

Dimensões da deliberação participativa em conselhos de políticas públicas: o CONSEA na visão de seus conselheiros

Dimensions of participatory deliberation in public policy council: the CONSEA in the vision of its advisors

Sandro Pereira Silva¹

RESUMO: Este texto trata da efetividade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como instituição de deliberação participativa no campo das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, tendo como parâmetro a percepção de seus próprios conselheiros. Buscou-se compreender o grau de legitimidade social que o conselho tem frente a seus principais atores de interesse, sua relevância como instrumento de construção coletiva de diretrizes políticas para o setor e sua influência em diferentes ambientes políticos e sociais. Os dados discutidos permitem inferir que o espaço de debate e a possibilidade de representação que o conselho proporciona têm sido valorizados sob diferentes dimensões entre os representantes das organizações que o compõem.

ABSTRACT: This text deals with the effectiveness of the National Council for Food and Nutrition Security (Consea) as an institution for participatory deliberation in the field of public policies on food and nutritional security in Brazil, based on the perception of its own advisors. It sought to understand the degree of social legitimacy that the council has with its main stakeholders, as well as its relevance as an instrument for the collective construction of political guidelines for the sector and its influence in different political and social environments. The data discussed allow us to infer that the space for debate and the possibility of representation that the council provides have been valued under different dimensions among the representatives of the organizations that compose it.

PALAVRAS-CHAVE: Participação social. Segurança alimentar e nutricional. Políticas públicas.

KEYWORDS: Social participation. Food and nutrition security. Public policy.

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br.

I. INTRODUÇÃO

O sistema político brasileiro tem como característica, desde o início de sua era republicana no final do século XIX, uma trajetória marcada por grande instabilidade e constantes discontinuidades institucionais, alternando entre períodos de autoritarismo e de curtas experiências de liberdades democráticas. Nos anos 1980, em meio a uma onda de enfraquecimento do autoritarismo no mundo ocidental, encerrou-se no país um período de duas décadas de governos ditatoriais, abrindo-se uma nova janela de oportunidades para o florescimento democrático no país. O marco desse processo foi a convocação de uma Assembleia Constituinte e, consequentemente, a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um novo ambiente com amplas liberdades civis, além de alargar o rol de direitos sociais sob a responsabilidade do Estado. Desde então, essas quase três décadas de vigência constitucional propiciaram um amplo experimentalismo participacionista, com a criação de arranjos inovadores que permitiram um alargamento dos canais formais de participação da sociedade civil para além da via eleitoral, com suas múltiplas instâncias organizativas, em diferentes estágios do processo decisório nacional. Entre esses arranjos, os mais comuns, e com maior produção acadêmica a respeito, são os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais e os orçamentos participativos. Todos eles envolvem a participação de gestores públicos e representantes civis em suas agendas decisórias (GOHN, 1997; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; AVRITZER, 2007; COHN, 2011; PIRES; VAZ, 2014; SANTOS, 2016).

Por serem instrumentos formalizados e abrirem espaço para uma deliberação mais ampliada no âmbito da administração pública, Silva (2017) denominou-os como “instituições de deliberação participativa” (IDP), que visam a dar maior transparência à prática do poder público, além de constituírem arenas dialógicas para a formação de consensos mínimos em matérias de interesse público. Atualmente há milhares de IDPs em funcionamento nos distintos níveis federativos e sob as mais diversas temáticas da agenda governamental. Porém tais instituições não estão isentas de contradições e mecanismos de captura persistentes no país, de modo que sua eficácia varia bastante a depender de uma série de fatores, entre eles a própria natureza temática abrangida, com as representações e conflitos de interesses que lhes são característicos (PATEMAN, 1992; AVRITZER, 2007; LAVALLE, 2011; BOBBIO, 2012; PETINELLI, 2015; SILVA, 2017; SILVA; SILVA, 2017).

No contexto dessa maior interação entre sociedade e Estado no processo deliberativo, aliado à expansão das demandas sociais em termos de políticas públicas garantidoras de direitos, este trabalho visou a analisar como essa relação vem se consolidando na prática, com base em uma experiência específica: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que tem seu formato atual em funcionamento desde

2003². Buscou-se, nesse caso, abordar diferentes dinâmicas possíveis de sua efetividade institucional segundo uma ótica diferenciada – a dos próprios representantes que o integram. Para este fim, entende-se que a percepção desses conselheiros consiste em uma dimensão privilegiada de análise pelo seu papel protagônico na operacionalidade de uma IDP. Os conselheiros são, na prática, o conjunto de atores que dão materialidade aos conselhos gestores, sendo escolhidos pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais envolvidos diretamente com a temática particular em questão, com mandatos definidos regimentalmente. Por isso, uma investigação que descortine elementos sobre sua compreensão acerca desses espaços pode levar a um entendimento bastante substancial acerca dos múltiplos aspectos que sua dinâmica institucional proporciona.

Nesse sentido, a análise aqui empreendida da percepção dos conselheiros do Consea no tocante à sua efetividade na qualidade de instituição de deliberação participativa perpassou por distintas dimensões ressaltadas na literatura na condição de relevantes, tais como: participação e representação social, estrutura de funcionamento institucional, conexão com outras esferas sociais e de poder e efetividade (interna e externa). Com isso, buscou-se compreender o grau de legitimidade social que o conselho tem frente a seus principais atores de interesse, sua relevância como instrumento de construção coletiva de diretrizes políticas para o setor e sua influência em diferentes ambientes políticos e sociais.

Em termos de técnicas de pesquisa, além de uma revisão bibliográfica sobre os temas principais a serem abordados (participação social e segurança alimentar e nutricional), foram utilizadas como insumo informações do banco de dados coletados na pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), junto a conselheiros de 21 Conselhos, entre eles, o próprio Consea. A coleta de dados foi feita por meio de questionário previamente elaborado para este fim³. Foram consultadas também, para fins complementares, as atas de reuniões e resoluções aprovadas pelo Consea desde sua reabertura em 2003.

2. REVISÃO DE LITERATURA: INSERÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR NACIONAL NA AGENDA POLÍTICA E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) atravessou uma

² Vale ressaltar que a instância escolhida para objeto de pesquisa empírica foi o Consea no âmbito federal, uma vez que a participação social que compreende o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) também envolve conselhos participativos nas esferas estaduais e municipais.

³ Para mais informações sobre questões metodológicas de levantamento de dados utilizados nesta pesquisa e a versão do questionário utilizada, consultar IPEA (2012).

longa trajetória até se tornar uma questão importante na agenda governamental, com estruturas, instrumentos, programas e orçamento próprio para sua operacionalização. A discussão em torno do tema ganhou maior importância internacional na primeira metade do século XX, com a eclosão de duas grandes guerras, que afetaram fortemente a capacidade produtiva de muitos países, fazendo com que o problema da fome se tornasse uma questão urgente a ser tratada em um contexto de uma nova polarização geopolítica global. Tudo isso levou à formação de acordos de cooperação, com a realização de encontros com líderes internacionais e a criação de novas instituições para tratar diretamente do tema. Destaca-se a realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos EUA, convocada pelas Nações Unidas em 1943 para debater estratégias frente ao cenário de destruição e às necessidades de reconstrução do mundo após o fim da 2ª Guerra, que já dava sinais de definição. Entre suas proposições, constava a criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e planejamento de estratégias contra a fome em nível global (CASTRO, 1992; HIRAI; ANJOS, 2007). Desde então, vários outros eventos foram marcados visando a enfrentar essa questão (SILVA, 2014).

Ao longo do tempo, o debate foi se deslocando parcialmente da esfera técnico-produtiva para a esfera política. Isto é, a normalização e até elevação da produção mundial de alimentos no pós-guerra não impediu que níveis crônicos de fome e desnutrição permanecessem em muitos países, o que levou algumas instituições a problematizar o fato de que não apenas a produção, mas o acesso da população à alimentação adequada também é um fator fundamental de tratamento. A fome passou então a ser diretamente associada ao problema pobreza, o que levou à necessidade de estabelecimento de políticas e ações que atuassem diretamente na mitigação de suas causas e consequências. Embora uma afirmação como essa pareça óbvia atualmente, até meados do século passado, não era algo totalmente aceito como enquadramento interpretativo a ser adotado mundialmente, mesmo porque tal adoção implicaria mudanças sérias nos instrumentos de políticas econômicas, no próprio papel do Estado e em suas capacidades de intervenção.

O Brasil sempre esteve presente em todos esses debates. Um dos nomes mais respeitados nesse campo, desde o início das articulações mundiais, foi o médico e intelectual pernambucano Josué de Castro, cuja obra e atuação política em torno da temática obteve reconhecimento mundial⁴.

⁴ Nascido em Recife/PE em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro foi presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: *Geografia da Fome* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu em 1973.

Josué também participou diretamente da criação das primeiras estruturas de políticas de alimentação no Brasil, no período do governo Vargas, nos anos 1940 (FERNANDES; GONÇALVES, 2007; SILVA, 2014; EVANGELISTA, 2014).

Desde então, o país passou por uma série de experimentalismos e descontinuidades políticas envolvendo o combate à fome e à desnutrição, sem nunca estabelecer uma plataforma realmente consolidada de ação de Estado. A elite agrária seguiu controlando as diretrizes de políticas de alimentação e abastecimento de acordo com seus interesses, impedindo outras ações importantes como a reforma agrária e o apoio a pequenos produtores rurais, já preconizadas anteriormente por Josué de Castro como fundamentais nesse processo de enfrentamento.

Somente nos anos 1980, no contexto de redemocratização, em que a população voltou a poder se organizar livremente e expressar publicamente suas demandas, é que a temática ganhou novos contornos no país. Ocorreram diversas mobilizações populares, com destaque para o Movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza. Aos poucos, diferentes organizações sociais e sindicais se articularam em torno dessa bandeira de luta, permitindo a convergência de diretrizes paradigmáticas orientadoras da ação coletiva (SILVA, 2014). Uma dessas diretrizes foi o próprio conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. O termo surgiu oficialmente em 1986 com a elaboração da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por parte do Ministério da Agricultura, e ganhou maior apelo popular com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição⁵ no mesmo ano. Como proposição da conferência, o termo Segurança Alimentar passaria a ser entendido como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (MACEDO *et al.*, 2009, p. 35).

Embora o cenário de avanços e descontinuidades se mantivesse, as mobilizações da época forçaram os governos a adotar medidas mais pragmáticas, além de passar a envolver a própria sociedade na definição de estratégias de ação, algo inédito até então.

O governo do presidente Itamar Franco, que assumiu após o impeachment de Collor em 1993, estabeleceu um novo rumo para a questão

⁵ Essa Conferência ocorreu juntamente com a VIII Conferência Nacional da Saúde, que, por sua vez, foi fundamental no desenho do Sistema Único de Saúde (SUS), consagrado institucionalmente na Constituição de 1988.

alimentar na agenda de governo, sobretudo com o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), no intuito de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (através dos representantes dos movimentos sociais e ONGs) para auxiliar no redesenho de uma estratégia emergencial de governo para o combate à fome. Nessa perspectiva, foi criado, em dezembro de 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), como órgão consultivo, ligado à Presidência da República, com representantes de vários ministérios e organizações sociais. Sua função inicial seria subsidiar a elaboração do PCFM, que apresentava algumas propostas inovadoras de políticas na área (IPEA, 2008).

No entanto, essa edição do Consea não teve vida longa, sendo extinto já nos primeiros dias do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Toda a estratégia inicial que vinha sendo amplamente debatida no governo Itamar foi substituída por outra, sob uma perspectiva paradigmática diferente, denominada Programa Comunidade Solidária (PCS), que contava com a seguinte estrutura de governança: um Conselho, integrado por dez ministros de Estado e por 21 representantes da sociedade civil, sendo seus membros nomeados pelo presidente da República; e uma Secretaria Executiva, chefiada por Ruth Cardoso (socióloga e primeira dama). O PCS consistia em uma estratégia de articulação de ações descentralizadas de combate à fome e à pobreza, baseadas no estímulo à participação e acompanhamento dos atores locais. No entanto, a estratégia se baseava fundamentalmente na “responsabilidade social” de empresários e organizações do terceiro setor, não tendo a garantia de volume de recursos e estruturas operacionais apropriadas. Ou seja, não havia uma estratégia programática clara de ação do Estado para o enfrentamento da questão; pelo contrário, o problema ficaria basicamente sob responsabilidade do voluntariado privado de agências locais, buscando recursos de instituições multilaterais internacionais, com aportes marginais do Estado. Com isso, pouco se avançou, e o programa teve que passar por diversas alterações posteriores.

Em 2003, o início do governo do presidente Lula abriu uma nova janela de oportunidade política para o tema, sobretudo com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ). Esse programa teve grande apelo social à época, consistindo em uma estratégia de articulação interministerial com um repertório programático de ações políticas de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza. Entre as principais alterações institucionais, estava a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do Presidente da República na formulação e implantação de políticas de segurança alimentar (TAKAGI, 2010; SILVA, 2014).

Ao Consea coube a realização em 2004 da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN)⁶, que contou com cerca de

⁶ A primeira havia ocorrido em 1993, ainda no governo Itamar Franco (SILVA, 2014).

1.300 participantes e teve como objetivo estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação de políticas públicas de SAN (ARANHA, 2010). Foi a partir da II CNSAN que o conceito de “Segurança Alimentar e Nutricional” passou a ser adotado oficialmente, com o seguinte entendimento:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (II CSAN, 2004, p. 28).

Também em 2004, uma mudança institucional importante em termos de capacidades estatais nesse campo foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que incorporou as estruturas do Ministério Especial da Segurança Alimentar (MESA), do Ministério da Ação Social (MAS) e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família em uma estrutura ministerial única.

Desde sua reconstrução, a agenda do Consea, que compõe a estrutura básica da Presidência da República, ficou bastante interligada às ações de responsabilidade do MDS, embora persistisse sua natureza inter-setorial. Compete a ele exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), de forma articulada com entes federados (estados, DF e municípios) e entidades da sociedade civil mobilizadas em torno do tema, estimulando, assim a criação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da política. Em termos práticos, sua atuação foi de fundamental importância para a formulação de políticas que obtiveram participações importantes na agenda governamental e grande apoio popular, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de auxiliar no fortalecimento de outros programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Bolsa Família e o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (SILVA; NAGEM, 2011; SILVA, 2014). Tais programas ressaltam ainda o caráter intersetorial de atuação do conselho, pois envolvem diferentes estruturas governamentais para além do MDS, tais como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério da Educação.

A composição do Consea conta com 57 conselheiros, sendo um terço de representantes governamentais, compreendendo 19 ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução

da segurança alimentar e nutricional e dois terços de representantes da sociedade civil, escolhidos segundo critérios de representação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que submete à aprovação do presidente da República. Além desse contingente, o Consea também comporta a presença de 28 observadores convidados.

Já os componentes básicos de organização do Consea são: plenário (instância máxima decisória), presidente (exercida por um representante da sociedade civil), secretaria geral (sob responsabilidade do MDS), secretaria executiva, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho, cada um com suas respectivas atribuições detalhadas pelo regimento interno.

Importante ressaltar, por fim, que a instituição do Consea se insere em um contexto de aprofundamento de um “projeto democrático-participativo” no país (DAGNINO, 2004), com a criação ou a reativação de vários espaços institucionalizados de deliberação participativa, como os conselhos gestores e as conferências nacionais, nas mais diversas áreas de atuação governamental (PIRES; VAZ, 2014). Pela amplitude de experiências desencadeadas em todo o território nacional, há então a necessidade de estudos mais aprofundados sobre aspectos gerais e particulares presentes nesses espaços de interação socioestatal. Nesse sentido, a seção seguinte apresenta os resultados auferidos pela experiência particular do Consea, com base na percepção contextualizada de seus próprios conselheiros.

3. RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da análise da percepção por parte dos conselheiros, com base nos principais dados levantados através de questionários. Conforme dito anteriormente, o Consea é formado por 57 conselheiros, cujas vagas são divididas entre representantes do poder público e organizações da sociedade civil (OSC) envolvidas com o tema. O banco de dados utilizado para esta pesquisa conta com respostas de 40 conselheiros, ou seja, cerca de 70% do total. Entre os respondentes, há predominância de representantes da sociedade civil em relação aos do governo (77,5% contra 22,5%). A Tabela 1 apresenta o perfil socioeconômico dos conselheiros que responderam ao questionário.

Os resultados foram agrupados em três blocos analíticos: i) percepção quanto à representatividade; ii) avaliação da efetividade interna e externa; e iii) principais dificuldades e pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos do Consea.

3.1. PERCEPÇÃO SOBRE REPRESENTATIVIDADE

Este tópico discute a percepção dos conselheiros quanto à representação no Consea, considerando dados relativos à composição do conselho, articulação entre setores e forma de comunicação com as bases de apoio.

A Tabela 2 mostra a satisfação quanto à composição do Consea.

TABELA 1 – Perfil dos Conselheiros

Representação	22,5% Poder público, 77,5 Sociedade Civil
Gênero	55% mulheres, 45% homens.
Faixa etária	65% de 41a 60 anos, 17,5% de 31 a 40, 17,5% mais de 60.
Cor/raça	60% de cor branca, 10% preta, 17,5% parda, 5% indígena, 2,5% amarela, 2,5% NS/NR
Escolaridade	5% ensino fundamental, 15% ensino médio, 2,5% superior incompleto, 17,5% superior completo, 60% pós-graduação.
Renda mensal média familiar	35% acima de R\$8.000,00, 30% entre R\$4.001,00 e R\$8.000,00, 12,5% entre R\$2.500,00 e R\$4.000,00, 12,5% entre R\$500,00 e R\$2.500,00, 2,5% até R\$500,00, 7,5% NS/NR
Participação em outros conselhos	72,5% dos conselheiros atuavam ou já atuaram em outro conselho, 25% não participavam ou participaram, 2,5% NS/NR
Tempo no Consea	15% a menos de 1 ano, 37,5% entre 1 e 3, 15% de 4 a 6, 22,5% acima de 6, 10% NS/NR

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

TABELA 2 – Satisfação quanto à composição do Consea (%)

	Muito satisfatório	Satisfatório	Pouco satisfatório	Não satisfatório	NS/NR
Nº total de conselheiros	27,5	55,0	10,0	2,5	5,0
Diversidade de setores representados	27,5	50,0	15,0	2,5	5,0
Nº de conselheiros em cada setor	17,5	60,0	15,0	5,0	2,5
Forma de escolha das entidades	12,5	57,5	20,0	5,0	5,0
Forma de escolha dos conselheiros	7,5	47,5	20,0	2,5	22,5

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

A grande maioria dos respondentes se considera satisfeita ou muito satisfeita com o número total de conselheiros (82,5%). Resultado parecido foi observado no tocante à diversidade de setores na composição

do Consea, em que 77,5% apresentaram satisfação com esse aspecto, mesmo percentual identificado para o nível de satisfação quanto ao número de representantes em cada setor representado. Outro percentual elevado de satisfação foi observado quanto à avaliação da forma de escolha das entidades com assento no Consea. Já sobre a forma de escolha dos conselheiros, embora a maioria dos respondentes tenha indicado satisfação, esse percentual foi menor que nos outros quesitos (55%), uma vez que quase $\frac{1}{4}$ do total não opinou.

Quanto ao grau de articulação com os segmentos que compõem o conselho, Tabela 3, a avaliação dos conselheiros se manteve bastante positiva. Tanto a articulação dos representantes com o poder público quanto entre os representantes junto à sociedade civil obtiveram percentual de satisfação acima dos 80%.

TABELA 3 – Satisfação quanto ao grau de articulação (%)

	Muito satisfatório	Satisfatório	Pouco satisfatório	Não satisfatório	NS/NR
Articulação com o poder público	10,0	75,0	7,5	2,5	5,0
Articulação com a sociedade civil	30,0	52,5	12,5	2,5	2,5

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

Outro ponto verificado diz respeito às formas de relação dos conselheiros com as suas respectivas bases de apoio para diferentes finalidades, cuja síntese dos resultados se encontra na Tabela 4. Em termos de frequência de consulta às bases, questionou-se sobre alguns pontos destacados na literatura como relevantes para a relação entre representantes e representados. Verificou-se que a consulta para definição de posicionamento foi aquela que ocorre com maior frequência, já que o percentual de alta frequência (respostas sempre e frequentemente) somou 75% e apenas 2,5% disseram que essa consulta ocorre raramente. A consulta para prestação de contas sobre a atuação no Consea teve 60% de alta frequência e 10% de raramente, resultado este próximo ao relacionado à existência de consultas para construir ou fortalecer articulações políticas (55% e 7,5%, respectivamente). Questionou-se ainda sobre a percepção dos conselheiros quanto à frequência na qual sua própria atuação corresponde aos interesses do segmento que representa. Nesse quesito, 85% deles declararam que sua atuação sempre ou frequentemente corresponde aos interesses de seus segmentos, contra apenas 2,5% que responderam

que essa correspondência ocorre apenas raramente.

TABELA 4 – Formas de relação com a base de apoio (%)

	Sempre	Frequentemente	Às vezes	Raramente	NS/NR
Consulta para definir posicionamento	35,0	40,0	10,0	2,5	12,5
Consulta para prestar contas sobre a atuação no Consea	22,5	37,5	12,5	10,0	17,5
Consulta para construir/ fortalecer articulações	22,5	42,5	12,5	7,5	15,0
Correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses do segmento	22,5	62,5	10,0	2,5	2,5

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

Foram abordadas, por fim, as principais formas de contato utilizadas pelos conselheiros para comunicar assuntos referentes ao Consea. As respostas mais frequentes foram: reuniões presenciais (30), listas/trocas de e-mail (30), conversas pessoais (24) e telefonemas (16). A página do conselho é apontada por apenas quatro conselheiros como forma de contato com as bases, enquanto cartas e ofícios também são citados por três conselheiros⁷.

Portanto, a avaliação dos resultados desse tópico indica alto percentual de satisfação dos conselheiros no que se refere ao número de representantes e dos quesitos de composição do conselho, bem como quanto à forma de escolha tanto das entidades quanto dos seus representantes. As questões conforme colocadas nos questionários não permitem uma averiguação mais aprofundada dos motivos que indicam essa satisfação, isto é, se ela é definida por fatores diferenciados entre os distintos grupos representados no Consea. Ainda assim, esses números são indicativos de uma legitimidade social sobre os fatores regimentais básicos de funcionamento desse espaço participativo, incluindo sua própria sistemática de

⁷ Essa questão admitia mais de uma resposta.

composição e representação. Quanto à articulação, o alto percentual de satisfação indica que os representantes veem o Consea como um instrumento importante na construção coletiva de diretrizes políticas para o setor. Os dados mostraram ainda a existência de um repertório variado tanto no tocante aos mecanismos de escolha dos representantes quanto nas formas de comunicação interna entre as entidades representativas.

3.2. AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE

Nesta seção, a intenção foi avaliar a percepção dos conselheiros quanto à influência do Consea em diferentes ambientes políticos e sociais. As repostas são muito importantes para o objetivo deste trabalho, pois a influência das discussões e deliberações de um conselho (ou qualquer outra IDP) em espaços estratégicos tanto de decisão política (Congresso Nacional, ministérios) quanto de formação de opinião e pressão política (organizações sociais e opinião pública) é encarada como um indicador fundamental para entender sua efetividade externa ou de impacto. Em seguida, analisou-se a percepção quanto à estrutura e ao funcionamento do conselho, entendida aqui como indicativo de sua efetividade interna.

Primeiramente, os conselheiros foram questionados sobre suas percepções no tocante à influência do Consea na agenda do Congresso Nacional. Os resultados mostram que, segundo a visão dos próprios conselheiros, o Consea exerce influência relevante nas decisões desse espaço parlamentar, uma vez que 60% deles consideram essa influência significativa (45%) ou muito significativa. Outros 35% dos conselheiros entenderam haver uma influência pouco significativa nesse quesito.

No que se refere à influência sobre as políticas do MDS, órgão em que o Consea tem a maior relação em termos de programas governamentais, esse percentual é bem mais significativo. Nota-se que 65% dos conselheiros acreditam que esta influência é muito significativa, outros 30%, que ela é significativa. Ou seja, com exceção de um percentual bastante reduzido (5%), os conselheiros questionados entendem haver uma relação bem significativa entre a dinâmica operacional do Consea e a agenda de políticas do MDS.

Já no tocante à percepção sobre a influência em políticas públicas de outros ministérios, embora mais da metade também reconheça haver uma relação significativa, esse percentual é bem menor: 5% dos conselheiros acham que há impacto muito significativo e 52,5% acham que é significativo. Por outro lado, 32,5% acreditaram haver influência pouco significativa sobre essas políticas. Esse ponto indica uma situação interessante a ser ressaltada, pois quanto maior a capacidade de influência do Consea nas decisões de outros ministérios, maior seu potencial de induzir a construção de ações intersetoriais e integradas de intervenção dessas políticas em seus “territórios de incidência” (SILVA, 2012; 2013), contribuindo também para evitar

um “isolacionismo setorial” (HENRIQUES, 2011) da temática da segurança alimentar na estrutura de governo.

Quanto à influência do Consea sobre as ações da sociedade civil organizada, a avaliação dos conselheiros revela uma percepção de alta relevância, já que 90% dos respondentes afirmaram ser significativa ou muito significativa. Contudo, no que tange à influência na opinião pública, esse percentual cai pra 52,5%, enquanto 37,5% acreditam haver uma relação pouco significativa. A Tabela 5 sintetiza esses resultados.

TABELA 5 – Satisfação quanto à influência do Consea (%)

	Muito significativa	Significativa	Pouco Significativa	Sem influência	NS/ NR
Na agenda do Congresso	15	45	35	5	-
Nas políticas públicas do MDS	65	30	2,5	2,5	-
Nas políticas de outros ministérios	5	55	32,5	5	2,5
Nas iniciativas da sociedade civil	27,5	52,5	10	5	5
Na percepção da opinião pública	17,5	35	37,5	2,5	7,5

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

A avaliação da efetividade interna foi feita segundo a percepção dos conselheiros sobre a estrutura do conselho. De maneira geral, os resultados apontaram para uma avaliação positiva em todos os quesitos questionados, como mostra a síntese dos resultados na Tabela 6.

Sobre a atuação das estruturas internas de comando do Consea, como a presidência e a secretaria executiva do conselho, quase a totalidade dos respondentes a reconheceu como satisfatória ou muito satisfatória. Outros itens avaliados foram o sistema de comunicação e a divulgação das atividades do Consea (informes, website e publicações) e seu regimento

interno. Ambos também com avaliação bastante positiva, 90% e 95%, respectivamente, de avaliação como satisfatória ou muito satisfatória. No caso da avaliação sobre o andamento das plenárias do Consea, embora a avaliação também tenha sido com alto grau de satisfação (87,5%), destaca-se que este foi o item com o maior percentual de pouca satisfação, 10%.

TABELA 6 – Satisfação quanto à estrutura do CNES (%)

	Muito satisfatório	Satisfatório	Pouco satisfatório	NS/NR
Atuação da Presidência	62,5	32,5	-	5
Atuação da Secretaria Executiva	67,5	32,5	-	-
Meios de divulgação e comunicação	50	40	2,5	7,5
Plenárias do conselho	47,5	40	10	2,5
Regimento interno e resoluções	37,5	57,5	2,5	2,5

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

O conjunto dos resultados deste tópico aponta uma percepção de que o Consea tem incidência significativa sobre a agenda de outros órgãos de políticas públicas, tomado neste texto como indicador de efetividade externa, o que o fortalece como órgão criado para fomentar a intersectorialidade das políticas de segurança alimentar e nutricional no aparato de Estado. Ademais, no plano da efetividade interna, vale ressaltar que todos os elementos de sua estrutura interna foram bem avaliados pelos conselheiros, indicando que há uma dinâmica operacional eficiente e uma boa utilização da estrutura organizacional do conselho para o desempenho de suas atividades.

3.3. DIFICULDADES, PONTOS FORTES E SUGESTÕES DE MELHORIA

Para averiguar a percepção dos conselheiros a respeito das dificuldades e obstáculos enfrentados pelo Consea, foi solicitado que eles identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, as dificuldades principais quanto ao processo decisório do conselho. As cinco respostas mais observadas pelos conselheiros foram: *i*) pouco tempo de discussão nas reuniões; *ii*) questões políticas alheias à agenda do Consea; *iii*) limitação

de passagens e diárias para comparecimento (o que compromete, sobretudo, a participação de representantes dos segmentos da sociedade civil que residem em outros estados e não dispõem de recursos para arcar com suas própria despesas de participação); *iv*) a baixa prioridade política dada ao Consea por parte do MDS; e *v*) o fato de a pauta e de os subsídios para as reuniões serem disponibilizados com pouca antecedência.

Já sobre os pontos fortes e as sugestões de melhorias na atuação do Consea, foram feitas duas questões abertas, de livre resposta aos conselheiros. As duas questões foram respondidas por aproximadamente 80% dos entrevistados. Em cada uma delas poderiam ser abordados mais de um aspecto.

A primeira questão foi sobre os pontos fortes do Consea. As respostas foram classificadas em categorias para auxiliar nas análises. Como é possível perceber na Tabela 7, o ponto forte mais mencionado foi o “aspecto deliberativo”, especificado como sendo um espaço de diálogo qualificado a ser mais valorizado no processo de tomada de decisões. Outros pontos bem ressaltados se referem ao grau de engajamento dos conselheiros e da mobilização social que eles proporcionam, a valorização da representatividade e diversidade que o conselho comporta, seu potencial de articulação entre sociedade civil e Estado, sua capacidade de indicar novos caminhos para agendas intersetoriais no campo da segurança alimentar em diferentes estruturas de governos.

TABELA 7 – Percepção quanto aos pontos fortes do Consea

	Pontos fortes	Nº de respostas
1	Aspecto deliberativo	16
2	Dedicação e capacidade dos conselheiros/ mobilização social	14
3	Capacidade de influenciar políticas públicas	13
4	Representatividade, diversidade e legitimidade	11
5	Articulação sociedade civil e Estado	11
6	Intersetorialidade	11
7	Fortalecimento da democracia	6
8	Funcionamento interno do conselho	5
9	Apoio à agricultura familiar	3
10	Apoio e articulação com estados e municípios	3

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

A segunda questão indagou sobre o que poderia ser feito para

melhorar a atuação do Consea. As respostas também foram agrupadas em categorias, conforme sintetizado na Tabela 8. A sugestão que mais se sobressaiu trata da necessidade de “aperfeiçoar o funcionamento interno do conselho”, mesmo tendo havido uma avaliação bastante positiva nos vários pontos que compõem esse quesito, como visto anteriormente. Nesse caso, as observações foram principalmente quanto ao melhor funcionamento das comissões temáticas e na objetividade dos trabalhos processuais. Outros pontos destacados dizem respeito ao apoio à rede de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, inclusão de outros temas nas discussões, atuação com mais ênfase no monitoramento das ações governamentais e maior participação dos representantes do poder público, entre outros.

TABELA 8 – Sugestões de melhorias na atuação do CNES

	Sugestões de melhoria	Nº de respostas
1	Aperfeiçoar o funcionamento interno do conselho	11
2	Apoiar conselhos estaduais e municipais	9
3	Incluir temas ausentes nas discussões	4
4	Monitoramento e avaliação do governo/controlado social	7
5	Participação mais ativa dos representantes do governo	6
6	Ampliar a representação	4
7	Mais recursos para o conselho	3

FONTE: Elaborado com dados do IPEA (2012).

É possível observar pelos resultados apresentados nesta seção que o Consea inspira expectativas variadas em termos de qual deveria ser seu papel na estrutura político-decisional do país, por isso, seus conselheiros têm entendimentos bastante difusos sobre o que vem comprometendo sua eficácia ou o que poderia ser feito para melhorar ou potencializar seus resultados. Esse fato dificulta o enquadramento das percepções observadas para traçar um diagnóstico mais geral de uma matriz de “realidade-desejo” para o conselho, já que as subjetividades produtoras dessas percepções são diversas, fruto da própria natureza configurativa do conselho. Por outro lado, o espectro variado de pontos elencados abrangendo múltiplas dimensões operacionais do Consea pode ser assumido como um indicador de comprometimento de seus conselheiros, o que, de alguma maneira, corrobora as informações tratadas nas seções anteriores.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação dos espaços de prática da democracia participativa no Brasil é um fato bastante abordado nos últimos anos, com uma diversidade

muito grande de opiniões quanto à sua eficácia em termos de interface socioestatal para a tomada de decisão sobre as diversas áreas de atuação governamental. Neste trabalho, abordou-se um tipo específico de instituição de deliberação participativa, em um setor específico de política pública, que é o Consea, sob uma perspectiva particular, que é a percepção de seus próprios conselheiros.

Os dados discutidos ao longo do texto permitem inferir que o espaço de debate e a possibilidade de representação que o conselho proporciona têm sido valorizados entre os representantes das organizações que o compõem. As avaliações positivas no que tange à relação do Consea com diferentes estruturas institucionais do aparato estatal e também com as organizações da sociedade apontam nesse sentido. Também houve avaliação positiva dos conselheiros quanto a vários aspectos tomados como indicadores de efetividade das atividades do conselho. Tal resultado indica o cumprimento de uma das principais funções que lhe foram atribuídas, que é fomentar a integração das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no âmbito do governo federal, sob uma abordagem intersetorial. Os representantes afirmaram manter um fluxo operante de consulta e comunicação junto a suas respectivas bases de apoio para a determinação de suas decisões nas atividades do conselho, o que confere ao Consea uma densidade dialógica para além dos debates em suas plenárias e comissões temáticas.

Apesar desses aspectos positivos, o caráter deliberativo dos conselhos de política pública e a falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência de suas deliberações nos processos decisórios são obstáculos reais que fragilizam o potencial de proposição e construção de projetos inovadores em cada área a que estão vinculados. Por isso, não é possível extrapolar esses resultados para outras estruturas de interação socioestatal na gestão participativa de políticas públicas. Há uma diversidade muito grande de possibilidades que variam de acordo com um conjunto amplo de fatores, como destacado por ampla literatura. Por outro lado, estudos como este proporcionam novas categorias analíticas de bastante relevância para a problematização da dimensão participativa em experiências similares ou outras esferas institucionais de deliberação em curso no Brasil.

Importante ressaltar, por fim, que o simples fato de criar espaços públicos em que se reúnem representantes da sociedade e de diferentes ministérios e autarquias não garante, por si só, uma coordenação intersetorial mais eficiente da agenda de governo. Porém, isso não invalida a importância e o potencial desses espaços no adensamento da democracia participativa no país, apenas fortalece a ideia de que a participação social deve ser articulada como uma estratégia ampliada de governo, estruturada institucionalmente para permitir um melhor aproveitamento da energia so-

cial que os processos deliberativos nessas instâncias podem proporcionar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Joana L.; SILVA, Sandro Pereira. Participação social em políticas públicas de economia solidária. *Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise*, nº 54, IPEA, 2013.
- ARANHA, Adriana. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: *BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, nº 3, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.
- COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. *Texto para Discussão*, n.29, IPEA/CEPAL, 2011.
- DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Ed.). *La cultura em las crisis latino-americanas*. Bueno Aires: Clacso, 2004.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- EVANGELISTA, Ana M. C. *Arroz, feijão, discos e livros: história do Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1997)*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.
- FERNANDES, Bernardo M.; GONÇALVES, Carlos W. P. *Josué de Castro: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- GOHN, Maria G. *Teoria dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1997.
- HENRIQUES, Ricardo. Do olho do furacão. *Revista Democracia Viva*, nº 46, 2011.
- II CNSAN. *Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Olinda: MDS/CONSE/FBSAN, 2004.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPEA, 2012.
- _____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, nº 17, v. 1. Brasília: IPEA, 2008.
- LAVALLE, Adrián G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- MACEDO Dione C.; TEIXEIRA, Estelamar M. B.; JERÔNIMO, Marlene; BARBOSA, Ozeni A.; OLIVEIRA, M. R. M. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Simbo-logias*,

- v. 12, nº 1, 2009.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PETINELLI, Viviane. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais *Revista Opinião Pública*, v. 21, nº 3, 2015.
- PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Revista Lua Nova*, nº 93, 2014.
- SANTOS, Boaventura S. *A difícil democracia*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SILVA, Sandro P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, nº 60, 2012.
- _____. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: *IPEA. Brasil em desenvolvimento* (v. 1). Brasília: IPEA, 2013.
- _____. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. *Texto de Discussão*, n.1953. Brasília: IPEA, 2014.
- _____. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: uma análise acerca da experiência brasileira. *Texto de Discussão*, no prelo. Brasília: IPEA, 2017.
- SILVA, Sandro P.; NAGEM, Fernanda A. A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. *Texto de Discussão*, n.1682. Brasília: IPEA, 2011.
- SILVA, Sandro P.; SILVA, Regilane F. Da 3ª Conferência ao Plano Nacional De Economia Solidária: balanço geral do processo e perspectivas futuras. *Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise*, v. 62. Brasília: Ipea, 2017.
- TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: *BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010.