

GLAUCO REGIS FLORISBELO

**A TRAJETÓRIA DO CONSEA-MG NA MEDIAÇÃO DA POLÍTICA DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Alair Ferreira de Freitas

Coorientadora: Catia Grisa

VIÇOSA – MINAS GERAIS

2020

RESUMO

FLORISBELO, Glauco Regis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2020. **A trajetória do CONSEA-MG na mediação da política de segurança alimentar e nutricional sustentável de Minas Gerais.** Orientador: Alair Ferreira de Freitas. Coorientadora: Catia Grisa.

Este trabalho analisou o contexto em que emergiu a temática de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda pública de Minas Gerais (MG) e como o Consea-MG atuou na mediação das políticas públicas de SAN e na definição dos referenciais setoriais, frente às mudanças no referencial global. O período de atuação do Consea-MG analisado foi desde sua fundação em 1999 até 2018. Foi utilizada a abordagem teórica dos referenciais desenvolvida por Pierre Muller, dentro da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas. Trata-se de pesquisa qualitativa, onde foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores chave, análise documental e revisão bibliográfica. Concluiu-se que o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional foi o principal mediador para criação do Consea-MG, em uma convergência da sociedade civil e do governo do Estado pela ascensão do tema na agenda pública mineira. O Consea-MG tornou-se o principal mediador na constituição das políticas públicas e na conformação dos referenciais setoriais de SAN. Diversas políticas e estruturas governamentais relevantes foram criadas, contribuindo para melhorar as condições nutricionais, tornando MG uma referência nacional no assunto. Quatro fases distintas de atuação do Consea-MG foram identificadas e categorizadas neste trabalho: o *Consea Criativo*, entre 1999 e 2002, quando foram criadas e implementadas políticas e ações inovadoras, em um ambiente de menores limites estruturais institucionais; o *Consea Garantidor*, entre 2003 e 2010, quando o Fome Zero colocou a SAN na agenda pública nacional e o Consea-MG contribuiu na sua implementação no território mineiro, garantindo a manutenção dos princípios, objetivos e alcance do programa, distanciando-o do clientelismo; o *Consea Maturidade*, entre 2011 e 2014 quando o respaldo social e político acumulado pelo Consea-MG conferiu-lhe credibilidade para liderar a constituição de políticas e programas de maior envergadura; o *Consea Transição*, de 2015 a 2018, quando a instabilidade do ambiente externo, com uma mudança abrupta do referencial global, ameaças constantes sobre o governo estadual

junto com dificuldades no ambiente interno do conselho levaram a uma diminuição da capacidade de mediação e influência do Consea-MG. Nesta fase, o referencial setorial de SAN teve como principais mediadores as Secretarias Estaduais de Educação (SEE) e de Desenvolvimento Agrário (SEDA). Nesta pesquisa, ficou demonstrado que a abordagem teórica dos referenciais é adequada e eficiente para dar suporte às análises de políticas emanadas de unidades subnacionais como os estados brasileiros, ainda que Pierre Muller a tenha desenvolvido no contexto do Estado Unitário Francês. A pesquisa demonstrou que apesar de os governos estaduais não poderem estabelecer em suas jurisdições um regime completamente diferenciado do referencial global vigente, os governadores são atores estratégicos com grande potencial para liderar coalizões e movimentos de tensionamento dos referenciais globais e arquitetar mudanças nos referenciais. O Consea-MG foi bem-sucedido em sua trajetória de promoção e interiorização da temática de SAN e na constituição de políticas públicas, ao desenvolver estratégias eficientes de regionalização, participação e envolvimento de amplos setores sociais, junto com a habilidade de superar obstáculos e consolidar suas propostas dentro do ambiente público governamental.

Palavras-chave: 1. Segurança Alimentar. 2. Política Pública. 3. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil).

ABSTRACT

FLORISBELO, Glauco Regis, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2020. **The CONSEA'S trajectory in mediating Food and Nutrition Security policies in Minas Gerais state** Advisor: Alair Ferreira de Freitas Co-advisor: Catia Grisa.

This work analysed the context in which the theme of Food and Nutrition Security (SAN) emerged in Minas Gerais' (MG) public agenda and how the Minas Gerais' State Council for Food and Nutrition Security (CONSEA-MG) acted mediating SAN's public policies and defining sectoral frameworks in face of changes in the global reference system. The time span considered for the analysis of Consea's-MG activity was from its establishment, in 1999 until 2018. The theoretical approach to referential, developed by Pierre Muller, was adopted, within the perspective of cognitive approach of public policy analyses. It is a qualitative research, in which semi-structured interviews with key actors, document analysis and bibliographical research have been used. It was concluded that the *Forum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional* (Brazilian Forum for Food and Nutrition Security) was the main mediator for the creation of Consea-MG, in a joint effort of civil society and state government to put this theme forward in the public agenda in Minas Gerais state. Consea became the main mediator for public policies constitution and for the establishment of the sectoral references related to SAN. Several important policies and structures have been settled, helping to improve nutritional conditions and putting Minas Gerais forward as a national reference for the theme. Four different phases in Consea's MG activity had been identified and classified in this research: the *Creative Consea*, from 1999 to 2002, when novel policies and actions have been created and implemented, within less restrictive institutional and structural environments; the *Guarantor Consea*, from 2003 to 2010, when the "Fome Zero" program placed national Food and Nutrition Security in the national agenda and Consea-MG contributed to its implementation in the state of Minas Gerais, guaranteeing the maintenance of the principles, objectives and scope of the program, and distancing it from patronage; the *Maturity Consea*, from 2011 and 2014, when social and political support gained by Consea-MG gave the board credibility to lead and implement major programs; the *Transitional Consea*, from 2015 to 2018, when external instability, huge changes in the global framework, together with frequent threats to the state government and internal

difficulties decreased its influence and capability to mediate. In this phase, the sectoral reference of SAN had as main mediators the State Secretariats of Education (SEE) and Agrarian Development (SEDA). In this research it was demonstrated that the theoretical approach of the referential is adequate and efficient to support the analysis of policies emanating from sub national units such as the Brazilian states, even though Pierre Muller developed it in the context of the French Unitary State. This research has shown that although state governments are unable to establish in their jurisdictions a regime that is completely different from the current global framework, governors are strategic stakeholders with great potential to lead coalitions and tension movements within the global frameworks and to architect changes in the frameworks. Consea-MG was successful in its trajectory of promoting and internalizing the theme of SAN and in the constitution of public policies, by developing efficient strategies for regionalization, participation and involvement of different social sectors, together with the ability to overcome obstacles and consolidate their proposals within the public government environment.

Quadro 11 - Resumo do período Consea Criança 143

Keywords: 1. Food and Nutrition Security; 2. Public Policy; 3. Brazilian National Council for Food and Nutrition Security (Brazil) 172

Quadro 14 - Resumo do período Consea Transição 187

Quadro 15 - Síntese das referências e mediadores nos períodos entre 1993 e 2018 189

Quadro 16 - Linha do Tempo do Consea-MG entre 1999 e 2018 191