhar proposições aos projetos de lei é preciso conhecer as demandas locais para a segurança alimentar e nutricional; construir a melhor estratégia e identificar os mecanismos e as fontes de recursos disponíveis para implementá-los, de preferência conjuntamente, com a participação do governo e da sociedade civil. Também é preciso saber o tempo de apresentação das propostas aos projetos das leis orçamentárias.

Dos dados do período 2003-2013, notamos que entre as 140 EM enviadas à Presidência da República pelo CONSEA, 33 referiam-se às leis do ciclo orçamentário (LDO, PLOA, LOA e PPA).

Tabela 2: Distribuição das EM Orçamentárias, por tema e ano (2003-2013)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
LDO		1										1
PLOA	1		2	2		3	1	1		1		11
LOA	2	2	6	1		2	1	5				19
PPA					1				1			2
TOTAL	3	3	8	3	1	5	2	6	1	1	0	33
EM TT	12	11	21	14	11	17	11	13	12	11	7	140

Fonte: EM emitidas no período 2003-2013. Elaboração do autor.

Das 33 EM relacionadas com o orçamento anual ou plurianual enviadas no período 2003/2013, 19 (57,5%) se referiram à lei orçamentária (**LOA**) em vigor, conforme mostra a tabela 2. De fato, a participação do CONSEA na formulação e gestão do orçamento público predominou no período

¹⁵ Vimos que o CONSEA pode se manifestar por meio de resoluções, recomendações, moções, cartas e ofícios, mas as EM se destacam porque são direcionadas ao Presidente da República e, eventualmente, são encaminhadas também a outros órgãos, como o Congresso Nacional, o Superior Tribunal Federal e, mais recentemente, à Caisan.

e muitas delas referiam-se a solicitações de recursos para determinados programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em grande parte por influência da atuação da CONAB no Colegiado. Elas também foram decorrentes das proposições de criação ou do fortalecimento de políticas cujos reflexos poderiam contribuir para a segurança alimentar e nutricional, a exemplo da E.M. nº 006-2012/CONSEA que, em 11/07/12, recomendou ao Presidente da República a criação de uma política nacional para a convivência com o semiárido e, na oportunidade, sugeriu:

f. A ampliação de ações do PAA, especialmente da modalidade operada pelas comunidades e suas organizações e dos recursos específicos para sementes crioulas, com preço justo e que não comprometam o acesso dos(as) agricultores(as) que já trabalham com outras modalidades do PAA.

No final de 2011, o CONSEA, a partir do debate sobre o direito ao acesso à terra, como ação estruturante para o combate à fome e à pobreza, decidiu encaminhar recomendação ao Presidente da República com críticas ao montante de recursos destinados para essa finalidade e à baixa execução orçamentária nos órgãos responsáveis pela ação:

Quanto aos recursos financeiros direcionados às ações de reforma agrária, eles têm sido insuficientes e padecem de baixa execução orçamentária. No período de 2003 a 2011, foram autorizados para a Função “Organização Agrária” apenas R\$ 40,4 bilhões e executados R\$ 26,1 bilhões, ou seja, a execução se limitou a 65% dos valores autorizados (CONSEA, 2011).

Não se pretende aqui avaliar, ano a ano, as EM emitidas pelo Consea e os efeitos produzidos por cada uma delas. Mas, no geral, pode-se afirmar que o espaço de debates viabilizado pelo Consea e as manifestações da plenária ao longo do período desse estudo contribuiu para a consolidação e o aprimoramento de diversos programas, ações e para a criação da legislação do Sistema e da Política Nacional de SAN. A título de exemplo, podemos citar que o orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) atingiu, em 2012, R\$ 1,3 bilhão, bem acima dos cerca de R\$ 182 milhões disponibilizados pelo MDS¹⁶ em 2004. Os recursos de outros programas foram sensivelmente ampliados, como se conclui da EM nº 005-2011/CONSEA, 26/04/11, trecho seguinte:

Sabe-se que, entre os anos de 2004 a 2010, o orçamento de segurança alimentar e nutricional cresceu de 13,4 bilhões de reais para 25,8 bilhões de reais, dos quais 47% foi destinado ao Programa Bolsa Família,

¹⁶ Parte dos recursos da ação 1049 – Acesso à alimentação, disponibilizados no MDS, em 2004.

seguido por programas e ações de Abastecimento Agroalimentar (12,9%), Agricultura Familiar (12,7%), Reforma Agrária (12,6%) e Alimentação Escolar (11,6%).

Sob o olhar quantitativo das EM deliberadas, em 2005, a partir da construção do Orçamento de SAN, foram 6, contra 2 EM relacionadas com a gestão da lei orçamentária em 2004, um acréscimo de 200%. Entretanto, esse impulso não se manteve nos anos seguintes. Em 2006, apenas 1 EM fez referência direta à LOA, em 2007, 2011 e 2013 nenhuma das recomendações ao Presidente da República referia-se especificamente ao Orçamento de Segurança Alimentar. É verdade que outras EM, relacionadas à segurança alimentar e nutricional, implicaram em alterações nos gastos públicos. Por exemplo, a realização das conferências ou a proposta de correção do valor *per capita* da alimentação escolar, quando atendidas, impactam o orçamento público.

Outro conjunto bastante expressivo refere-se às manifestações sobre o **PLOA** que somaram 11 EM (33% do total). Isso indica a participação do Colegiado no momento da elaboração da proposta orçamentária, isto é, num momento em que ainda estava sendo estudada a distribuição dos recursos da União. Nessa fase, tende a ser maior a possibilidade de incidir sobre a decisão de alocação dos recursos na esfera dos ministérios diretamente relacionados com a política de segurança alimentar e nutricional, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

De outro lado, nota-se que, nos 10 anos de abrangência desse estudo, houve apenas 1 EM referindo-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**). Nesse caso específico, referia-se à inclusão de metas para a construção de cisternas, o combate à praga da cochonilha na Paraíba e no Pernambuco e à continuidade da cooperação técnica-financeira entre o MDS e o Ministério da Saúde (MS) para ações de vigilância alimentar e nutricional na implementação do Bolsa-Família. Todas acompanhadas das estimativas de recursos necessários: R\$ 100 milhões, R\$ 200 mil e R\$ 5 milhões, respectivamente (CONSEA, 2004).

Por fim, temos 2 EM relacionadas com o Plano Plurianual (**PPA**). A primeira delas foi encaminhada à Presidência da República em maio de 2007, com 12 proposições para a elaboração do PPA 2008-2011, a partir de metodologia criada pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, com orientação aos ministérios para que levassem em consideração as deliberações e recomendações das conferências e dos conselhos a eles vinculados. Dentre as sugestões estava a criação de uma “ação orçamentária específica para a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais” (CONSEA, 2007). A segunda EM sobre o PPA foi enviada também no mês de maio, em 2011, referia-se ao PPA 2012-2015. Por meio dela, o CONSEA lamentou o exíguo tempo dado à plenária para se apropriar das novas diretrizes, mas elogiou a metodologia do novo PPA, em especial a criação do Programa Temático Segurança Alimentar e Nutricional, dentre os 60, distribuídos em 4 grandes eixos: desenvolvimento econômico; infraestrutura; gestão e PAC; erradicação da miséria e direitos da cidadania. Antes de apresentar as recomendações, o Colegiado também registrou o pouco acesso às informações sobre a abrangência do Programa Temático SAN, criticou sua inclusão no Macrodesafio “Cidadania”, preferindo-o no Macrodesafio “Projeto Nacional de Desenvolvimento”. Sobre a participação social, manifestou frustração a descontinuidade da criação de mais espaços de discussão regionalizados, à semelhança do que ocorrera na construção do PPA 2004/2007. Reconheceu, contudo, como relevante a criação do Fórum Interconselhos e, ao lado de propostas, como as dotações sugeridas para os programas prioritários de SAN, recomendando à Presidente da República (CONSEA, 2011)

Definir as propostas de orçamentos anuais (no âmbito da Lei Orçamentária Anual) dos programas temáticos prioritários para a segurança alimentar e nutricional em consonância com as diretrizes emanadas pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN – órgão de articulação e integração dos 19 órgãos e entidades da Administração Pública Federal relacionados à segurança alimentar e nutricional, em todo o Brasil. Essa Câmara institucionaliza os esforços de articulação intersetorial até então realizados pelo Grupo de Trabalho Fome Zero.

No entanto, para além da quantidade de EM é preciso verificar também a sua **tempestividade**. Como já observamos, no período 2003-2013 foi encaminhada ao Presidente da República apenas 1 recomendação tratando da **LDO**. Essa EM foi enviada no mês de agosto de 2004, propondo metas para a LDO de 2005. Ora, em agosto de 2004 o projeto da LDO já estava concluído, como destaca o CONSEA nos *considerandos* da EM nº 18/2004, de 04 de agosto de 2004:

Estar sendo concluída a elaboração, no âmbito do Governo Federal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2005, tendo sido estipulada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão a data de 03 de Agosto de 2004 como prazo limite para o recebimento de proposições.

A LDO para 2005 foi publicada em 11/08/2004 sem acolher as proposições encaminhadas pelo Colegiado ao Presidente da República. Provavelmente foram desconsideradas, tendo em vista que o prazo dado pelo Ministério do Planejamento aos demais ministérios (3/8/2004) já havia sido extrapolado. Deve-se considerar que as EMs encaminhadas pelo Consea ao Presidente da República exigem um período de tempo adicional para chegar aos órgãos destinatários. Isso porque é preciso que a Casa Civil receba a EM, analise e depois encaminhe para o Ministério do Planejamento. O Ministério do Planejamento por sua vez, conforme a fase da elaboração da proposta orçamentária, redirecionará as sugestões do Consea para as unidades setoriais responsáveis pela construção da proposta orçamentária.

Sobre as EM relativas aos **Planos Plurianuais (PPAs)**, vimos que foram apenas 2, uma no dia 11/05/2007 e outra no dia 26/05/11, a três meses do final do prazo para a remessa do projeto ao Congresso Nacional, nesse caso, pode-se dizer que houve tempo para o Executivo analisar as propostas encaminhadas. Cabe assinalar que o PPA 2008-2011 passou por revisão no ano de 2010 e sobre essa não há referência nas Exposições de Motivos do período.

Tabela 3: Distribuição das EM Orçamentárias, por tema e mês, (2003-2013)

Tema	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
LDO								1				
PLOA				2			6	1		1	1	
LOA	1			2	4	3	4		2		2	1
PPA					2							
TOTAL	1	0	0	4	6	3	10	2	2	1	3	1

Fonte: EM emitidas no período 2003-2013. Elaboração do autor.

Já com relação aos projetos de lei orçamentária anual (**PLOA**), a participação do CONSEA merece destaque, elas somaram 11 manifestações à Presidência da República e se concentraram no mês de julho, conforme tabela 3. Tendo em vista que o PLOA segue do Executivo para o Legislativo no final do mês de agosto, as propostas enviadas correram o sério risco de não serem consideradas ou devolvidas ao Consea para encaminhá-las a algum parlamentar ou comissão do Congresso Nacional. O ideal seria que as EMs fossem enviadas com mais antecedência ao Executivo, tendo em vista a prazo exigido para o trânsito dos ofícios e para a manifestação dos

órgãos executores das políticas. Duas delas foram enviadas no mês de abril: uma em 2003, com os valores propostos a partir das “Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004” e outra em 2006, solicitando, dentre outros, “a recomposição dos valores *per capita* previstos pelo PNAE.

Finalmente temos a edição das Exposições que tratam da execução da lei orçamentária (LOA). Foram emitidas 19 EMs ao longo do período 2003-2013, a maior parte delas (56%) concentradas nos meses de maio, junho e julho. A preocupação do CONSEA com a gestão do orçamento também motivou a edição de EM criticando o lento ritmo da execução do Plano Safra; solicitando a suplementação de recursos para o PAA e para a construção de cisternas, bem como a revisão dos limites de empenho do MDA. Como a execução da LOA ocorre ao longo do ano, é compreensível a dispersão das EM no exercício financeiro, com ligeira concentração no segundo semestre. Há que se acrescentar ainda o papel no CONSEA na apreciação das propostas de parcerias firmadas pelo governo federal para a execução das políticas de SAN. Isso porque a Lei nº 9.790/99, em seu artigo 10, ao instituir o Termo de Parceria entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público, determinou que:

A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo (BRASIL, 1999).

A referida lei ainda, em seu artigo 11, atribuiu aos conselhos a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização dos citados termos de parceria, na forma abaixo:

A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo (BRASIL, 1999).

Tendo em vista esses procedimentos, poder-se-ia acrescentar esse tipo de participação do CONSEA na execução da LOA, uma vez que está prevista a participação do Colegiado na avaliação prévia das propostas de parceria, no acompanhamento e na fiscalização dos termos firmados. Contudo, das EM emitidas no período 2003-2013, apenas 1 tinha como objeto a manifestação “De Acordo”, com a parceria firmada entre o MDS e a Associação Programa Um

Milhão de Cisternas (AP1MC)¹⁷. É óbvio que o debate no CONSEA em torno da construção de cisternas e das demais ações para a convivência com a seca no semiárido não se limitou à edição da EM de janeiro de 2012.

As EM encaminhadas ao Presidente da República são os meios que melhor traduzem a participação do CONSEA no orçamento, mas há outros espaços de debates onde essa participação também ocorre, ainda que na construção de subsídios à decisão – e não resulte em manifestações ao Presidente da República. Temos como exemplo: o Comitê Consultivo de Acompanhamento e Assessoramento, em articulação com as atividades do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – GGPA, o Grupo Consultivo do Comitê Gestor da Alimentação Escolar; Pleno Executivo da Caisan; Comitê Técnico de Monitoramento – Caisan; Grupo de Trabalho Conjunto do Consea/Condraf para Acompanhamento do Plano de Safra da Agricultura Familiar 2011/2012; Grupo de Trabalho Internacional FAO – MRE; Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria para o Programa Cisternas; Conselho Consultivo do Acordo de Atuação Conjunta entre a Conab e o BNDES para o Fortalecimento da Produção Rural de base Familiar no Brasil.

A criação do Fórum Interconselhos, elogiada pelo CONSEA em maio de 2011, decorreu da pressão dos movimentos sociais para a participação tempestiva, não apenas na elaboração do novo PPA 2012-2015, como também na construção da proposta orçamentária para 2013 (PLOA 2013). Se observarmos o fluxograma do ciclo orçamentário (figura 6), vamos notar que em alguns momentos a criação dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA praticamente se sobrepõem. Isso foi o que ocorreu no primeiro semestre de 2012, quando os movimentos sociais estavam no Rio de Janeiro, participando da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20, realizada de 13 a 22/06/12) e da Cúpula dos Povos (de 15 a 23/06/12), no debate de temas como: desenvolvimento sustentável para o combate à pobreza; desenvolvimento sustentável como resposta às crises econômicas e financeiras; economia do desenvolvimento sustentável, incluindo padrões sustentáveis de produção e consumo; cidades sustentáveis e inovação; desemprego, trabalho decente e migrações; energia; água; oceanos e também segurança alimentar e nutricional. Enquanto os movimentos sociais estavam reunidos no

¹⁷ EM nº 1/2012, de 18/01/2012.

Rio de Janeiro, estava sendo finalizada a proposta orçamentária para 2013, em Brasília, à luz da metodologia do PPA 2012-2015. Por sua vez, a nova metodologia adotada para a construção do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011b), construída de fevereiro a julho de 2011, já havia promovido uma significativa reforma no Plano Plurianual e balizava, à época, mudanças no cadastro de ações, com repercussões no processo de construção da lei orçamentária. Os movimentos sociais, por sua vez, ainda tentavam se apropriar da metodologia anterior, construindo orçamentos específicos com o apoio do Legislativo e realizando análises históricas do orçamento público.

Para o Governo Federal era necessário resgatar a função planejamento; incorporar ao PPA os objetivos de governo, até mesmo para ampliar o controle social, na medida em que o plano passaria a refletir os compromissos declarados à população por ocasião do processo eleitoral. Destaque-se que o primeiro princípio orientador da nova estrutura proposta para o PPA era a “participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas”, ao lado desse figuravam outros, como “estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns” (BRASIL, 2011a). Ou seja, com isso seria possível:

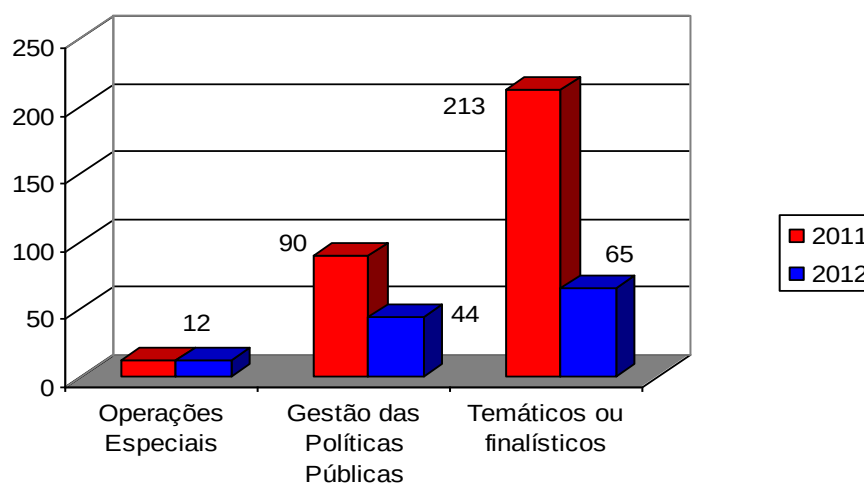
*resgatar a função planejamento; incorporar os objetivos de governo; viabilizar o monitoramento desses objetivos; induzir arranjos de gestão desses objetivos; tratar políticas transversais e multisetoriais; permitir a regionalização; reorganizar a execução orçamentária e criar uma linguagem de comunicação dentro e fora do governo*¹⁸.

A grande questão é que essas mudanças estavam ocorrendo sem a ampla participação defendida pelos movimentos sociais, restrita às primeiras reuniões do Fórum Interconselhos. O PLOA 2013 extinguiu os programas orçamentários e criou, em substituição, os programas temáticos. Criou também os planos orçamentários, esses últimos visualizados apenas de dentro da estrutura do Executivo, o que gerou críticas à transparência orçamentária. Os programas orçamentários, em 2011, somavam 315, sob o novo escopo do PPA, foram reduzidos a 121 programas temáticos – um deles o Segurança Alimentar e Nutricional. O gráfico 5 mostra a divisão dos programas em 2011 e 2012, dos quais 12 referem-se a operações especiais, 44 tratam da gestão e manutenção da

¹⁸ O PPA 2012-2015 – Motivação, *in* apresentação Planejamento e Políticas Públicas. MP, 2011.

estrutura governamental e apenas 65 são programas temáticos ou finalísticos, antes eram 213 (corte de 70%).

Gráfico 5: OGU - Programas de Governo (2011/2012)



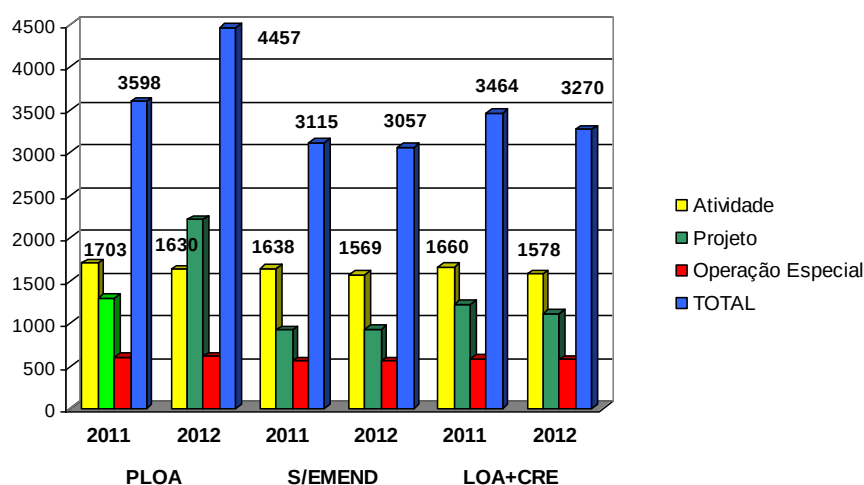
Fonte: SOF/MP. Apresentação de 4/6/12. Dados primários: SIOP, 11/03/12.

Em março de 2012, na construção da PLOA 2013, a Secretaria de Orçamento Federal deu início a um segundo *round* de simplificação do orçamento, tendo como alvo as ações orçamentárias, muitas delas desapareceram. As justificativas para o enxugamento qualitativo da peça orçamentária deste segundo ciclo começavam pela mudança ocorrida no PPA 2012-2015 e abrangiam o que seriam desvios da boa prática orçamentária, tais como: expressiva quantidade de ações, criadas e acumuladas ao longo dos últimos anos; erros de classificação dos gastos públicos; engessamento da gestão orçamentária; ênfase nos meios em detrimentos dos fins e o que se aponta como o deslocamento para segundo plano da base conceitual que lhes deram origem.

Assim, se a busca da melhoria no planejamento pela SPI reduziu o número dos programas, o ajuste seguinte, da SOF, reduziu a quantidade das ações orçamentárias. O cadastro de ações que somava 3.270 rubricas (gráfico 6) -- cujo número mais que duplica ao ser considerado seu uso em mais de uma unidade orçamentária --, das quais 577 referiam-se a operações especiais; 1.115, a

projetos e 1.578, a atividades. As operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, não geram produtos ou contraprestação de bens e serviços. Já os projetos compõem-se de várias operações, limitadas no tempo e das quais resultam expansão ou aprimoramento de ação de governo. As atividades indicam que busca-se alcançar o objetivo de um programa, envolvem um conjunto de operações, são realizadas de modo contínuo ou permanente e geram produtos ou serviços necessários à manutenção da ação de governo (BRASIL, 2011c).

Gráfico 6: OGU - Ações de Governo (2011/2012)



Fonte: SOF/MP. Apresentação de 4/6/12. Dados primários: SIOP, 11/03/12.

Diante da incerteza de quantas ações figurariam na nova lei orçamentária e quantas seriam extintas, a reação das organizações não-governamentais não tardou. A Carta Aberta pela Democratização e Transparência no Orçamento Público, de 15/06/12, criticou duramente as alterações na estrutura do projeto da lei orçamentária para 2013, classificando-as como um “retrocesso com o qual não se pode concordar” (INESC, 2012). As associações, organizações, fóruns e redes da sociedade civil consideraram que, “absurdamente na plenitude do debate do acesso cidadão aos dados produzidos e mantidos pelo Estado no contexto da aprovação da Lei de Acesso à Informação”, seriam dificultados o controle social do orçamento e o papel do legislativo na elaboração das peças orçamentárias. E ainda, que a aglutinação de ações resultaria em perda

de informação e no descumprimento do princípio da especificidade, inscrito na Lei 4.320/64¹⁹, pois seriam convertidas em planos orçamentários que ganhariam caráter gerencial e limitariam a participação decisória do Legislativo.

Os movimentos sociais, signatários da Carta Aberta identificaram o episódio como uma “manobra um acúmulo ainda maior de poder no Executivo com relação às decisões políticas sobre o orçamento” e que a iniciativa retratava uma “intencionalidade no sentido de fugir ao controle externo”. A Carta terminava com a reivindicação: do cancelamento das medidas que obstruíam o controle social; da abertura de espaços democráticos de diálogo e de instrumentos para ampliá-lo e da diminuição dos efeitos das medidas técnicas com consequências políticas desastrosas.

No mesmo sentido, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea) publicou, em meados de junho de 2012, artigo intitulado “Mudança no orçamento impede controle social”. Oliveira (2012) inicia o texto afirmando que “igualdade sem orçamento é papo sem fundamento!” e conclui que “participação e controle social é indispensável para a efetividade das ações voltadas a superar a pobreza, eliminar as desigualdades e promover a justiça”.

Nesse contexto, o Consea incluiu o tema “Propostas ao orçamento LOA 2013 referentes aos programas e ações de SAN” na IV Reunião Plenária do dia 27 de junho de 2012. Na ocasião, o diretor de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República apresentou as iniciativas do Governo Federal para viabilizar a participação dos movimentos sociais no processo orçamentário, como a criação do fórum específico para a discussão da metodologia de construção do PPA 2012-2015²⁰. O conselheiro, representante da Secretaria Geral no CONSEA, comunicou a decisão da Secretaria Geral e da Secretaria de Orçamento Federal de apresentar e debater, o formato da construção da programação orçamentária para 2013 com as organizações da sociedade civil (ONSEA, 2012).

¹⁹ As receitas e despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas e não pelo seu valor global, facilitando o acompanhamento e o controle do gasto público. V. Manual de contabilidade aplicada ao setor público. Brasília, STN, 2009, p.17. e Lei 4.320/64, art. 5º.

²⁰ O primeiro Fórum PPA foi realizado maio de 2011, o segundo, em outubro do mesmo ano, para a apresentação da proposta do PPA enviada ao Congresso Nacional em 31/08/2011. Fonte: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/forumppa/apresentacao>, consultado 06/08/14.

Conforme divulgado pela Secretaria-Geral, a reunião de 02 de julho ocorreu e dela teriam participado, além da equipe daquele órgão, representantes dos movimentos sociais, integrantes dos conselhos nacionais, da Secretaria de Orçamento Federal e, da Comissão Mista de Orçamento da Câmara Federal. Do encontro teria resultado um compromisso da continuidade do diálogo, acolhimento das propostas dos movimentos sociais, análise e devolução de encaminhamentos pró-interação e aperfeiçoamento do orçamento com participação social. Essa foi a resposta à demanda dos movimentos sociais, interpretada como “perda de visibilidade de determinados grupos sociais e de temas específicos a partir da agregação de ações orçamentárias ou a concentração de poder nas mãos dos gestores do Executivo” (BRASIL, 2012c).

Diante da pressão dos movimentos sociais, o governo se comprometeu a estudar a disponibilização dos dados do orçamento até o nível dos planos orçamentários (POs) e de apoiar a construção de levantamento de dados específicos para as Agendas Transversais de Segurança Alimentar e Nutricional, de Gênero, de Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, dentre outras. Com isso, o Monitoramento Participativo do PPA foi incluído na agenda do Ministério do Planejamento que se comprometeu a contribuir para o acesso da sociedade das informações do governo sobre os dados do orçamento e do planejamento, facilitando e dando segurança na apuração dos orçamentos específicos das Políticas Nacionais (de Segurança Alimentar e Nutricional, para as Mulheres, para as Crianças e os Adolescentes, dentre outras).

O importante desse embate – que também se observou no início de 2003 no Consea -- é que a participação dos conselhos na construção dos planos e dos orçamentos públicos pode avançar um pouco mais e ganhar maior efetividade, tendo em vista a perspectiva da divulgação dos orçamentos temáticos, com dados atualizados e sob a responsabilidade do governo federal, uma demanda antiga dos movimentos sociais.

Construía-se a possibilidade da participação social na elaboração das leis orçamentárias com acesso à mesma base de dados e no mesmo ritmo das etapas de construção das peças orçamentárias nos ministérios responsáveis pelos programas, ações, projetos e atividades para a segurança alimentar e nutricional.

Expectativas sobre o papel da Caisan

No vislumbrado cenário de ampliação da participação social na construção do orçamento público da União, a Caisan torna-se depositária de parte das expectativas para a consolidação do Sistema e da Política Nacional de SAN.

O Decreto nº 7.272, de 25/08/10, determinou que tanto a União, como os estados, o Distrito Federal e os Municípios, a partir da adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, apontem os recursos que serão destinados desde à manutenção do Sistema até à construção de uma Política de Segurança Alimentar nos respectivos níveis de governo, o que envolve:

programas e ações dos diversos setores que compõem a segurança alimentar e nutricional, compatíveis com os compromissos estabelecidos nos planos de segurança alimentar e nutricional e no pacto de gestão pelo direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010, art. 14, inciso II, §1º).

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), ao nível federal, tem buscado articular os órgãos de governo para o levantamento das propostas de dotação e metas dos respectivos programas e ações do plano de segurança alimentar e nutricional. Convém lembrar que no início do Governo Lula I esse papel era desempenhado pelo Mesa e havia sugestões para que a Casa Civil assumisse essa coordenação, no âmbito das suas competências. O próprio Consea chegou a sugerir ao Presidente da República que revisse a localização da Caisan, vinculando-a à estrutura da Presidência da República, preferencialmente à do MDS (CONSEA, 2009), tal como ocorrera com o Consea:

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

Desde a criação da Caisan, pelo Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, passou a ser dessa Câmara Interministerial a função de articular e integrar os diversos órgãos do governo na implementação de ações para a segurança alimentar e nutricional. À Caisan foi atribuída a

competência para elaborar o Plano e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, dentre outras responsabilidades: “monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais” (BRASIL, 2007c). Para tanto, a Caisan discrimina, anualmente, as ações orçamentárias prioritárias do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, se for o caso, propõe ajustes para garantir o acesso à alimentação das famílias mais carentes (BRASIL, 2010a, art.15).

Contudo, como visto no capítulo anterior, a Caisan nasce vinculada ao MDS, presidida pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que é o Secretário-Geral do Consea, e com a uma Secretaria-Executiva também de responsabilidade do MDS. Participam da Caisan apenas representantes do governo com assento no Consea, cujos órgãos respondem pela execução orçamentária e financeira dos programas e ações que integram a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010b, art. 4º)

A Caisan foi criada para tratar de ações que convirjam com os objetivos do Sistema e da Política Nacional de SAN e que se fundamentam nas deliberações das Conferências Nacionais de SAN, tudo em estreita cooperação com o Consea. Mas à primeira vista pode parecer contraditória a criação de mais um espaço de discussão no governo para monitorar e avaliar a aplicação dos recursos orçamentários nas ações de SAN e sem a presença da representação da sociedade civil. Essa percepção se alimenta quando, no mesmo sentido, constata-se que está entre as competências do Consea: “IV articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (BRASIL, 2007b, art. 2º). A diferença é que no Consea estão presentes 2/3 dos conselheiros representando a sociedade civil e 1/3 representando o governo federal.

Os membros da Caisan também são conselheiros representantes do governo no Consea e os ministérios participantes da Câmara também participam das atividades do Consea, isto é, dos grupos, das comissões e, por fim, das plenárias. Daí esse desenho institucional dar margem a interpretações variadas. Uma delas é a criação de espaços de coordenação das políticas de SAN

no governo, outras políticas públicas, em especial aquelas chamadas transversais, têm exigido esse arranjo, a exemplo das políticas para a igualdade de gênero, com metas para a criação de organismos específicos na estrutura do governo federal e de comitês de coordenação com a participação dos conselhos nacionais. De outro lado, a criação da Caisan também pode motivar o esvaziamento do Consea, tendo em vista que os representantes e os interesses de governo tendem a ser os mesmos nesses espaços. Não se pode afastar, portanto, o indicativo de risco de se converter os conselhos em instância decisória subalterna, de homologação das decisões que passaram previamente pelo crivo do governo. Note-se que a Resolução Caisan nº 4, de 30/12/10, art.17, inciso III, determina um fluxo onde as informações ao Consea precisam ser aprovadas antecipadamente pelos ministérios que participam do pleno da Câmara:

II - apresentar, após aprovação do Pleno Ministerial, relatórios e informações ao Consea, necessários ao acompanhamento e monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A participação dos representantes do governo nas plenárias do Consea é de fundamental importância para a construção da política de SAN e merece ser acompanhada com atenção. Diante disso, requer que a representação do setor público nas atividades das comissões e nas plenárias seja assídua e com capacidade de decisão dos servidores, isto é, com competência para se posicionar enquanto representantes dos órgãos aos quais estão vinculados. A disponibilização das listas de presença nos eventos citados, ajudarão a avaliar esse ponto em estudos futuros.

Estão dadas as condições para que a Caisan contribua para fortalecer o Consea. Isso porque, além dos aspectos já apontados, as estruturas dos ministérios tendem a dispor de mais recursos orçamentários e financeiros, pessoal, informações, e mais capacidade de produção e análise de dados do que dispõe o Consea. As proposições para as ações de SAN, emanadas da Caisan, poderão adquirir maior fluidez no interior da estrutura do setor público. Mas esse fortalecimento esperado, dependerá do grau de convergência entre as demandas encaminhadas nas EMs do Consea ao Presidente da República e as decisões da Caisan.

Ainda é cedo para se avaliar o impacto do desenho institucional do Sistema Nacional de SAN para a participação do Consea na implementação e gestão da Política Nacional, o que envolve o orçamento público federal. Pode-se registrar um detalhe. O Consea tem encaminhado suas EMs

para a Presidência da República e, simultaneamente, para a Caisan²¹. Essa decisão pode significar a busca de maior agilidade das providências solicitadas ao Executivo, ao comunicar-se ao Presidente e ao Ministro do órgão executor a necessidade de correção do rumo da política agrícola, por exemplo. Porém, há indicativos de que a Presidência da República encaminha as EM recebidas do Consea para os ministérios executores das respectivas ações de SAN. Nisso, pode-se gerar retrabalho, excesso de documentos e estruturas, perda de credibilidade das proposições e respostas tardias para as demandas do Colegiado.

A Caisan, de outro lado, tem adotado o mesmo procedimento. Ao receber as EM do Consea, reencaminha-as para os órgãos executores, na forma de resoluções, conforme o assunto, aos ministérios executores ações de SAN. Como a Câmara e a Presidência da República encaminham as EM do Consea aos mesmos órgãos, possivelmente a resposta será a mesma. Parece-nos ocorrer aqui uma questão mais administrativa do que política, mas as consultas em duplicidade, podem levar ao revés do que se espera, ou seja, provocar resistências nos órgãos executores das políticas e atrasos nas respostas às recomendações.

O que não se pode perder de vista é que as EM do Consea se diferenciam das resoluções da Caisan no componente participação social, que está ausente nessa última. Isso pode gerar duas respostas para a mesma consulta, uma técnica, sem o risco político, onde até mesmo a participação social poderá ser criticada e outra, onde esse risco existe, presumindo-se que a resposta do órgão-executor à Presidência da República será repassada à ciência da plenária do Consea.

No Consea, as discussões orçamentárias (e outras) se dão em plenária, são mais amplas e com a presença de representantes dos movimentos sociais, convidados e observadores. Já na Caisan as discussões desses temas se dão de forma mais restrita, entre pares do Executivo Federal e, por isso, os rigores das políticas fiscal e monetária, por exemplo, poderão se apresentar de forma mais franca, sem o contraditório da sociedade civil. Registre-se que o Consea tem sido convidado

²¹ EM nº 1/2013, encaminhada em 13 de maio de 2013 à Presidência da República e à CAISAN/MDS. Da Presidência da República foi reencaminhada (ofício nº 459/SAG/Casa Civil/PR, de 27/05/13) ao MDS, ao MDA e ao MAPA. Da CAISAN/MDS foi reencaminhada para o FNDE/MEC, para a CONAB/MAPA e para o DECOM/MDS. Fonte: Encaminhamentos CONSEA 2013 e 2014 – EMs, Recomendações e Resoluções. CONSEA (2014).

para participar das reuniões do Pleno Executivo, do Comitê Técnico de Povos e Comunidades Tradicionais e do Comitê Técnico de Monitoramento, todos da Caisan, entretanto, esses comitês são órgãos de assessoramento, constituídos para fornecer subsídios à decisão do Pleno da Caisan (BRASIL, 2010b, arts. 25 e 26), isto é, diferem-se muito das plenárias do Colegiado, onde, por exemplo, a sociedade civil é maioria.

Contudo, tomando-se as observações de Maluf (2010, p.278)²² a percepção da perda de participação social deve ser minimizada. Para o autor, conselheiro e ex-presidente do Colegiado, “o Consea tem o estatuto de um conselho de assessoramento do Presidente da República, de modo que suas deliberações têm caráter propositivo, isto é, elas não são mandatórias ao Executivo”. Nesse sentido, as deliberações do Consea equiparam-se às da CAISAN que também não têm caráter impositivo, já que essa Câmara apenas “poderá solicitar informações de quaisquer órgãos da administração direta ou indireta do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2007c, arts. 2º e 4º). Continua sendo dos ministérios a responsabilidade pela execução dos orçamentos das suas pastas.

Resta, portanto, acompanhar em quais dos dois espaços acima estará o centro do poder de negociação intra e inter órgãos do governo federal. Pelo já exposto, a limitação do Consea se apresenta maior do que a da Caisan, ou seja, essa última tem maior poder de solicitar informações junto aos seus membros, os quais tendem a ter presença mais frequente nas reuniões, estão lotados nos ministérios, acessam com mais facilidade os dados e sistemas e dispõem de mais recursos para analisar o andamento das ações e do orçamento à luz dos objetivos da Política Nacional de SAN e da sua convergência com as deliberações das conferências e do Consea. Estudos futuros poderão indicar a efetividade da Caisan para: “assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do Consea pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos” (BRASIL, 2007c, art. 1º, inciso VI). Afinal, são as EMs do Consea as que estão legitimadas, conforme Maluf (2010, p.279) pelo conteúdo, pela base social e força política que representam.

²² Maluf, Renato S. O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In Silva, J. G., Grossi, Mauro E., França, Caio G. **Fome Zero – a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010, p.278..

Se o objetivo do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é assegurar à população o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional, com políticas públicas articuladas e participação social, as expectativas sobre o papel da Caisan fazem sentido. A Câmara poderá ampliar o acesso do Consea às informações sobre o andamento da implementação dos programas e ações e contar com subsídios para avaliar os posicionamentos técnicos e políticos dos encaminhamentos ocorridos num e noutro espaço de diálogo e tomada de decisões (v.Anexo 1)²³.

Da análise das respostas às EMs e com os subsídios fornecidos pela Caisan, o Consea poderá ampliar e qualificar os questionamentos ao Executivo sobre as razões dos entraves, atrasos, do “empoçamento” de recursos, das devoluções, remanejamentos, suplementações e ociosidades. Os subsídios da Caisan também poderão contribuir para aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos e construir orçamentos futuros mais adequados às necessidades financeiras das políticas, a partir do controle social exercido pelo Consea.

Os resultados do novo desenho institucional, o desempenho do papel da Caisan e a efetividade das Exposições de Motivos poderão se constituir em objeto de estudos futuros e subsidiar as decisões decorrentes da edição do Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) que tem entre seus objetivos “desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento”²⁴.

²³ Um primeiro documento nesse sentido, é o Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012/2015), já disponibilizado à sociedade civil e a todos os interessados pelo tema. Fonte: BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013.

²⁴ Decreto nº 8.243, de 23/05/14, art. 4º, inciso V.

4. Conclusão

Ao longo desse trabalho, observamos que o avanço do processo democrático contribuiu para ampliar os mecanismos de participação social na construção do orçamento público no Brasil, bem como na disponibilização de sistemas que facilitaram o acesso aos gastos públicos, ampliando sua transparência e viabilizando o controle social sobre eles. Paralelamente, esse estudo mostrou que a desigualdade social e seu impacto na situação de pobreza e fome vivenciada por milhões de pessoas converteram-se em bandeira de luta dos movimentos sociais e uma série de avanços foram conquistados rumo à construção de um Sistema e de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) contribuiu para a participação da sociedade civil na discussão de praticamente todas as políticas públicas lançadas nos últimos 10 anos para o combate à fome e à pobreza no Brasil. Nesse período, os principais problemas, conflitos e decisões que, direta ou indiretamente, relacionaram-se com a segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, da população negra, dos povos e comunidades tradicionais, mulheres, crianças e idosos, dentre outros temas, passaram pelos espaços de diálogo viabilizados pelo Conselho, das conferências nacionais aos grupos de trabalho. A inclusão do direito humano à alimentação adequada entre os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal, a expansão dos programas estruturantes, emergenciais e locais criados ainda no escopo do Fome Zero, a Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram construídos com o apoio do Consea, conforme mostrou o levantamento das 140 Exposições de Motivos encaminhadas ao Presidente da República no período 2003-2013.

A análise das proposições do Consea nas matérias orçamentárias mostrou o esforço do órgão em coordenar e orientar as câmaras temáticas na construção de análises fundamentadas e na constituição de equipes especializadas para elaborar as diretrizes aos Planos de Safra da Agricultura Familiar e seus variados instrumentos, como as linhas de crédito à produção e os mecanismos de apoio à comercialização de alimentos. O estudo mostrou que apesar das suas

limitações estruturais e institucionais, o Consea tem se posicionado com firmeza na construção das peças orçamentárias, indo além, no acompanhamento da gestão orçamentária. Manifestou críticas diante da limitação de crédito a programas considerados fundamentais para o enfrentamento da fome e da pobreza no país. Cumpriu seu papel ao exigir celeridade na execução do Plano de Safra da Agricultura Familiar e demandar suplementações orçamentárias ao Programa de Aquisição de Alimentos por meio, inclusive, do remanejamento de dotação da Política de Garantia dos Preços Mínimos.

O Consea acompanhou os movimentos sociais na luta por maior participação na construção dos planos plurianuais, a exemplo do novo PPA 2012-2015, e dos orçamentos públicos, como da lei orçamentária para 2013. O interesse do Consea no orçamento público foi fundamental para o mapeamento dos recursos envolvidos nos programas, ações e projetos prioritários para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e na sistematização desse levantamento pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o que certamente contribuirá para o acesso às informações com maior segurança e rapidez nos próximos anos.

Contudo, apesar desses avanços, ficou clara a dificuldade do Colegiado em ampliar sua participação no orçamento da União, tornando-a mais efetiva quantitativa e qualitativamente. As manifestações do Consea sobre o orçamento público têm se concentrado na gestão da lei orçamentária vigente. Além disso, são manifestações que, apesar de consistentes, não têm encontrado eco nos órgãos executores das políticas que não retornam ao Colegiado as informações sobre as iniciativas tomadas (ou não) em relação às suas deliberações comunicadas.

A quantidade de deliberações a respeito do orçamento e do planejamento públicos se manteve praticamente constante ao longo da década analisada, isto é, não foram intensificadas no ritmo dos programas, ações e projetos criados e do crescimento do orçamento para a área de segurança alimentar e nutricional.

A análise de tempestividade das manifestações também apontou para o descasamento entre o tempo das recomendações e o ciclo orçamentário. Notou-se também a falta de participação na construção das leis que estabelecem os parâmetros para o orçamento anual. Pode-se dizer que não

houve ou foi raro o debate no Consea sobre as leis de diretrizes orçamentárias e sobre os planos plurianuais construídos ao longo do período 2003-2013.

O estudo mostrou que o cenário que se desenha para os próximos 10 anos é de fortalecimento da participação do Consea no orçamento público federal. A Caisan poderá contribuir para a produção de relatórios periódicos das políticas públicas prioritárias para a Política Nacional de SAN, com informações atualizadas e qualificadas sobre a execução orçamentária e os resultados dessas políticas, implementadas por vários órgãos do governo federal. O acesso tempestivo do Consea a essas informações poderá contribuir para o aumento da efetividade e da proatividade das suas manifestações. A Caisan também poderá contribuir para agilizar a análise dos ministérios sobre a viabilidade das demandas encaminhadas pelo Consea ao Presidente da República. Esse movimento, retroalimentado, poderá levar à maior participação dos representantes do governo nos espaços de debate do Consea, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas.

Os canais disponibilizados pela Secretaria Geral, como o Fórum Interconselhos, e pelo Ministério do Planejamento, como o acesso aos sistemas oficiais de dados orçamentários poderá ampliar a participação do Consea, não apenas no acompanhamento do orçamento, mas na sua construção e avaliação. Por fim, a construção da Política Nacional de Participação Social poderá fortalecer os avanços já conquistados e garantir o acesso a ferramentas inovadoras, desenvolvidas em outros fóruns de debate, para a participação do Consea no planejamento e orçamento públicos, sem desviá-lo do debate político que envolve a implementação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Por fim, sugerimos que novos estudos se dediquem à avaliação do novo desenho institucional dado pelo Sistema e pela Política Nacional de SAN, dos impactos da participação social na gestão do orçamento público, com abrangência não apenas na dimensão do montante dos recursos das políticas públicas, mas na sua contribuição para a preservação dos valores, das culturas, das espécies de sementes e mudas ameaçadas e de outros temas igualmente importantes para a segurança alimentar e nutricional no país.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Claudiano M.; MEDEIROS, Márcio B.; SILVA, Paulo H.F. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília, 2006.

ARANHA, Adriana V. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. In: Silva, J. G., Grossi, Mauro E., França, Caio G. **Fome Zero – a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

ARROYO, Miguel G. **Pedagogias em movimento: o que temos a aprender dos movimentos sociais?** Currículo sem Fronteiras, v.3, n.1, pp. 28-49, Jan/Jun 2003.

ATHIAS, Gabriela. Lula responsabiliza equipe por problemas no Fome Zero. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 26 mar. 2003. pág. A8.

ATHIAS, Gabriela; CONSTANTINO, Luciana & ALENCAR, Kennedy. “Insatisfeito, Lula reúne ministros e cobra ação”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 10 jun. 2003. pág. A6.

BALEEIRO, Aliomar. Constituições Brasileiras: 1891 in: PORTO, Walter C. (org.). **Coleção Constituições Brasileiras**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. 2012. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?RELRURAL2012>, consultado em 09/08/2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília: Diário Oficial da União, 27/02/1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, consultado em 29/07/14.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993**. Brasília: Diário Oficial da União, 26/04/1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm, consultado em 09/07/14.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Brasília: Diário Oficial da União, 18/01/1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm, consultado em 09/07/14.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Brasília: Diário Oficial da União, 24/03/1999.

BRASIL. Presidência da República. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília – DF, 01/01/2003. 2003a. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br, consultado em 29/07/14.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003**, convertida na Lei nº 10.683/2003. Brasília: DF, 2003b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.564, de 1 de janeiro de 2003**. Brasília: Diário Oficial da União, 01/01/2003. Brasília: DF, 2003c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4564.htm, consultado em 29/07/14.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 4.582, de 30 de janeiro de 2003**. Brasília: Diário Oficial da União, 31/01/2003. Brasília: DF, 2003d. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm, consultado em 09/07/14.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Versão preliminar de Missão Institucional apresentada na discussão do Planejamento Estratégico**. MESA, 2003, documento não publicado.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. art.1 §1º, inciso III e artigo 9. Brasília: Diário Oficial da União, 29/05/2003. Brasília: DF, 2003e.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 163, de 24 de janeiro de 2004**. Brasília: Diário Oficial da União, 15/05/2004. Brasília: DF, 2004a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm#art25ii, consulta de 28/07/14.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004**, conversão da MP nº163, de 23/01/04. Brasília: Diário Oficial da União, 13/05/2004. Brasília: DF, 2004b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm#art25ii, consulta de 28/07/14.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programação Orçamentária e Financeira 2005. **Apresentação do Ministro Nelson Machado**. Brasília: DF, 2005. Disponível em www.planejamento.gov.br, consultado em 31/07/14.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 01**. Brasília, Senado Federal, 2006. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/legislacao>, consultado em 03/07/14.

BRASIL. Senado Federal. **Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101/2000**. 2ª Ed. – Brasília: DF, Senado Federal, 2007a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007**, art.2º, inciso IV. Brasília: Diário Oficial da União, 26/11/2007. Brasília: DF, 2007b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6272.htm, consultado em 25/07/14.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007**, art. 1º, inciso III. Brasília: Diário Oficial da União, 26/11/2007. Brasília: DF, 2007c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm, consultado em 25/07/14.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento –MTO-versão 2009**. Brasília, DF, 2008a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008**. Brasília, DF, 2008b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Brasília: Diário Oficial da União, 26/08/2010. Brasília: DF, 2010a. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d7272.htm, consultado em 25/07/14.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Resolução nº 4, de 30 de dezembro de 2010**, art. 25 e 26. Publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 31/12/10 – seção I, p. 149. Brasília, DF, 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria nº 5**. Brasília, DF, 2010c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O PPA 2012-2015 – Motivação, *in* **Apresentação Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: MP, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade aplicada ao setor público**: Brasília: DF, 2011c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Sofinha e sua turma apresentam: como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade**. 2ª edição. Brasília: DF, 2012a.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros – Relatório de Pesquisa – Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**: Brasília: DF, 2012b.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Governo Abre diálogo com movimentos sociais sobre orçamento**. Brasília: DF, 2012c. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/clientes/sg/sg/noticias/ultimas_noticias/2012/07/03-07-2012-governo-abre-dialogo-com-movimentos-sociais-sobre-orcamento/view, consultado em 06/07/12.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAN SAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao alcance de todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2014)**. Brasília, DF, 2013b. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>, consultado em 25/09/14.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Conselhos Nacionais – perfil e atuação dos conselheiros - Relatório de Pesquisa**. Brasília: IPEA, 2013c.

BRASIL. Congresso Nacional. **Orçamento para crianças no plenarinho**, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>, acessado em 02/07/14. Brasília: DF, 2014a.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento – Mapa. **Programa de prevenção e controle de pragas**. Brasília: DF, 2014b. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/vegetal/importacao/requisitos-fitossanitarios>, consultado em 30/07/14.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**, art. 4º, inciso V. Brasília: Diário Oficial da União, 26/05/2014. Brasília: DF, 2014c. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d8243.htm, consultado em 06/08/14.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, 2ª ed., Volume I, p. 90. Brasília: DF, 2014d. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>, consultado em 30/06/14.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário**. Brasília: DF, 2014e. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/glossario/orcamento-publico>, consultado em 30/06/14.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Comunicação (MDS/SECOM). **Informe Consea de 06/08/14**. Brasília: DF, 2014f.

BRASIL. Senado Federal. **O que é o orçamento de segurança alimentar e nutricional?** Brasília: DF, 2014g. Disponível em: www.sigabrasil.gov.br, consultado em 30/07/14.

CARDOSO, Cíntia. Governo lança hoje Plano Safra 2003/2004. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 jun. 2003. pág. B10.

CHRISTOFOLETTI, Lilian. “Expectativa virou frustração” diz Marinho sobre Plano Safra de Lula”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 02 out. 2003. pág. A8.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Ata da VIII reunião plenária, de 29 de março de 2005**, disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 30/07/14.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Exposição de Motivos nº 18, de 04 de agosto de 2004.** 2004. Disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 30/07/14.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Exposição de Motivos nº 7, de 11 de maio de 2007.** 2007. Disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 30/07/14.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Exposição de Motivos nº 6 de 2009.** Disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 30/07/14.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Exposição de Motivos nº 7, de 26 de maio de 2011.** Disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 30/07/14.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Exposição de Motivos nº 12 de 2011.** Disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 30/07/14.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Ata de IV Reunião Ordinária da Gestão 2012-2013.** Brasília, DF, 2012. Disponível em www.presidencia.gov.br/consea, consultado em 08/08/2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Consea. **Resolução nº 1, de 25 de março de 2013.** Publicada no Diário Oficial da União (DOU), Seção 1, nº167, de 01/09/14.

CORTES, Soraya V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros in PIRES, Roberto R. C. P. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

FAO/PMA. **Workshop de Troca de Experiências do PAA-África – Relatório de Atividades.** Dacar, abril de 2013.

FARAH, M.F.S. “Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais”. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania.** Fundação Getulio Vargas: São Paulo, vol. 18, abril de 2000, p.01-35.

HENRIQUES, Márcio S. **A comunicação e a condição pública dos processos de mobilização social**. Revista Ação Midiática - Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS - Ibase. **Vinte anos lutando contra a fome**. 2013. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/2013/04/vinte-anos-lutando-contra-a-fome/>, consultado em 14/07/14.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: 2001.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – Inesc. **Carta aberta ao governo federal e ao congresso nacional pela democratização e transparência do orçamento público**. 2012. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/inesc-noticia/edicoes-2012/edicao-no24-21-06-2012/carta-aberta-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico>, consultado em 06/07/12.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP - IBP. **Pesquisa do Orçamento Aberto – Orçamentos Abertos. Transformam Vidas**. 2012. Disponível em: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-POR.pdf>, consultado em 23/09/14.

MALUF, Renato S. O CONSEA na construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional. In Silva, J. G., Grossi, Mauro E., França, Caio G. **Fome Zero – a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

MATOS, Marlise. “Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva”. MATOS, Marlise; LINO, Nilma; DAYRELL, Juarez. **In: Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais**. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-58).

MENEZES, Francisco. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In Silva, J. G., Grossi, Mauro E., França, Caio G. **Fome Zero – a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras: 1824. in: PORTO, Walter C. (org.). **Coleção Constituições Brasileiras**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

OLIVEIRA, Guacira César. **Mudança no orçamento impede controle social**, disponível em: http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3718:mudanca-no-orcamento-impede-controle-social&catid=209:artigos-e-textos&Itemid=143, consultado em 06/07/12.

OLIVEIRA, Jader J. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira – o período 1995/2001**. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 2003.

PACHECO, Maria Emilia. **Políticas públicas para efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília, DF: Consea-Assessoria de Comunicação, 16/10/2013.

POLETTI, Ronaldo. Constituições Brasileiras: 1934. in: PORTO, Walter C. (org.). **Coleção Constituições Brasileiras**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PORTO, Walter C. (org.). **Coleção Constituições Brasileiras: 1937**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In Silva, J. G., Grossi, Mauro E., França, Caio G. **Fome Zero – a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

Anexo 1: Orçamento do Plano Nacional de SAN – 2013 (R\$ bilhões)

Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Diretrizes e objetivos	LOA 2013	%
Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	11,60	0,0
Objetivo: Institucionalizar no território nacional o SISAN e seus mecanismos de gestão, participação e controle social	11,60	0,0
Diretriz 1: Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada e Saudável	59.350,29	76,8
Objetivo 1: Assegurar melhores condições socioeconômicas às famílias pobres, por meio de transferência direta de renda	22.446,98	29,0
Objetivo 2: Promover o acesso à alimentação adequada e saudável para alunos da educação básica	3.559,36	4,6
Objetivo 3: Promover a melhoria das condições socioeconômicas e de acesso à alimentação e nutrição a idosos e pessoas com deficiência (BPC)	33.176,98	42,9
Objetivo 4: Ampliar acesso à alimentação adequada e saudável dos mais vulneráveis, por provimento de refeições (rest populares e outros)	166,97	0,2
Objetivo 5: Ampliar as condições de acesso à alimentação adequada e saudável aos trabalhadores de baixa renda empregados no setor formal.	0,03	0,0
Diretriz 2: Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção	12.963,03	16,8
Objetivo 1: Fomentar o abastecimento alimentar como forma de consolidar a organização de circuitos locais e regionais de produção.	112,55	0,1
Objetivo 2: Aperfeiçoar o acompanhamento e avaliação de safras, bem como a geração e disseminação de informações agrícolas e de	2,00	0,0
Objetivo 3: Utilizar os mecanismos da política agrícola em apoio à comercialização (PGPM) para agricultura familiar e assentados da reforma agrária	2.933,60	3,8
Objetivo 4: Ampliar a participação de agricultores familiares no abastecimento dos mercados	1.449,74	1,9
Objetivo 5: Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção e da renda como estratégia de inclusão da agricultura	4.690,40	6,1
Objetivo 6: Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica para os agricultores familiares	511,97	0,7
Objetivo 7: Promover o acesso à terra a trabalhadores rurais e o processo de desenvolvimento dos assentamentos	1.645,43	2,1
Objetivo 8: Fomentar e estruturar a produção dos agricultores familiares	232,60	0,3
Objetivo 9: Promover a autonomia econômica das mulheres rurais	14,24	0,0
Objetivo 10: Promover o modelo de produção, extração e processamento de alimentos agroecológicos e orgânicos	11,70	0,0
Objetivo 11: Aperfeiçoar os mecanismos de gestão, controle e educação voltados para o uso de agrotóxicos	186,28	0,2
Objetivo 12: Utilizar a abordagem territorial como estratégia para promover a integração de políticas públicas	920,49	1,2
Objetivo 13: Fomentar e estruturar a produção de pescadores artesanais e aquicultores familiares	109,20	0,1
Objetivo 14: Garantir a qualidade e segurança higiênico sanitária e tecnológica dos produtos a serem consumidos	142,84	0,2
Diretriz 3: Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação	1.016,98	1,3
Objetivo 1: Assegurar processos permanentes de educação alimentar e nutricional (EAN)	5,80	0,0
Objetivo 2: Estruturar e integrar ações de educação alimentar e nutricional nas redes de serviços públicos	5,80	0,0
Objetivo 3: Promover ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar e fortalecer a gestão do PNAE	859,78	1,1
Objetivo 4: Estimular a sociedade civil organizada a atuar com os componentes alimentação, nutrição e consumo saudável.	5,80	0,0
Objetivo 5: Promover ciência, tecnologia e inovação para a segurança alimentar e nutricional	138,24	0,2
Objetivo 6: Promover cultura e educação em direitos humanos, em especial o direito humano à alimentação adequada	1,55	0,0
Diretriz 4: Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN para quilombolas e demais povos tradicionais e indígenas	1.042,91	1,3
Objetivo 1: Garantir aos povos indígenas, por meio de ações participativas, a plena ocupação e gestão de suas terras	75,94	0,1
Objetivo 2: Realizar a regularização fundiária das comunidades quilombolas	30,50	0,0
Objetivo 3: Implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas	28,74	0,0
Objetivo 4: Promover a segurança alimentar e o etnodesenvolvimento dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais	109,73	0,1
Objetivo 5: Promover a saúde, a alimentação e a nutrição dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.	798,00	1,0
Diretriz 5: Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em atenção à saúde, articulado com demais ações de SAN	207,28	0,3
Objetivo 1: Controlar e prevenir os agravos e doenças consequentes da insegurança alimentar e nutricional	11,21	0,0
Objetivo 2: Promover o controle e a regulação dos alimentos	157,50	0,2
Objetivo 3: Estruturar a atenção nutricional na rede de atenção à saúde	38,57	0,0
Diretriz 6: Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente	2.665,95	3,4
Objetivo 1: Garantir o acesso à água para o consumo humano e a produção de populações rurais difusas e de baixa renda	2.360,17	3,1
Objetivo 2: Ampliar ações e serviços de saneamento básico e água em comunidades quilombolas, indígenas e de povos tradicionais	305,78	0,4
Diretriz 7: Apoio a soberania e segurança alimentar-nutricional e DHAA em âmbito internacional	36,74	0,0
Objetivo 1: Expandir a participação do Brasil em ações internacionais de cooperação humanitária no combate à fome e à pobreza.	19,48	0,0
Objetivo 2: Fortalecer a atuação brasileira em foros de negociação internacional	8,26	0,0
Objetivo 3: Ampliar as ações de cooperação internacional em SAN	1,50	0,0
Objetivo 4: Expandir e assegurar a implementação das iniciativas UNASUL e MERCOSUL	1,50	0,0
Objetivo 5: Garantir a aplicação do princípio de participação social nos foros de negociação internacional	6,00	0,0
TOTAL DO ORÇAMENTO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN)	77.294,78	100,0

Fonte: CONSEA. Elaboração do autor.