

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE - UENF - DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS E ORGANIZAÇÃO SOCIAL:
CONSELHOS PARTICIPATIVOS EM REDE NO MUNICÍPIO DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES-RJ**

LARISSA DIAS PACHECO

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

2019

LARISSA DIAS PACHECO

**POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS E ORGANIZAÇÃO SOCIAL:
CONSELHOS PARTICIPATIVOS EM REDE NO MUNICÍPIO DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES-RJ**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Co-orientador: Prof. Dr. David Maciel Mello Neto

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

2019

LARISSA DIAS PACHECO

**POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS E ORGANIZAÇÃO SOCIAL:
CONSELHOS PARTICIPATIVOS EM REDE NO MUNICÍPIO DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES-RJ**

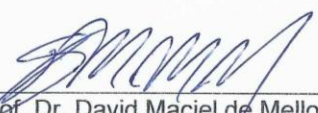
Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de bacharel em administração pública.

Aprovada em 11 de 12 de 2019.

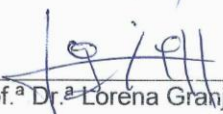
BANCA EXAMINADORA




Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (UENF)
(Orientador)



Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto (UENF / FGV)
(Co-orientador)



Prof.ª Dr.ª Lorena Granja Hernandez (UERJ)



Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Junior (UENF)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, meu melhor amigo, por me capacitar e instruir ao longo da jornada de graduação e principalmente na culminância desse trabalho. Sem Ele, nada do que está escrito aqui se consolidaria.

Aos meus pais, Silvana e Luiz Mauro, meus grandes incentivadores, que me dão todo apoio emocional para ir à busca dos meus sonhos e realizações. Posso dizer de modo contundente que devo a vocês toda a minha formação e espelho de caráter.

Aos meus amados irmãos Amanda e Luiz Maurício, que lidaram com a irmã presente dentro de casa, porém ausente em alguns momentos familiares para que pudesse construir essa monografia. Vocês são minha fonte de energia e inspiração.

Ao meu querido orientador e amigo, Mauro Macedo, por toda paciência, empenho e carinho. Digo sempre de forma fraterna, que é um pai acadêmico na minha vida. Deixo aqui o meu agradecimento ao meu coorientador, David Maciel, por disponibilizar seu tempo, pela presteza e contribuição técnica.

A todos os docentes da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, com ênfase aos do Laboratório de Gestão de Políticas Públicas – LGPP, que foram verdadeiros mestres no ensino e inspirações em momentos difíceis no cenário político e social do nosso país e região. Mesmo com salários atrasados mantinham a chama da educação acesa. Agradeço em especial ao Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo pelos primeiros passos na iniciação científica, sendo bolsista por dois anos e tendo a oportunidade de vivenciar a pesquisa e aprender na prática a importância das instâncias participativas, principalmente os conselhos municipais.

A todos os funcionários, servidores e técnicos da UENF. Sem o trabalho desempenhado por estes na portaria, limpeza, xerox, secretarias, coordenações e em tantos setores, não seria possível o desempenho de todas as atividades universitárias e muito menos a conclusão desse trabalho.

Aos meus colegas de curso em particular as amigas que ganhei durante essa jornada, Laís Santos e Maria Pegoraro.

Aos meus amigos que durante o tempo de elaboração do trabalho compreenderam o meu distanciamento físico. Em especial aos amigos que

estudaram comigo no Instituto Federal Fluminense – IFF, Duda Moraes, Hyago Andrades, Fernando Palmeira, Geovani Santos, Phill Andrades, Alexandre Gomes e Gustavo Silva.

A Francielly Maia, minha amiga e irmã em Cristo, que me incentiva a batalhar pelos meus objetivos e por compreender minhas inúmeras ausências sociais, como ela diz “nos rolês”.

Aos meus amigos de infância, que torceram para concluir esse trabalho o mais breve possível, para estar junto deles, Matheus Pedro, Lucas Pedro e Thábata Purcino, à vocês todo meu carinho.

As minha tias paternas, Rosana Macabu, Bianca Amara e Luciana Macabu por fazerem parte da minha infância e por me auxiliarem na jornada da vida. Ao meu tio Victor Macabu (in memorian), que mesmo partindo cedo, me ensinou a conservar alegria.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que esse trabalho fosse concretizado.

“Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.” Winston Churchill

Dedico esse trabalho aos meus avós maternos e paternos, que não puderam pisar em uma universidade, mas que deixaram um legado de conhecimento e amor que vai além de todos os saberes acadêmicos. *In memoriam* dos senhores Dilson Pacheco e Greycy Macabu; Sérgio Alves e Elenice Barcellos.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS E ORGANIZAÇÃO SOCIAL: CONSELHOS PARTICIPATIVOS EM REDE NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

RESUMO

Os conselhos municipais são órgãos públicos responsáveis pela proposição, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas relacionadas às diversas áreas. Para algumas políticas os repasses de verbas para as localidades ocorrem mediante a existência formal dos seus respectivos conselhos participativos, localmente. A grande maioria das políticas públicas cuja existência formal na ponta, não presume a transferência de recursos da União, ainda assim, a existência dos conselhos representativos é uma prerrogativa do município (mais precisamente, da sociedade local). Tem-se assim, dois formatos: aquelas políticas públicas com repasse de recursos e que esse somente se efetiva, com a existência formal dos conselhos participativos; e aquelas políticas que não há determinantes legais para a transferência de dinheiro entre as unidades federativas, mas, que todavia, contam com os seus conselhos participativos. A comparação entre esse dois modelos é parte desse estudo. No caso das transferências fica evidente uma questão de coordenação federativa, com a qual se espera um estímulo à participação e controle social, a partir dessa condicionante. Este trabalho tem como cerne a análise da operacionalidade dos conselhos, não como instituições isoladas, mas pensadas em rede. O ponto denexo, instigado aqui, é pela política que, apesar de ter pouca visibilidade, tem um caráter transversal, ao ligar uma gama de outras políticas - a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Deste modo, busca-se compreender como se procede essa rede mediante análise da interação dos atores inseridos nos conselhos participativos, tendo como enfoque a SAN, respaldada por seu conselho municipal. A pesquisa tem como *lócus* o município de Campos dos Goytacazes-RJ. É neste campo que se busca analisar a relação entre os conselhos do município com enfoque para: saúde, educação, assistência social e a segurança alimentar e nutricional. Considerando a transversalidade da política de SAN, que perpassa todas as outras, sendo no caso da saúde por elementos como a nutrição/desnutrição e obesidade; a educação pela alimentação nas escolas, via Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Por último, a assistência social no que tange ao acesso à alimentação saudável, em quantidade e qualidade, de modo a evitar a fome. Assim, analisar como ocorre a participação da sociedade civil via conselhos, nessas políticas públicas, ajuda a entender como essa rede funciona, no âmbito local. Os resultados dessa pesquisa mostram que dos 521 conselheiros do município, 17,9% ocupam cadeiras em mais de um conselho. No COMSEA Campos, dos 31 representantes entre titulares e suplentes, 52% estão em mais de um conselho municipal. Os dados colaboram para o entendimento da possibilidade de uma rede de políticas públicas local e a assertiva da capilaridade de SAN com outras políticas.

Palavras-Chave: Federalismo. Participação. Políticas Públicas. Conselhos. Accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios e Diretrizes Fundamentais no processo de descentralização ...	30
Quadro 2 - Síntese da Função e composição dos conselhos.....	39
Quadro 3 - Princípios e Diretrizes do SISAN.....	57
Quadro 4 - REPRESENTAÇÃO COMSEA CAMPOS – RJ (2017-2019).....	64
Quadro 5 - Participação em outro conselho e/ou organizações participativas.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.....	60
Tabela 2 - Composição dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ. ..	75
Tabela 3 - Variáveis Sociodemográficas dos pesquisados	77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Municípios no Brasil (1940 – 2018).	22
Gráfico 2 - Breve Histórico dos conselhos municipais no Brasil.....	33
Gráfico 3 - Quantidade de municípios brasileiros com conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Alimentar e Nutricional.	36
Gráfico 4 - Você considera que haja alguma relação no que é definido no conselho onde participa com as definições nos outros conselhos? (Existência de assuntos transversais).....	79
Gráfico 5 - Você conhece (ou sabe dizer) sobre o que é definido nos demais conselhos?.....	79
Gráfico 6 - Você conhece (ou saber dizer) se há alguma relação entre os membros com os outros conselhos?	80
Gráfico 7- Você conhece (ou sabe dizer) se pode haver sobreposição de decisões entre os demais conselhos?	80
Gráfico 8 - Quantidade de ATAS dos conselhos de Saúde, Assistência, Educação e Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ (2015-2018).....	82
Gráfico 9 - Frequência dos temas nas ATAS analisadas.	84
Gráfico 10 - Interação entre os temas nas ATAS.....	87
Gráfico 11 - Conselheiros presentes em mais de um conselho.	89
Gráfico 12- Conselheiros do COMSEA como membros em outros conselhos.	90
Gráfico 13 - Entidades presentes em mais de um conselho no município de Campos dos Goytacazes – 2019.....	92
Gráfico 14 - Grafo - Estrutura de oportunidade dos conselheiros a partir dos conselhos nos quais participam	95
Gráfico 15 - Grafo - Estrutura de oportunidade dos conselheiros a partir das instituições que representam.....	97
Gráfico 16 - Grafo – Estrutura de oportunidade da representação das instituições nos conselhos.....	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– A Política Segurança Alimentar e Nutricional como elo com outras políticas	55
Figura 2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.	59
Figura 3 – Estrutura Organizacional da Pesquisa.....	70

LISTA DE APÊNDICE

APÊNDICE A - Divulgação do Formulário.....	113
APÊNDICE B - Formulário de Pesquisa.....	114

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA RJ	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MEC	Ministério da Educação
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PP	Política Pública
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1-DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL.....	20
1.1 – Descentralização, criação de municípios e autonomia política-administrativa como Ente da Federação.....	21
1.2 – Os conselhos municipais no processo de descentralização e os entraves estruturais desse novo arranjo.....	27
CAPÍTULO 2-CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.1 – Breve Histórico e a estrutura dos conselhos municipais.....	33
2.2 – Impasses e obstáculos na efetividade dos conselhos	42
CAPÍTULO 3- A TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELA PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	46
3.1 - A transversalidade da Política de Segurança Alimentar e Nutricional com as políticas de Assistência Social, Saúde e Educação.....	51
3.2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e o conselho municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ	56
CAPÍTULO 4-ANÁLISE DE REDE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ	66
4.1. Metodologia	70
4.2. Resultados.....	74
4.2.1 - Composição dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ.....	74
4.2.2 – Análise das respostas do formulário aplicado aos conselheiros.....	76
4.2.3 - Análise das ATAS (2015 - 2019) dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ.....	82
4.2.4 – Análise de Rede Social dos conselheiros municipais de Campos dos Goytacazes.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	104

INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil em meados da década de 1980, resultando em 1988, na promulgação do seu documento jurídico-político mais importante, a Constituição Federal (CF/88), observou-se no país um processo crescente de criação de novas formas de participação, que foram internalizadas no sistema político brasileiro, como os orçamentos participativos, as conferências, as audiências públicas, os comitês, os conselhos municipais, entre outros. (AVRITZER, 2011)

O presente trabalho¹ trata de uma das instituições participativas mais difundidas no Brasil pós-democrático, os conselhos municipais. Os conselhos são órgãos do Poder Executivo local que se conformam como espaços públicos institucionais para o processo decisório em relação às políticas públicas, e por isso constituem um dos principais canais de participação popular.

Raquel Raichelis (1998), ao analisar os processos participativos, a partir do funcionamento dos conselhos municipais, enumera alguns pontos, que no seu entender devem ser levados em conta, tais como: a visibilidade social – questão ligada diretamente com a transparência das atividades desempenhadas pelo Estado; o controle social; a representação de interesses coletivos; a democratização e a cultura política. Dessa forma, sua posição é que o Estado pode ser mais eficaz quando há uma sociedade comprometida, organizada e participativa na formulação e aplicação das políticas públicas, e conseqüentemente mais eficiente quanto aos bens e/ou serviços públicos em prol do cidadão.

Os conselhos municipais estão relacionados às demandas específicas e de bem-estar social como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, direitos da mulher, entre outros. Para Leonardo Avritzer (2007) os conselhos são “instituições híbridas” de composição plural, formados por membros da

¹ Este trabalho é resultado do projeto de Iniciação científica do PIBIC Nota 10 UENF (Edital PIBi 03/2019).

sociedade civil e do governo, são de natureza deliberativa e/ou consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas locais.

Assim, os conselhos municipais possuem um papel fundamental para a democracia brasileira. Por um lado, eles colaboram com a formação das diretrizes das políticas locais, propiciando uma maior aproximação das associações e representações civis com o governo para a busca de soluções de problemas que os tocam mais de perto. Por outro lado, os conselhos municipais representam um importante mecanismo de controle das políticas públicas, principalmente em relações as políticas de coordenação federativa centradas na União ou nos estados-membros, como é caso da saúde, assistência social e educação.

As políticas públicas coordenadas são essenciais para o funcionamento de qualquer município, sendo que o papel da sociedade civil ganha espaço a partir dos seus próprios conselhos, formatados de forma descentralizada.

Os conselhos municipais foram criados, no atual formato, a partir da Constituição Federal de 1988, como instâncias potenciais de controle e monitoramento na identificação de desvios e improbidades. Em termos operacionais, os conselhos atuam no processo de monitoramento das políticas municipais, participando das reuniões e acompanhando as contas. Esse acompanhamento, podemos definir como “patrulhamento”. Com efeito, ao verificar alguma irregularidade que transcende o papel e atribuições do conselho, este pode acionar os órgãos com capacidade de *enforcement*, atuando assim, como um mecanismo de “alarme de incêndio” (MELO, 2001, p.61).

No Brasil, as políticas nacionais, que levam em conta todos os Entes federativos (União, estados membros, Distrito Federal e municípios) são organizadas por sistemas, planos e/ou programas, como por exemplo: o Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Educação (ainda em processo de instituição), Programa Nacional de Alimentação Escolar entre outros, que são viabilizados com fundos federais.

Para Azevedo, Campos e Lira (2016) há uma concordância nas análises dos conselhos municipais, que tais recursos foram essenciais para a espessa instituição, disseminação e manutenção dos conselhos municipais específicos

como saúde, educação e assistência social. Os fundos federais são equiparados aos “incentivos seletivos” (OLSON, 1999), por meio destes, haveria a adesão dos municípios e uma tentativa de resolução para a problemática de coordenação de políticas públicas e o dilema de ação coletiva no federalismo brasileiro. Evidencia desse modo, uma questão de coordenação federativa, com a qual se espera um estímulo à participação social. E este é um argumento central e ajuda a moldar o que se pretende com esse trabalho. Afinal, se se trata de uma análise da operacionalidade dos conselhos, não como instituições isoladas, mas pensadas em rede, a partir da observação dos elos que unem estes órgãos participativos, apontando pistas para compreender a funcionalidade destas instituições de uma maneira geral.

O entendimento de como se processam as relações entre estes conselhos participativos pode auxiliar no pensamento da conformação dessa rede participativa. Este é o elemento que se busca analisar aqui, a participação social e como se procede por estes canais. Os três conselhos (saúde educação e assistência social) nos ajudam por comporem o arcabouço das chamadas políticas coordenadas. No entanto, o elo que os une é instigado aqui, por outra política que, apesar de “menos expressiva”, cumpre um papel de transversalidade, ao ligar uma gama de outras políticas públicas.

Portanto, busca-se compreender se há (e como se procede) essa rede de conselhos participativos, por meio da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), respaldada pelo do seu conselho municipal. Em termos operacionais, a pesquisa tem como *lócus* o município de Campos dos Goytacazes, região norte do estado do Rio de Janeiro. É neste campo que se busca analisar como se procede a relação entre estes conselhos de políticas públicas: saúde, educação, assistência social e a segurança alimentar e nutricional. Essa última política, diferentemente das anteriores, não possui coordenação federativa de tampouco tem a vinculação de repasses de recursos. Mas, trata-se de uma política com um perfil transversal, que perpassa em todas as outras de forma bem objetiva. Difere assim, dos outros conselhos sob análise, que contam com este incentivo seletivo, quanto à participação popular.

Diante do exposto, é a partir da vivência junto ao COMSEA/Campos, que em essência, refere-se a uma política de SAN, de caráter transversal, que se busca compreender como a participação social pode ser pensada em rede, a partir das distintas instâncias de acesso à sociedade civil. A ideia de rede se consolida mais ainda, pelo fato de que o município de Campos dos Goytacazes, conta com a chamada Casa dos Conselhos, que congrega em um espaço de coabitação os diversos conselhos existentes no município.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral Analisar como a participação social comparada, entre os conselhos de saúde, educação e assistência social e assim, contrastá-las com o conjunto operacional vigente no COMSEA/Campos (por se tratar de uma política com caráter transversal), para que se possa observar princípios e demandas comuns por meio de uma possível interação ou a viabilidade de um arranjo em rede, com os conselhos. Para tanto, o trabalho foi estruturado em quatro partes, a primeira trata do processo de descentralização das políticas públicas e o papel dos conselhos municipais nesse processo. A segunda parte aborda pontualmente os conselhos, sua estrutura e os impasses para a efetividade de suas ações. Na terceira parte analisa-se a transversalidade das políticas públicas por meio da política de segurança alimentar e nutricional, averiguando a configuração de seu conselho municipal, o COMSEA Campos-RJ. Por fim, a quarta parte, apresenta os resultados da pesquisa realizada com os conselheiros do município, e das ATAS de assembleias ordinárias e extraordinárias e análise de rede social.

CAPÍTULO 1

DESCENTRALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL.

A literatura que envolve o tema descentralização, conforme Cohen e Peterson (1996) pode ser dividida em três fases. Nos anos 1960, a primeira fase, abordava a descentralização no aspecto administrativo, no nível local de governo. A segunda, no início dos anos 1980, com o objetivo estratégico de ampliar a participação em um processo desenvolvimentista, se enfatizava estratégias para as regiões mais pobres. A terceira evidencia os aspectos da descentralização política com a finalidade de compreender suas formas e encontrar mecanismos para estimular a boa governança.

Para Lassance (2012), nos anos 1980 e 1990, havia um estímulo em favor da descentralização com o reconhecimento e valorização do poder local. Tanto referências políticas à esquerda quanto direita sinalizavam na direção de descentralizar, mesmo com finalidades diferentes. Os governos nacionais à esquerda associavam a maior participação da sociedade. Os conservadores a encontravam como mecanismo de redução de encargos e transferência de atribuições aos governos estaduais e municipais. Consoante a essa ideia, Farah (2001) aborda dois sentidos para a descentralização nesse cenário. Um lado aspirava ao Estado mínimo em uma concepção neoliberal, em ascensão no final dos anos 1980 e início dos 1990, onde se teria como estímulo a privatização do fornecimento dos bens públicos e a descentralização do governo garantiria maior eficiência aos serviços. Em contrapartida, o outro lado, tem a descentralização como forma de redistribuir o poder, através da relação entre Estado e sociedade na democracia.

No Brasil o campo de estudo também dispõe de perspectivas variadas, que em suma é marcado pela variedade de vertentes que dão ênfase para a descentralização fiscal e as políticas sociais. (Cavalcante, 2001). A descentralização no caso brasileiro está diretamente relacionada à sua estrutura federativa e a divisão político-administrativa, compreender esse processo é indispensável, haja vista, seus efeitos na divisão de recursos e

responsabilidade nos diferentes níveis de governo, logo, no desempenho de programas governamentais. (CAVALCANTE, 2001).

1.1 – Descentralização, criação de municípios e autonomia política-administrativa como Ente da Federação.

Nos últimos anos, freado legalmente pela Lei Complementar nº 1/1967, o Brasil registrou grande aumento de criação de municípios. Para Ferrari (2016) houve “duas ondas” de municipalizações no país. A primeira, antes do período militar, entre as décadas de 1950 e 1960, em suma pelo recebimento do Fundo de Participação dos Municípios – FPM onde as cotas, previstas na Constituição de 1946, eram as mesmas para todos os municípios. (Mello, 1971). A segunda onda tem como marco o período de redemocratização do país, que culminou na elaboração da constituinte de 1988, sendo criados mais de 1070 municípios² depois da década de 1990 a 2010 (IBGE, 2019). Isso porque há um elemento liberalizante dado pela Constituição de 1988 – CF/88 no § 4º do art. 18, que trazia apenas duas condições: 1) a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, conforme requisitos previstos em lei complementar estadual, e 2) a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Somado a isso, dentre outros fatores, o aumento das transferências constitucionais obrigatórias contribuíram para o aumento do número de municípios. (BRANDT, 2010).

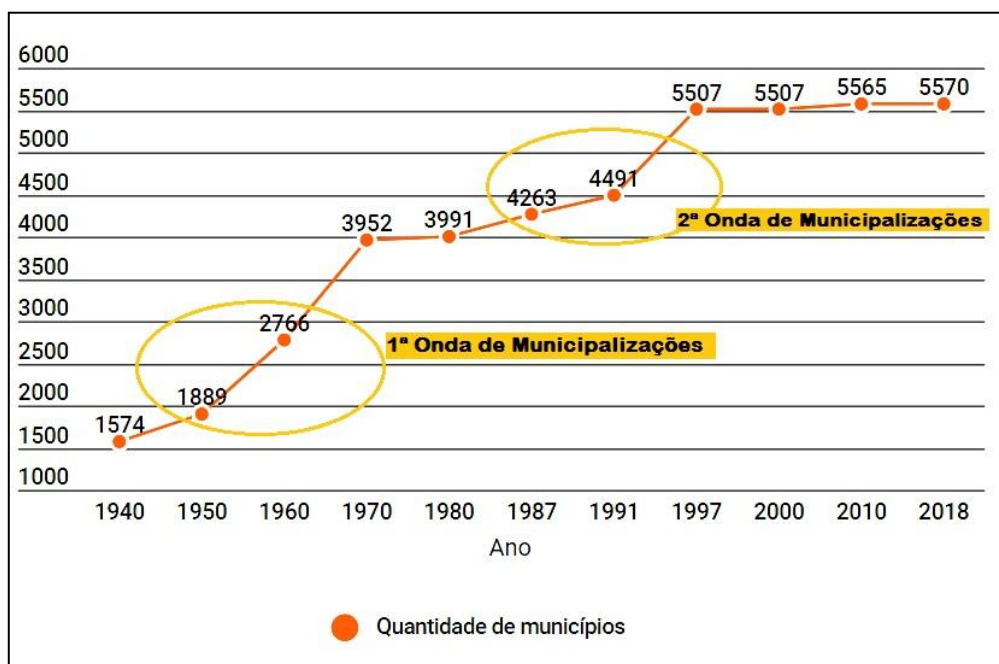
Essa “segunda onda” para Mello (1992), em grande medida, está associada aos interesses eleitoreiros, com ênfase aos deputados estaduais, que encontravam na emancipação uma forma de se privilegiarem, ou ainda, a

² O Ministro da Economia, Paulo Guedes, encaminhou recentemente uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 188/2019) para redefinir o Pacto Federativo objetivando restringir a criação de novas prefeituras, como também fundir municípios com menos de 5.000 habitantes e cuja arrecadação própria seja menor do que 10% da receita total, estes seriam incorporados aos municípios vizinhos. Em uma tentativa desesperada, neoliberal, o governo pretende “descentralizar, desindexar e desvincular” as políticas sociais e transferências fiscais almejando isentar a União da responsabilidade de intervir nas dívidas dos estados e municípios. O alvo é engendrar dinheiro nos entes federados e evitar que se bata nas portas de Brasília em busca de mais recursos. A medida, ainda que insana, reforça o argumento que os municípios são o lócus do processo descentralizador, para o presidente da República, Jair Bolsonaro: “Gostaríamos de continuar recebendo as visitas [dos prefeitos e governadores], mas já estando garantido na PEC, eles, lá nos estados e municípios, decidirão o que fazer do dinheiro muito melhor do que nós.” (SENADO, 2019).

necessidade de serviços básicos dos distritos como água encanada, energia elétrica, iluminação pública, escolas e atendimento de saúde nos postos.

Conforme o IBGE (2001) o processo de emancipação de novos municípios se acelerou no período de 1988 a 2001, crescendo quase 40%. O gráfico 1 exibe a duas ondas de crescimento da quantidade de municípios no país.

Gráfico 1 – Quantidade de Municípios no Brasil (1940 – 2018).



Fonte: elaboração própria, a partir de dados obtidos no site do IBGE (2019).

As “ondas de municipalizações” são visualizadas através da inclinação vertical da curva do gráfico 1. O processo de formação dos municípios pós-CF/88 está intimamente relacionado à ampliação da descentralização política e administrativa, que repassa atribuições importantes para as gestões municipais no que tange a prestação dos serviços públicos à população. Para Vainer (2001/2002) esse fenômeno não se restringe ao caso brasileiro, se tratando de uma resultante da atual concepção, hegemônica e difundida, de forma sistêmica, pelas diferentes agências internacionais de cooperação.

A palavra descentralizar remete ao afastamento do centro, nessa abordagem, se exprime a uma gestão onde existem diferentes esferas nacionais, que dispõem de inerentes atributos. Nas palavras de Arretche (1996)

“Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema”. (Arretche, p.7,1996). A descentralização, em linhas gerais, pode ser compreendida como a distribuição ou divisão de competências entre os entes federativos e tem forma dual, ou seja, se apresenta como descentralização política e/ou descentralização administrativa. A descentralização política para Di Pietro (1997) decorre da capacidade de cada ente ser titular das suas atividades jurídicas, não existindo a figura de subordinação ao governo central, pois todos os Estados-membros são dotados de autonomia para criar suas leis e gerir sua arrecadação própria, sendo sua titularidade originária. Segundo Abrucio (2006) consiste no processo político de transferência do poder decisório de um Estado nacional para os governos subnacionais. Já, a descentralização administrativa é o processo de delegação de funções e de poderes nas diferentes esferas sociais e efetivada, geralmente, através de formas variadas de participação dos cidadãos nas políticas públicas. (IBGE,2001).

A CF/88 estabeleceu a forma brasileira em molde trino, integrando o município como uma entidade estatal integrante da Federação³. Para Meirelles (2001) esse ordenamento político é uma peculiaridade do Estado brasileiro. A Federação, de acordo com o artigo 18⁴, passou a compreender a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos, inclusive estes últimos, são dotados de autonomia político-administrativa. (IBGE, 2001).

Um dos fatores propulsores da descentralização, para Borja (1989) é a crise de representação política. A descentralização, no caso brasileiro, está associada intimamente à lógica de transição democrática, onde advindo de um governo centralizador e autoritário (regime militar), os movimentos sociais e lideranças democráticas impulsionaram como flâmula a participação e como

³ O Brasil se organizou como uma federação, ou seja, como uma união de entidades políticas autônomas regidas por uma Constituição Federal, inexistindo o direito de secessão, pois o vínculo federativo é indissolúvel. Nas palavras de Daniel Elazar (1987): “O termo ‘federal’ é derivado do latim *fedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1987, p. 5).

⁴ CF/88, Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

lôcus privilegiado nesse processo, o município e sua implementação autônoma. (LASSANCE, 2007).

A autonomia dos municípios, como ente federativo brasileiro, está assegurada e fixada na Carta Magna, art. 30, para todos os assuntos de seu interesse local e se expressa sob três aspectos: o político, administrativo e financeiro. O político na composição do governo como na edição de suas normas; o administrativo, na organização e execução dos serviços públicos locais; e o financeiro, no que se refere à arrecadação e aplicação dos tributos municipais. (IBGE, 2001).

Dentre as conquistas do movimento municipalista da década de 1990 se acentua esse status de ente da federação, onde estes passaram a ser regidos por Lei Orgânica própria, tendo evidentemente em consideração o princípio da Supremacia Constitucional. Desse modo, puderam ser inserir com mais independência, em termos relacionais, com os outros entes federados, em particular, os estados, que até então empreendiam influência singular sobre os rumos da política municipal. Para Genro (1997) é a ruptura da “tradição dos municípios estarem sempre de “chapéu na mão” em relação ao governo do estado ou a Brasília”. (Genro, p. 28, 1997). A viabilidade de elaborar leis inerentes para as questões locais transfigurou aptidão aos municípios facultando-lhes articulação entre as demais esferas (Estados e União), no tocante aos processos de formulação e implementação das políticas públicas – PP’s. Essa reorganização federativa prevista na CF/88 previa, dentre outros objetivos, o aumento da participação dos níveis subnacionais de governo na criação de agenda e demais etapas de formulação e implementação das PP’s, visando possibilitar o fomento da participação com a proximidade das pessoas (população) nos processos decisórios. (IBGE, 2005).

A descentralização das políticas governamentais está associada a vários objetivos, que conforme Faguet (1997) tem como cerne os argumentos de eficiência na alocação de recursos e ampliação de *accountability*⁵ nas

⁵ De acordo com O'Donnell (1998) pode ser compreendido como delegação de competências e responsabilização dos agentes públicos, sendo classificado em duas vertentes: *accountability* vertical e horizontal. O *accountability* horizontal é representado pelas agências estatais que possuem o direito e poder legal, sendo dispostas e capacitadas para executar ações desde a atividade de supervisão, a sanções legais ou até o impeachment, ou ações de outros agentes ou agências estatais que possam ser caracterizadas como delituosas. Já o *accountability* vertical são exemplos, eleições, reivindicações sociais

administrações locais. O sentido de local, descrito nesse capítulo, decorre da concepção de Franco (1998), como um município ou um conjunto deles. Os governos locais para Borja e Castells (1997) dispõem de duas importantes vantagens comparativas, 1) desfrutam de maior capacidade de representação e legitimidade em relação aos seus representados, e 2) de muita flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de manobra em um mundo entrelaçado de fluxos, demandas e ofertas cambiadas e sistemas descentralizados que envolve tecnologia e interação. Ainda para os autores, o governo local está baseado em três elementos, a população, território e organização. Em suas palavras “o governo local deve estabelecer funções para uma população e um território que vão além do que lhe corresponde histórica e legalmente” Borja e Castells (p.159 ,1997).

A descentralização para Borja (1989) apresenta benefícios e supera tendências autárquicas tradicionais, se colocando como alternativa para velhas práticas do aparato estatal. Nesse sentido, é necessário o fortalecimento dos municípios, tanto de forma institucionalizada como política, como também, das instituições que estão próximas da população. O autor não exclui as instituições representativas desse cenário, mas aponta a necessidade de criação e fortalecimento de outras instituições democráticas. Ainda para Borja (1989), a descentralização também ocasiona a redução das distâncias entre os atores sociais, suscitando maior proximidade em âmbito local, na medida em que os atores são mutuamente identificados.

O argumento que favorece a existências de governos locais, conforme Mendes (1994) está na alocação de bens públicos cujos benefícios atingem a áreas restritas de um país. “O fornecimento desse tipo de bem pelo governo local, financiado por tributos locais, torna maior a interseção entre o conjunto dos beneficiários e o conjunto dos financiadores da produção do bem.” (MENDES, 1994, pág. 11). Conforme o autor, além de proporcionar maior equidade, tal sistemática estimula maior controle da população sobre as ações do governo, na lógica de que se o usuário paga pelo serviço público ele vai avaliar o serviço e se necessário pressionará por uma melhor qualidade da

que não possuem capacidade de coerção. “São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.” O'Donnell (1998, p.28).

oferta. Ademais, a participação da população na formulação de políticas públicas seria maior.

A descentralização administrativa foi caracterizada pela transferência de atribuições da União e dos Estados para as administrações locais. Como princípio assegurador da autonomia administrativa, os municípios dispõem de competência constitucional para organizar e manter serviços públicos que estejam de acordo com o interesse local. Dentre rol de responsabilidade destes estão os serviços como, transportes coletivos, a educação pré-escolar e o ensino fundamental, o atendimento à saúde, a proteção do patrimônio histórico-cultural local e o controle de uso e parcelamento do solo (IBGE, 2002).

Em suma, para Arretche (1996) a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas ao gerenciamento das decisões dos governos locais, quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e municípios. Com base nos anos 1997, a autora demonstra que, nesse mesmo ano, tais Entes (estados e municípios) eram responsáveis pela aquisição de alimentos da merenda escolar do ensino fundamental da rede pública e os livros didáticos também já eram adquiridos e distribuídos de maneira descentralizada. Nesse contexto, “os municípios passaram a ter uma série de encargos, como a gestão das políticas sociais de saúde, educação, incluindo merenda escolar e assistência social, destaca-se neste sentido, o aumento das parcerias envolvendo a sociedade civil, a iniciativa privada e o governo” (GIL, 2012, p.21). Os modelos apontados por Arretche (1996) e Gil (2012) como o programa de alimentação escolar – PNAE e aquisição de livros didáticos são alguns dos mecanismos que evidenciam esse processo, haja vista, a existência de outras formas, como a instituição de conselhos, que mostram a diversidade e abrangência progressiva da descentralização para o âmbito municipal.

A partir de uma observação histórica dos conselhos, Tótora e Chaia (2002) apontam a sua característica como órgãos de ação política e não um estribo de difusão das instâncias centralizadas de poder. Para as autoras os conselhos são espaços públicos de ação e discussão, não se configurando para legitimar a autoridade central, muito menos, seriam apenas formuladores

de agendas ou estratégias de execução burocráticas. A aspiração dos conselhos se encontra na construção de um espaço público que confere liberdade para a efetivação da participação cidadã direta na matéria social e coletiva. Os conselhos podem reunir membros de diversos partidos políticos, como também, pessoas que não possuem filiação partidária.

1.2 – Os conselhos municipais no processo de descentralização e os entraves estruturais desse novo arranjo.

Dentre os principais marcos da política nacional descentralizada para as administrações locais está o Sistema Único de Saúde – SUS, que é operado pelos municípios com recursos oriundos dos governos federal e estadual, assim como, os conselhos municipais setoriais, que possibilitam a participação direta da comunidade na gestão das políticas públicas. (IBGE,2002).

A descentralização administrativa evocou formas de controle social em diferentes níveis de governo, que para Fleury (2006) é exercida através dos conselhos e da participação equânime entre sociedade civil e governo em tais espaços. O pensamento de Junqueira (1998) assente essa ideia ao afirmar que, a descentralização das políticas sociais junto à autonomia político-administrativa conferida aos municípios, possibilitou mais transparência e suscitou o controle social, sendo uma condicionante para a participação popular, ou seja, um meio que aproxima a população da gestão das políticas públicas, redefinindo, portanto, a relação entre o Estado e a sociedade. O autor, ainda cita Rofrnan (1990) ressaltando que a descentralização tem sentido, somente, se estiver confluência da presença da sociedade civil.

Nesse novo arranjo de gestão das políticas públicas há novas dinâmicas institucionais, advindas do ensejo da demanda por transformações que resultem no plano de reforma do Estado. (Lubambo e Coutinho, 2004). Para os autores tais mudanças aconteceram em dois sentidos. O primeiro é a ampliação do controle social no que tange as decisões públicas, através de mecanismos que implicam diretamente a população, dentre os exemplos estão os orçamentos participativos e mutirões habitacionais. O segundo é o fortalecimento das formas de controle das políticas setoriais, por meio da

criação de instâncias deliberativas e consultivas que reúnam representações de pessoas diretamente enredadas, bem como, entidades da sociedade civil e prestadores de serviços. Os conselhos setoriais, não anulam ou substituem os movimentos sociais organizados, muito pelo contrário, constituem-se também como sujeitos democráticos, sendo diferenciados pela atuação institucional e integrada no aparelho estatal. Ainda conforme Lubambo e Coutinho (2004), enquanto no primeiro sentido, como o orçamento participativo, a consulta envolve diretamente os beneficiários dos serviços, o segundo, os conselhos setoriais, abarcam também a possibilidade de controlar as decisões dos gestores públicos e acompanhar as ações implementadas.

Dessa forma, segundo Junqueira (1997) a descentralização, mais precisamente o debate da eficácia da gestão das políticas sociais, ganha visibilidade na década de 1980 com a expectativa de mais transparência e controle social. Porém, para o autor as políticas públicas são tratadas de forma isolada, desconsiderando as necessidades plenas dos cidadãos. Cada política pública apresenta uma solução de forma fragmentada, apesar da complexidade de questões no que tange a transversalidade destas, ou seja, os resultados e impactos não dependem apenas da intervenção de uma política social, mas da sua inter-relação com as demais. O autor enfoca o exemplo da política de saúde, que não contorna somente as doenças (prevenção e tratamento), mas abarca o direito a uma vida digna e com qualidade. Portanto, envolve também a educação, habitação, trabalho e outros segmentos sociais, devendo ser compreendida não isoladamente, mas de forma integrada.

Ainda para Junqueira (1997) o processo de municipalização não ocorreu uniforme, visto que o estágio de desenvolvimento da gestão das políticas não é o mesmo e que os equipamentos e recursos de cada política são transferidos de forma isolada. Dessa maneira, o município retrata o quadro dessa fragmentação com uma gestão política setorial. É preciso portanto superar essa pulverização do aparelhamento municipal, compreendendo que a intervenção de uma única política não garante a sua eficácia plena, e que a origem de algumas problemáticas como, as doenças, podem estar associadas a outros aspectos, inclusive a alimentação. Conforme o autor, a

descentralização, no caso da saúde, se constitui como possibilidade na gestão das políticas sociais, mas que somente a mesma não é garantia de eficácia.

Consoante a ideia, Marta Arretche (1996) levanta a hipótese de que a descentralização, através das instituições de âmbito local, sendo estas dotadas de efetivo poder, seriam representações de incentivo à participação política, haja vista a possibilidade de controle sobre agenda e ações governamentais. Para autora, todavia, é insuficiente reformar apenas a escala ou o âmbito da esfera incumbida da tomada de decisão, sendo necessária a construção de instituições cujas naturezas e formas de funcionamento sejam coadunáveis com princípios democráticos. Ainda para Arretche (1996), sob uma análise das políticas públicas de educação, saúde e habitação, o processo de descentralização das políticas sociais foi marcado por desigualdades de toda ordem, 1) na formulação e decisão entre as diversas políticas setoriais; 2) no interior de cada política; 3) ritmo e resultados desiguais de implementação; e principalmente na 4) qualidade dos serviços prestados.

É preciso considerar o apontamento de André Medici (1994) no que diz respeito a criação de instâncias de participação social no processo de descentralização que não atendem a uma configuração de fato descentralizada ou organizada de forma instrumental e com poder decisório. Ainda segundo o autor, a descentralização seria um meio e não um fim, nesse sentido, discorda do movimento municipalista que considera a descentralização como prima do fortalecimento dos municípios, para ele, é uma forma de melhorar a administração estatal por intermédio da aproximação da população que pode acompanhar os pareceres do governo local.

Em conformidade ao pensamento, para Thereza Lobo (1989) o controle social é uma prerrogativa indispensável para operacionalidade da democracia no país, visto que através dele a sociedade se organiza e pode participar dinamicamente da ação do poder público, responsabilizando-o quando houver descumprimento ou não atendimento adequado de suas necessidades, redirecionando as ações conforme seus interesses. A autora elenca alguns “princípios e diretrizes fundamentais” importantes no processo de descentralização sendo, 1) Flexibilidade; 2) Gradualismo; 3) Transparência no

processo decisório e 4) Controle Social. O quadro 1 sintetiza o pensamento da autora.

Quadro 1 – Princípios e Diretrizes Fundamentais no processo de descentralização

Flexibilidade	Gradualismo	Transparência no processo decisório	Controle Social
Está relacionada ao tratamento diferente aos governos subnacionais de acordo com suas particularidades econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais, intra e extra, regionais, estaduais e municipais que devem ser consideradas e tratadas de forma diferenciada. Dadas as desigualdades regionais, não se deve adotar um molde uno e fixo de descentralização, mas que seja adequado aos espaços inseridos.	Incorpora a flexibilidade e trata da adequação da descentralização de acordo com as realidades distintas, definidas no tempo e espaço, permitindo que a consolidação de forma gradual e contínua, não somente a partir de deliberações centrais, mas como resultado de processos pactuados de mudanças.	Redireciona núcleos de poder, localizados, até então centralmente, sendo o acordo, o pacto e a cooperação mútua requisitos básicos para o sucesso do empreendimento. Sem a participação direta dos atores envolvidos – governos estaduais e municipais – nas etapas decisórias, dificilmente ter-se-á o compromisso e a cumplicidade necessários para levar adiante mudanças que alterarão de forma profunda as regras do jogo, até então estabelecidas.	Aumento e consolidação de mecanismos de controle social, dado que a descentralização possibilita que a população esteja mais próxima dos gestores, e portanto podem interferir no processo de formulação das políticas e serviços que utilizará, havendo sentido, somente, se para isso servir.

Fonte: elaboração própria com base em Lobo (1989).

Ainda para Lobo (1989) existe uma exacerbação da ideia e pressão para a descentralização oriunda da corrente do municipalismo que radicaliza a questão de tudo ser municipalizado, desconsiderando o âmbito estadual e dessa maneira inviabilizando as ações governamentais nas regiões e consequentemente, a perda de escala e produtividade. Para Abrucio e Filipim (2010) a descentralização diligencia novos padrões de governança local, que sejam capazes de fomentar a coordenação regional, segundo os autores, a alternativa para a superação dessa visão municipalista autárquica⁶ consiste na proposta de redes de articulação regional, que se colocam como contraponto à ação centralizada do governo estadual, inserindo os municípios e regiões da unidade federativa, como também, ocasionando a cooperação entre atores públicos e privados.

⁶ Para ABRUCIO (2005), o processo de descentralização encontrou dilemas e problemáticas locais, o “municipalismo autárquico” seria a plena exemplificação, onde para o autor funcionaria como um sistema onde os prefeitos municipais agem de forma isolada e autônoma na busca por solução dos impasses de sua localidade. Dessa forma, o município sobrepõe competências, duplicam ações e gera mais gastos. O municipalismo autárquico, está relacionado a ideia de que os governos locais poderiam resolver sozinhos todos os dilemas de ação coletiva colocados às suas populações.

Em síntese, com a descentralização, como foi abordado, tem-se maior autonomia aos municípios e estados, que adquiriram o *status* de unidades autônomas da federação. Para Farah (2001) a descentralização é um dos componentes centrais de um processo de democratização da gestão e das políticas públicas no país, de que faz parte um movimento que passou a ocorrer na esfera local. Para autora, a descentralização e a participação social passam a ser vistas como fundamentais no cenário do debate sobre uma mudança da ação do Estado na área social, no âmbito do processo de redemocratização do país nos anos 1980, em que ganharam visibilidade questões de equidade e de inclusão de setores da população anteriormente afastados dos benefícios das políticas sociais. É a partir desse novo desenho da gestão de políticas sociais (SOUZA, 2003) que se observa uma importância crescente da ação do município na área social (FARAH, 2001).

O processo de descentralização foi muito relevante no contexto das políticas sociais, e para a definição dos rumos da política de segurança alimentar no país, campo de estudo desse trabalho, sendo componente de uma das Diretrizes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN preconizando articulação entre os diferentes níveis de governo e tendo como princípio a participação social na construção das etapas da política nas três esferas (como será abordado no capítulo 3). Vale salientar ainda a intersectorialidade da política de SAN que tem como premissa o alinhamento entre programas de diferentes setores, possibilitando (ou intencionando) a gestão integrada entre a União, os Estados e os municípios. Todavia, conforme Maluf(2007) não basta, tão somente, a transferência de responsabilidade da política de SAN para o âmbito local, é necessário considerar as próprias dinâmicas dos sistemas municipais.

Nesse cenário, para Vasconcellos e Moura (2018) os conselhos são importantes mecanismos institucionais, e apontam para a expectativa destes como os principais no modelo de participação adotada pelas políticas sociais, como também, pela inferência na descentralização do SISAN. A presença dos conselhos de segurança alimentar nos municípios, expressa vitalidade para a estrutura do SISAN, mesmo não sendo necessariamente sinônimo de sua consolidação.

CAPÍTULO 2

CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a promulgação da CF/88 se estimula, de forma institucional, a implementação de novas formas de gerir as políticas públicas, de maneira que haja uma descentralização das decisões, ampliação dos espaços participativos e próximos à sociedade. Dessa forma, junto ao ensejo da criação de municípios em todo o país, se acentua também o crescimento de mecanismos que inserem segmentos diversos da população nos processos decisórios, entre os quais, se encontram os conselhos, que agregam, de acordo com suas respectivas especialidades, entidades do Poder público e demais representações múltiplas como, organizações ambientais, associação de moradores, sindicatos e/ou associações de profissionais, entidades religiosas, organizações não governamentais, entre outras. Os conselhos se multiplicam nesse contexto de debate e busca em torno da autonomia dos municípios na gestão dos recursos públicos e como influentes canais para o fortalecimento da participação. (IBGE, 2001).

Os conselhos municipais constituem uma das principais expressões da democracia participativa, atuam na gestão das políticas públicas e apresentam uma alternativa complementar para as formas clássicas de representação indireta, via legislativo ou por intermédio de partidos políticos. Tendo em consideração a fragilidade do modelo brasileiro de democracia representativa, os conselhos exprimem a opção de reafirmação da soberania popular e estão presentes na maior parte dos municípios do país, articulados em diferentes níveis de governo, atuando em diversas áreas como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional. Para Tatagiba (2005) o principal fundamento dos conselhos é institucionalizar de forma democrática o encontro entre sociedade e governo, propiciando que a alocação dos recursos públicos seja mais justa e eficiente. Os conselhos, segundo Bronstein, Fontes Filho, Pimenta (2017) são instrumentos de participação organizados em espaços que possibilitam a inclusão de minorias ou grupos com pouca

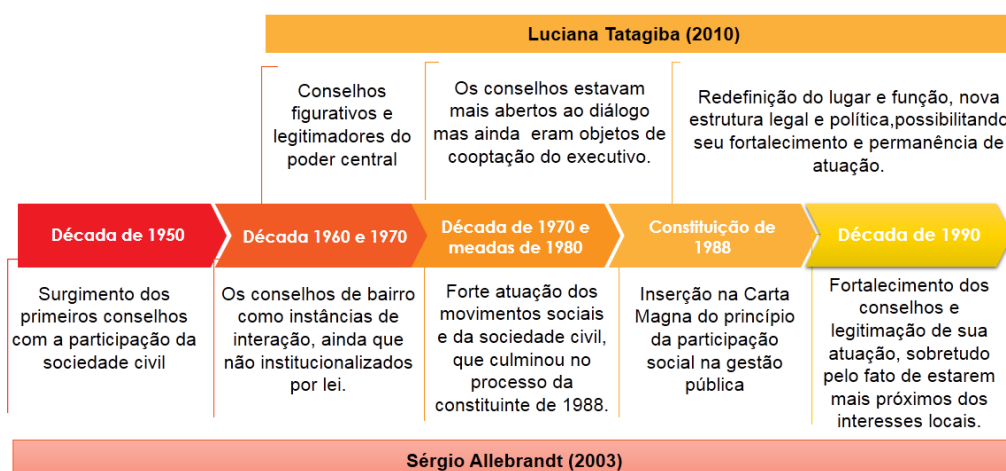
representação no processo democrático e, por isso, são mecanismos de controle das instituições e recursos. Dessa maneira, a participação é vista como precursora de práticas de governança e de políticas públicas, como de seus processos de implementação e controle mais efetivos e legítimos.

2.1 – Breve Histórico e a estrutura dos conselhos municipais.

De acordo com Tatagiba (2010) a trajetória dos conselhos pode ser compreendida em três fases, que vai do período militar até a Constituição de 1988. Já, Allebrandt (2003) analisa o processo histórico dos conselhos a partir da década de 1950 culminando na década de 90. A Linha do Tempo (Ilustração 1) foi construída com base nesses autores, de modo a realizar um breve-histórico da formação dos conselhos no Brasil.

Gráfico 2 - Breve Histórico dos conselhos municipais no Brasil.

Linha do tempo



Fonte: elaboração própria.

Para Tatagiba (2010) a primeira fase, ditadura militar, o poder Executivo operava de forma centralizadora, o que na prática tornava os conselhos figurativos e como legitimadores do poder central.

Na segunda fase, final da década de 1970 e meadas de 1980, em um contexto de enfraquecimento do período anterior para a redemocratização e com forte pressão social, os conselhos, dada a conjuntura, estavam mais

abertos ao diálogo e faziam uma ponte entre o poder público e a sociedade civil. Contudo, ainda eram objetos de cooptação do executivo para homologação de suas decisões e estavam suscetíveis as interferências governamentais. A centralização se agrava pela crise do setor público, final da década de 1970, que conforme a autora era evidenciado pelo comportamento estatal excludente na concessão de políticas públicas, práticas clientelistas nas agências estatais, somadas a incapacidade do Estado em suprir demandas sociais, o que resulta na reivindicação de mecanismos participativos que atendessem o apelo por mais transparência e abertura de negociação entre o Estado e a sociedade. (TATAGIBA, 2010).

Na terceira fase, a da Constituição Federal de 1988, inicia-se um novo período para os conselhos, onde é redefinido o lugar e a função dos conselhos, a partir de uma nova estrutura legal e política, desenhando os conselhos de forma mais legítima, possibilitando seu fortalecimento e permanência de atuação, assim sendo, os conselhos passam a exercer papel elementar nos processos de políticas públicas (TATAGIBA, 2010).

Para Allebrandt (2003) a utilização dos conselhos na gestão pública não é algo novo. No início do séc. XX as câmaras legislativas municipais eram denominadas de conselhos e os vereadores eram chamados de conselheiros. Junto ao estabelecimento do modelo representativo de poder nascem os conselhos como local de cidadania interativa e de controle social. O autor realiza uma análise do surgimento dos conselhos a partir da década de 1950, mais precisamente os de energia, turismo (conselhos setoriais), planejamento urbano (conselho global) e distritais (conselhos territoriais). Cabe salientar a criação, nesse período, do Conselho Nacional de Saúde em 1950, um dos mais antigos a ser composto pela sociedade civil.

Na década de 1960 e 1970 ainda que não institucionalizados por lei, a existência significativa, em números, de conselhos indicava o reconhecimento por parte do poder público em assentir os “conselhos de bairro como instâncias de interação”. (Allebrandt, 2003, p.2).

As décadas de 1970 e 1980 foram emprazadas pela forte atuação dos movimentos sociais como forma de mobilização da sociedade civil, o que culminou no processo da constituinte de 1988 e na inserção na carta Magna do

princípio da participação social na gestão pública, que no regime de democracia semidireta combina os mecanismos da participação indireta, evidenciado pelo poder legislativo, com a participação direta, plebiscito, referendo, iniciativa popular e conselhos. (ALLEBRANDT, 2003).

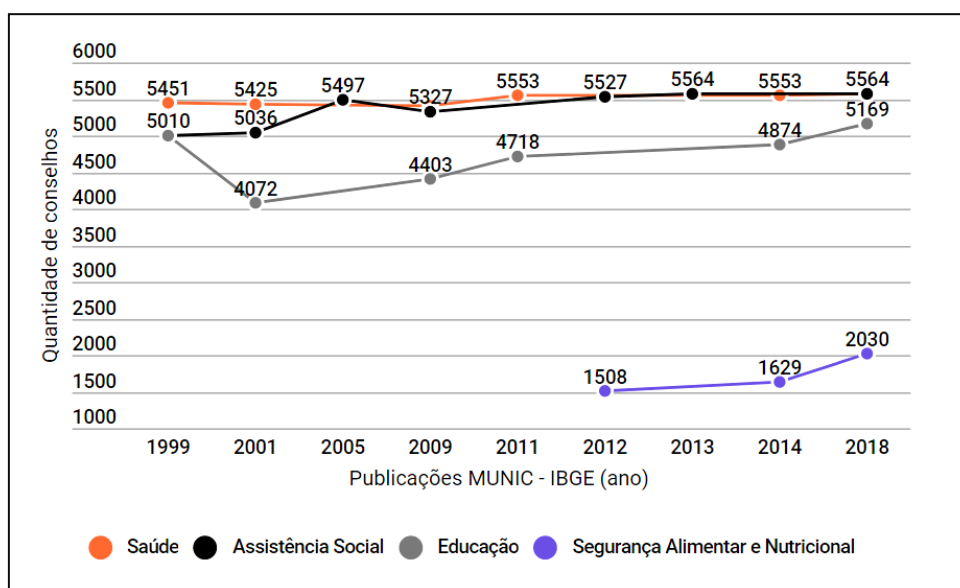
A década de 1990, posterior a Constituição de 1988, há o fortalecimento dos conselhos, marcando um novo período onde é legitimada a sua atuação, sobretudo, pelo fato destes estarem mais próximos dos interesses locais, portanto, tal imediação e visibilidade relacionada ao processo de descentralização tornaram-nos essenciais para a elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Destarte, os conselhos se apresentam como instrumento, através da participação da sociedade civil, no auxílio da coordenação de políticas entre os diferentes níveis. Nesse sentido, destacam-se os conselhos da área social como, saúde, assistência, educação, criança e adolescente que foram instituídos quase em maioria por determinação da legislação federal (Lei Orgânica da Saúde – nº 8.080/90 e Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/93), que vinculavam a existência destes como condicionantes para os repasses de verbas orçamentárias específicas. (ALLEBRANDT, 2003).

Tal afirmação é evidenciada, sobretudo, pelas publicações do IBGE “Pesquisa de Informações Básicas Municipais” - MUNIC, que retratam o perfil dos municípios em relação as mais diversas políticas públicas. Dos 5.570 municípios, em 2018, o equivalente a 99,9% possuía Conselho Municipal de Saúde, percentual que se elevou durante os anos, pois em 2014 eram 99,7% e em 2009, 97,3%. O Conselho Municipal de Assistência Social estava presente em 99,9% dos municípios em 2018 e mesmo percentual foi obtido em 2013. O Conselho Municipal de Educação consistia a 92,8 % dos municípios em 2018, 87,5% em 2014; 84,8% em 2011; 79,1% em 2009 e 67,6% em 2006. Já, o conselho municipal de segurança alimentar, objeto desse trabalho, que não possui transferências de verba vinculada a existência do conselho, segundo dados do MUNIC-IBGE da totalidade dos municípios brasileiros, 36,4% contavam com o conselho em 2018; e 29,2% em 2014. (MUNIC, 2018).

O primeiro MUNIC a abordar o tema conselhos municipais foi em 1999. No ano em questão eram 5.506 municípios no Brasil, destes 99% tinham

conselhos de saúde, seguido por 91% de Assistência Social e também 91% de Educação. O tema “Segurança Alimentar” somente surge na pesquisa do IBGE em 2012. Visando entender a consolidação desses conselhos através do banco de dados supracitado foi elaborado o gráfico 3 baseado em todas as publicações que constem os conselhos no MUNIC IBGE.

Gráfico 3 - Quantidade de municípios brasileiros com conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: Elaboração própria com base nas publicações do IBGE.

Os dados do gráfico 3 ilustram que os conselhos vinculados a fundos federais, mais precisamente os conselhos sociais de saúde, assistência social e Educação, não só existem em maior número que os de Segurança Alimentar e Nutricional, como também, se mantiveram durante todo o período de redemocratização pós Constituição 1988. Esse fato é importante, pois aponta para o fato de que a participação popular se tornou uma política de Estado e não de governo.

Observa-se ainda, um tímido crescimento do número de conselhos de segurança alimentar e nutricional, entre os três anos pesquisados. E, comparativamente aos dados relativos aos conselhos anteriores, há uma distância razoável, no que se tange à razão percentual entre o número de municípios e a existência do conselho setorial da SAN. Cabe aqui, reconsiderar

o fato de não existir, para este caso, a condicionante da sua existência para a transferência de recursos federais para a área. Mesmo porque, não há vinculação de repasses para as políticas públicas de SAN, apesar de ser uma política de caráter transversal, que perpassa em todas as outras de forma bem objetiva. Difere assim, dos outros conselhos sob análise, que contam com este “incentivo seletivo” (OLSON, 1999), quanto à participação popular.

É importante salientar que o decréscimo dos conselhos de educação de 1999 (91,1%) para 2001 (73,3%) se deve ao fato de que a primeira pesquisa considerou a existência de qualquer tipo de conselho ligado à área de educação, incluindo os conselhos de programas (Alimentação Escolar e FUNDEB), diferentemente da pesquisa de 2001, que somente contabilizou os conselhos expressamente de educação. (IBGE, 2001).

Como se pode observar, estes conselhos encontram-se presentes na quase totalidade dos municípios do País⁷. Não por menos, são segmentos da política pública cuja transferência de recursos para as localidades ocorre mediante a existência formal do respectivo conselho popular. Evidencia assim, uma questão de coordenação federativa, com a qual se espera um estímulo à participação social. Nas palavras de Allebrandt (2003, p. 3) “[...] parece que os conselhos são criados na maioria dos casos a partir da imposição dos níveis federal e estadual e, ainda assim, preferentemente se vinculados ao processo de repasse de verbas.”

Ainda para Allebrandt (2003) a grande quantidade de conselhos, mesmo que estejam instalados e com membros escolhidos e nomeados, não é sinônimo de funcionamento pleno ou de garantia de instrumentação efetiva da participação em busca pela cidadania, ou ainda que, esses assumam papel ativo na criação de agenda das políticas. Diante do exposto, cabe a reflexão no tocante ao funcionamento, a composição e o papel de cada um dos conselhos citados. Tendo em vista que ao repassar a verba, a União, busca de uma certa forma, obter um acompanhamento da efetividade do dinheiro público e nesse ponto as instituições participativas exercem papel importante. A ideia é que a democracia direta com a atuação dos conselhos seja de fato uma

⁷ Quantidade de Municípios brasileiros conforme o IBGE por ano. Em 1999, 5.506; 2001, 5.560; 2005, 5.564; 2009 a 2012 se manteve em 5.565; e de 2013 a 2018 permanece em 5.570 municípios.

representação da sociedade. O quadro 2 objetiva realizar uma síntese da função e composição dos conselhos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional. É importante destacar que o mesmo não descreve todas atribuições e/ou restringe a composição de suas representações, que podem variar conforme os aspectos regionais.

Quadro 2 - Síntese da Função e composição dos conselhos

Conselho municipal	O Que faz?	Como é a sua composição?
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> •Controla o dinheiro destinado à saúde. •Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. •Participa da elaboração das metas para a saúde; •Controla a execução das ações na saúde. 	Representantes da prefeitura; Usuários do SUS; Profissionais da área de saúde como médicos e enfermeiros; Prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares);
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social. • Aprova o plano de assistência social feito pela prefeitura. 	Representantes da prefeitura; Entidades que prestam assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso e associações comunitárias.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais; • Atua na defesa dos direitos educacionais assegurados nas leis vigentes; • sensibiliza os poderes públicos municipais quanto às responsabilidades no atendimento das demandas dos segmentos, em conformidade com as políticas públicas da educação; • Procura formas de parcerias que defendam o direito de todos à educação de qualidade; •Municipaliza a preocupação na resolução dos problemas educacionais; •Participa da formulação, implantação, supervisão e avaliação da política educacional; 	<p>I - Câmara da Educação Básica: Representantes da Secretaria Municipal da Educação; do magistério Público Municipal; Diretores de Unidades de Educação e Ensino da Rede Pública Municipal; Representante dos Conselhos Escolares Municipais ou equivalentes; representante das Escolas Privadas, sendo de uma instituição que mantenha Educação Infantil, se houver;</p> <p>II - Câmara do FUNDEB: Representantes da Secretaria Municipal de Educação); Professores da educação básica pública municipal; Diretores das escolas públicas municipais; Servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais; Conselho Tutelar, quando houver; Pais de alunos da educação básica pública municipal, que não sejam servidor público municipal; Estudantes da educação básica pública, que não sejam servidor público municipal.</p>
Segurança Alimentar e Nutricional	<ul style="list-style-type: none"> •Elabora diretrizes para implantar a política municipal de SAN a partir das deliberações das conferências; •Orienta a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo prioridades e diretrizes; •Acompanha e monitora a aplicação de recursos do município; • Incentiva a produção local de alimentos; • Promove e apoiar estudos, campanhas e debates que fundamentem as propostas ligadas à SAN. 	Representantes do poder público; entidades ou de instituições que já atuam em segurança alimentar (igrejas, sindicatos, cooperativas, ONGs, etc.); e representantes da sociedade civil organizada.

Fonte: Elaboração própria com base na CGU (2012), no CNE (2007) e no CONSEA (2011).

É preciso considerar a identidade própria que os conselhos possuem, sendo essa identidade apreendida de forma parcial a partir de duas variáveis essenciais, o desenho institucional e a trajetória política. A construção da identidade política está relacionada ao processo de transformação e

experiências das fases e momentos ao longo do tempo. (TATAGIBA E TEIXEIRA, 2007).

No desenho estrutural ou configuração organizacional os conselhos possuem como órgão máximo a plenária do conselho, que coordena a diretoria ou também chamada de núcleo de coordenação, que em geral é composta por um presidente, vice-presidente e secretário. Há alguns conselhos que dispõem formalmente em sua estrutura, câmaras e comissões permanentes, ou pelo menos possuem autonomia para criar comissões especiais temporárias. Também existe a possibilidade da Secretaria Executiva ser composta por servidores concursados ou funcionários cedidos pelo poder público. (ALLEBRANDT, 2003).

Ainda para o autor existem 4 (quatro) tipos de conselhos são estes: setoriais; temáticos; territoriais e globais. Os conselhos de políticas setoriais estão vinculados à implementação de ações focalizadas, sendo definidos por leis da União para se concretizarem nos direitos de caráter universal são estes, saúde, educação e assistência social. Os conselhos temáticos estão diretamente envolvidos com temas transversais e que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, são estes, direitos humanos, violência, antidrogas. Os conselhos territoriais possuem desempenho no processo de formulação e gestão de políticas de caráter universal, entretanto sob a ótica territorial, realizando com frequência atividade executiva, entre os exemplos estão os conselhos distritais; de regiões administrativas; e de bairros. Por último, os conselhos globais, de caráter geral e que abarcam variados temas transversais são exemplos conselhos de desenvolvimento municipal; e de desenvolvimento urbano. (ALLEBRANDT, 2003).

No que tange a função que exercem os conselhos podem ser de vários tipos: mobilizadores, fiscalizadores, consultivos e/ou deliberativos. Os conselhos mobilizadores como o termo sugere são conselhos responsáveis por mobilizar e estimular à participação popular na gestão pública, contribuindo na formulação e disseminação de estratégias de informação da sociedade sobre as políticas públicas. Os conselhos fiscalizadores exercem acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. Os conselhos deliberativos possuem a prerrogativa de decidir sobre as estratégias a serem realizadas nas

políticas públicas e exercem controle na aplicação dos recursos, enquanto os conselhos consultivos relacionam-se à emissão de pareceres, opiniões e sugestões sobre as matérias que lhes são correlatas. (CGU, 2012). Os conselhos de caráter consultivo, para Allebrandt (2003) têm suas atividades voltadas na apresentação de propostas, contribuem, assessoram e fornecem subsídios para a participação social na formulação das políticas públicas, sendo possível observar temáticas que possuem maior quantidade de conselhos de caráter deliberativo, enquanto em determinadas de caráter consultivo.

O debate a respeito da relação governo e sociedade parte da premissa que há base de acordos e consensos dentro dessa arena, que como toda arena de política pública envolve interesses e jogo de poder. O pilar desse relacionamento são as deliberações e estabelecimento de pautas das assembleias, onde a partir dessas escolhas se agrega distintos elementos avaliativos que serão determinantes nos resultados das discussões. (AZEVEDO, CAMPOS, LIRA, 2016).

A qualidade do processo de deliberação, ou seja, de tomada de decisão para Tatagiba e Teixeira (2007) envolve variáveis importantes como a existência ou ausência de debate anterior à decisão; os interesses plurais inseridos na disputa; caráter das razões representadas; grau de autonomia dos agentes envolvidos para manter posições e maior ou menor poder, na construção da agenda, dos atores ou segmentos. Por isso, para autoras é necessária uma análise que articule avaliação material das decisões tomadas com o processo deliberativo, pois essa combinação pode fornecer elementos a respeito da sustentação das decisões e sobre as expectativas em termos da efetividade. Por tanto o processo e produto são fatores importantes e que não podem ser analisados de forma isolada ou separada, sendo elementos chave para a avaliação da efetividade e do controle social exercido por essas instituições sobre as políticas públicas. (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2007)

As literaturas sobre a efetividade deliberativa colocam a questão, relevante para os debates à respeito, que a participação envolve pelo menos dois instantes: o primeiro implica na discussão e deliberação no interior dos conselhos, que em suma são fortemente deliberativos, compreendendo atores

da sociedade civil e estatais; e um segundo instante que envolve mais fortemente os atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado. (AVRITZER, 2011).

A efetividade deliberativa, portanto, está relacionada ao funcionamento dos conselhos e aos fatores que propiciam suas decisões como a forma de escolha de pauta, a estrutura física e as informações fornecidas pelo poder executivo. Já a Efetividade das instituições participativas relaciona-se a condição das decisões realizadas dentro das instituições serem valorativas, no sentido de repercutirem fora delas. É a ligação do conselho à institucionalidade externa, ou seja, se as decisões dos conselhos estão sendo de fato incorporadas ou internalizadas pela prefeitura e pelos órgãos.

2.2 – Impasses e obstáculos na efetividade dos conselhos

Para Allebrandt (2003) é a partir dos conselhos e da crescente participação da sociedade civil, que ocorre mais democracia nas deliberações e formulação de políticas públicas. Todavia, é corriqueiramente levantada a questão sobre essa participação, haja vista a existência de conselhos que em termos práticos atuam de maneira figurativa, sendo utilizados em um discurso apelativo sobre participação, porém na realidade seriam espaços de re(produção) de um diálogo manipulado com o poder público e funcionariam de acordo com esses interesses.

De acordo com Azevedo, Campos, Lira (2016) dentre os problemas dos conselhos, existem 2 (dois) principais obstáculos para a sua efetividade, 1) falta de informação e 2) falta de capacidade de fiscalização e prestação de contas por parte dos gestores públicos a frente dos conselhos. O primeiro seria uma resultante da ausência de transparências das informações, que vai da omissão até a falta de divulgação da existência e atuação dos conselhos. O segundo obstáculo estaria relacionado a inexistência de indicadores das políticas e de ferramentas para avaliação do funcionamento e efetividade das políticas sociais. A falta de prestação de contas ocasiona na implicação direta da atuação dos burocratas e na forma como estes irão responder aos ensejos do desenho da política. (AZEVEDO, CAMPOS, LIRA, 2016).

Os conselhos também contam com outras problemáticas para sua funcionalidade, como a descontinuidade de políticas públicas e as trocas de governo, que podem impactar na sua estrutura de atuação, sendo necessárias estratégias para adaptação e para minimizar esses impactos. Nesse sentido Chaia (2003) chama atenção para a vulnerabilidade dos conselhos no que se refere à questão partidária e ao relacionamento entre tais órgãos e a prefeitura, que pode ou não valorizá-los na gestão municipal. A autora também aborda a possibilidade de um membro participar de vários conselhos em segmentos diversos, o que definiu como “profissionalização dos conselheiros”, a qual poderia resultar na dispersão dos interesses dos quais representa. Assim como, as constantes mudanças – alta rotatividade, seja de membros ou instituições que podem resultar em problemas na instrumentalização da participação, haja vista que para a consolidação de um trabalho requer uma perenidade das atividades.

A escolha dos membros por parte do poder público, embora necessária na parte de sua representação, pode ser um dilema no processo, pois existe a possibilidade de haver pessoas que representam na teoria instituições da sociedade civil, contudo atuam de forma enviesada para atender aos interesses do poder executivo local. Tal situação altera a finalidade dos conselhos no desenho democrático, implicando na sua deformidade. Existem também outras formas de cooptação por parte do poder público como, a definição de pauta; negociação de cargos, de bens públicos e outros benefícios concedidos pelos gestores públicos para garantir o resultado da deliberação. Com essas problemáticas o conselho passa a ser apenas um homologador das decisões da prefeitura (AZEVEDO, CAMPOS, LIRA, 2016).

Suscetíveis a dinâmica política a qual estão inseridos os conselhos também modificam o contexto que se inserem, atuando na democratização da gestão pública, contudo, para Tatagiba (2010) a sua natureza é limitada pela alta dependência dos governos, além de ficarem restritos em um campo de ação fragmentado e sofrer com a burocratização dos processos participativos.

O cenário atual demonstra a fragilidade dessas instâncias, na “Era Bolsonaro” que com o pretexto de desburocratizar a gestão, atacou o princípio constitucional da participação social extinguindo o Conselho Nacional

de Segurança Alimentar - CONSEA e outros órgãos colegiados. Para Teixeira, Tatagiba e Romão (2019) a participação cidadã tem causado um desconforto para os interesses políticos e econômicos dos grupos de poder atuais e que com uma canetada o governo desconsidera toda a construção histórica de uma luta de décadas baseada no estreitamento de laços com a ponta, ou seja, os usuários das políticas. Ainda conforme os autores os conselhos possibilitam através da convivência plural, o respeito ao contraditório, habilidade esta que o poder executivo não demonstra possuir ou se colocar à disposição em realizar. Ao contrário do imediatismo que o governo atual tem demonstrado em seus primeiros meses, os conselhos são mecanismos do aparelho estatal, que pensam as políticas públicas para além de questões de governo, independente de questões partidárias, com planejamento ao longo prazo para a efetivação da garantia de direitos, onde a democracia é um processo que reúne a sabedoria dos agentes do Estado e da sociedade civil. (TEIXEIRA, TATAGIBA e ROMÃO, 2019).

O grande incômodo dos governos com os conselhos, para Raichellis (2000), não se trata tão somente de sua existência, mas da natureza de suas atribuições, pois, legalmente tendo caráter deliberativo, o poder público depende do crivo dos conselhos e isso pode ocasionar em mais demora nas decisões. A obrigatoriedade de aprovação das contas pelo conselho fica evidente nos recursos oriundos de orçamentos e fundos de financiamento como os da Assistência Social, da Saúde e Educação.

Segundo Maluf e Reis (2013) os conselhos constituem espaços intersetoriais de diálogo e encontro de diferentes atores, sendo estes governamentais ou não, objetivando construir ações integradas e que promovam a participação social. Conforme os autores para a construção de sistemas estaduais e municipais de SAN seria necessário identificar as questões da temática próprias das esferas estadual e municipal, bem como estabelecer as relações entre as mesmas. Portanto, ainda para Maluf e Reis (2013), as questões estaduais e municipais devem ser acrescidas de atribuições específicas que, em suma, tem origem na implementação descentralizada de programas federais. Ainda conforme os autores o elemento principal para o êxito dessa construção nessas esferas é o reconhecimento de

dois enfoques da SAN: a intersetorialidade e a participação social. A instituição de CONSEAS apontaria para esse reconhecimento, na medida em que são espaços promotores de ambos os componentes, bem como de órgãos intersecretariais reunindo os setores de governo participantes dos sistemas estadual e municipal, à semelhança da CAISAN. (MALUF e REIS, 2013).

O grande desafio da democracia participativa, para Teixeira (2000) é a criação de estratégias para recompor a totalidade da política social. Para o autor os conselhos deveriam cumprir essa tarefa, a de transcender a política específica e setorial. Conforme Raichellis (2000) é necessária a criação de formas de articulação entre os conselhos através de uma perspectiva que integrem as políticas. Em suas palavras: “uma grande tarefa é pensar estratégias de integração e articulação entre os conselhos, criar agendas comuns e fóruns mais amplos que contribuam para superar a segmentação das políticas sociais.” (p.46).

Como abordado nesse capítulo há uma quantidade expressiva de abordagens no que tange a discussão da funcionalidade e efetividade dos conselhos, contudo se faz necessária uma literatura que além de apontar tais dificuldades, ofereça soluções, caminhos, para superar esses impasses. Por tanto, é preciso pensar para além da estrutura interna de tais órgãos (sem a menosprezar, evidentemente), mas também, refletir a estrutura sistêmica da qual estão inseridos, que em boa medida estão voltadas para uma perspectiva setorial e não consideram nem no desenho e nem mais precisamente na prática a transversalidade das políticas públicas.

CAPÍTULO 3

A TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELA PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) compreende inúmeras dimensões da vida humana, o cotidiano e a praxe das comunidades, grupos sociais e países. A política de SAN deve ser, portanto, analisada de maneira sistêmica, onde sejam compreendidos os fatores biológicos, econômicos e sociais (Maluf e Reis, 2013). A concepção de alimento e comida vai além do aspecto nutricional ou estritamente do conteúdo material. O alimento faz parte de um conjunto histórico, que envolve hábitos e práticas alimentares relacionadas à dinâmica social. Desse modo, os alimentos não são apenas alimentos, e se alimentar compõem uma necessidade biológica e nutricional, sendo o ato de comer um ato social, uma vez que abarca pragmatismo, usos e costumes. (SANTOS, 2005).

A Soberania Alimentar é, dessa forma, o direito dos povos estabelecerem suas próprias políticas, diretrizes e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam a população o direito à alimentação, tendo como alicerce a pequena e média produção, bem como a proteção da cultura, diversidade e características singulares dos modos camponeses, ribeirinhos, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos territórios rurais, nos quais a mulher exerce importantes atribuições. A soberania alimentar é para os povos um caminho para a erradicação da fome, combate à desnutrição e um estímulo à segurança alimentar. (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, 2001).

Um dos precursores do tema no Brasil, Josué de Castro (1946), em sua obra "*Geografia da Fome*" considera que a erradicação dessa não é uma garantia plena de segurança alimentar e nutricional. O autor aborda o conceito de fome oculta onde a escassez não seria necessariamente de alimentos, mas da ausência de proteínas, de sais minerais e de vitaminas. Dessa forma, há a fome dos que não comem ou que não possuem alimentos em quantidade, e a

fome dos que ingerem de forma inadequada os alimentos, sem qualidade nutricional.

Nessa época, dos estudos de Josué de Castro, o entendimento sobre a segurança alimentar não se embasavam em um conjunto amplo de informações, pois tanto no âmbito do contexto internacional, quanto no nacional, tal questão ficava restrita aos fatores determinantes da fome e sob enfoque das estratégias para sua erradicação. Com o tempo essa discussão vai se ampliando sendo debatida por organizações internacionais, como a FAO – “Food and Agriculture Organization of the United Nations”, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, que em 1992 realizou a Conferência Internacional de Nutrição, acrescentando assim o aspecto nutricional e sanitário na interpretação da segurança alimentar, passando a ser denominada como Segurança Alimentar e Nutricional - SAN. (CONSEA-RJ, 2019).

A definição da FAO combina duas dimensões distintas e complementares: a alimentar, no tocante aos modos de produção, comercialização e distribuição de alimentos; como a nutricional, que está relacionada desde a seleção do alimento, ao se preparo, até o consumo. Logo, a dimensão nutricional envolve o campo da saúde e a educação alimentar. (CONSEA-RJ, 2019).

O trabalho de Castro (1946) juntamente com os movimentos sociais, organizações da sociedade civil e governo contribuiu para a institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a formulação do conceito de SAN do Art.3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada no país.

“Art. 3º - A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.” (Brasil, 2006).

A LOSAN pauta o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como a pedra angular do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O direito humano à alimentação adequada está previsto no Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo posteriormente ampliado no Art.11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU.

O Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA se constitui no acesso de todos, tanto de forma física como econômica, aos alimentos e aos recursos de sua obtenção, como emprego ou terra, de maneira que seja assegurado o acesso de forma contínua. O DHAA inclui a água e a sua obtenção. A alimentação adequada está intimamente relacionada ao contexto cultural, social, climático e ecológico do ser humano englobando sua etnia, cultura ou grupo social que o mesmo está inserido. (BRASIL, 2019).

Os temas relativos às políticas de SAN permitem dar um novo enfoque nas questões colocadas para os estudos de pobreza e desenvolvimento na atualidade, seja do ponto de vista do combate à fome (consumo) e da geração de renda (acesso), seja do ponto de vista da produção/comércio de alimentos. Devem, portanto, ser também colocados dentro da questão da sustentabilidade ambiental, assim como da produção de agro combustíveis – sobretudo no Brasil (CAMAROTTI e SPINK, 2001).

As questões relativas à SAN, se colocadas sob o enfoque territorial, propicia a execução de ações intersetoriais de combate à fome, à pobreza, saúde, assistência social, educação, dentre outros. Demais, não há que se desprezar a capacidade de produção de alimentos da agricultura para o desenvolvimento e melhoria do abastecimento regional – com melhores preços. (CUNHA e LEMOS, 1997).

Nesse contexto, a SAN, pelo seu caráter intersetorial e a partir da noção de “novas territorialidades”, pressupõe a associação entre identidade cultural, identidade territorial e formas de produzir, distribuir e consumir alimentos, além das diferentes formas de se relacionar com o ambiente. Sob esse enfoque permite-se perceber seu relevante papel em torno das representações do desenvolvimento, não podendo ser vista somente pelo ponto de vista do

abastecimento sob o enfoque privado, na produção, distribuição e consumo de alimentos. (REIS, 2003).

A SAN vem sendo pensada a partir de outros princípios além da intersetorialidade: a sustentabilidade, a participação social, a equidade e a descentralização, tornando mais complexa sua implementação. Tais dificuldades podem justificar a constituição de grupos de estudo e pesquisas, que possam tornar as etapas de implementação das ações de SAN (desde a concepção até a avaliação) objeto de reflexão e aprendizado constante.

Deste modo, como sendo um conceito (e uma ação) de caráter interdisciplinar e transversal permite contribuições de várias áreas de conhecimento, o que lhe permite ser um elo entre diversas áreas de políticas públicas, como a saúde, educação e assistência social.

Entre os eixos norteadores da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2014 encontra-se a busca pela transversalidade de suas ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com a participação social. Para Marcondes, Sandim e Diniz (2018) a complexidade dos problemas sociais tem conduzido à busca por arranjos novos de gestão que facultem a integração das políticas públicas. Para as autoras esse processo, principalmente no âmbito acadêmico e como citado anteriormente, até mesmo nas discussões das conferências, tem permeado o debate e consolidação de ferramentas estratégicas que viabilizem soluções integrais, dentre as quais se destacam a transversalidade e a intersetorialidade. Ainda conforme Marcondes, Sandim e Diniz (2018) apesar da recente difusão de tais conceitos, existem diversas interpretações sobre os mesmos, havendo até mesmo sobreposição dos significados, não estão claramente definidos os elementos conceituais que compõem a definição de cada um.

A sobreposição dos conceitos fica evidente nas definições dadas por Junqueira e Inojosa (1997) e pelo IPEA (2009). Para os primeiros autores, a intersetorialidade é um conceito integrado, que reúne a articulação de saberes e experiências das ações de planejamento, realização e avaliação com o objetivo de alcançar sinergia nas situações complexas intencionando promover o desenvolvimento social.

É difícil mensurar o surgimento do conceito “transversalidade” no âmbito das políticas públicas. Para o IPEA (2009) a origem do termo encontra-se na área de educação com nova abordagem no processo de ensino, onde existe a interdisciplinaridade dos conteúdos ministrados em sala de aula, possibilitando a troca de experiências a partir de um mesmo assunto. Exemplo: o tema “água” é estudado na química pela sua fórmula H_2O , na biologia como solvente universal sendo incolor e sem cheiro; na geografia pelo ciclo da água; na física pela condutividade elétrica e assim por diante. A definição de transversalidade envolve atuação entre diferentes departamentos e criação de fóruns horizontais que suscitem o diálogo, assim como conhecimentos e técnicas onde as instituições possam ser sinérgicas. Quando esse conceito é aplicado no campo das políticas públicas, este abarca também, a intersetorialidade (envolvimento entre diversos setores).

“[...] pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução.” (IPEA, 2009, p.780).

A transversalidade é compreendida para Silva (2011) como um instrumento de intervenção social que pretende incorporar à gestão aspectos determinantes para a compreensão de problemas pontuais, e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada, permeando vários campos de análise, e assim portanto, trazendo novo significado às formas de atuação. Ainda conforme a autora, o processo de transversalidade não ocorre de maneira homogênea dada as características das atividades setoriais e/ou aprofundamento dessa setorialidade. Dessa forma, a transversalidade é operacionalizada em *modus continuum* em uma perspectiva de tipo-ideal. (SILVA, 2011).

3.1 - A transversalidade da Política de Segurança Alimentar e Nutricional com as políticas de Assistência Social, Saúde e Educação.

A Política de SAN implica na articulação e a integração de ações no âmbito do acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, abarcando a extensão e biodiversidade, indo do consumo até a educação alimentar e nutricional. Dessa forma, essa política deve propiciar a articulação de atuações entre diferentes setores – intersectorialidade- de forma equilibradamente sustentável, de maneira que não haja comprometimento de outras necessidades essenciais, como também, a inclusão de políticas econômicas e financeiras, e as políticas sociais como a saúde, educação e assistência social - transversalidade (DHANA, 2017).

A Política de SAN está intimamente relacionada a política de assistência social na medida em que os mais pobres estão mais expostos à insegurança alimentar e públicos específicos como mulheres, crianças e idosos demandam carências e necessidades alimentares distintas dos homens e dos mais jovens. Grupos étnicos como negros e índios compõem segmentos mais vulneráveis à fome – nesse quesito, há também transversalidade com as políticas de igualdade racial. Ainda na questão social, a insegurança alimentar está associada à dificuldade de obtenção de alimento causada pelo desemprego ou nível de renda mais baixo. (MALUF e REIS, 2005).

A insegurança alimentar conforme a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)⁸ respalda-se na inquietude da família de que o alimento acabe mais rápido que o dinheiro que esta dispõem para novamente poder comprá-lo, deslocando para a insegurança relativa que é o comprometimento da qualidade da dieta, todavia sem restrição na quantidade, até alcançar o ápice mais grave, que é a insegurança quantitativa, condição que a família passa por momentos de contração na disponibilidade de alimentos para seus membros. (BRASIL, 2014).

⁸ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)– Complemento de Segurança Alimentar (2004), p. 24.

Em países com elevada desigualdade social, como o Brasil, o custo da alimentação de fato ocupa boa parte do orçamento familiar, chegando a corresponder 17,5% segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares- POF divulgada pelo IBGE (2018). Ainda conforme a pesquisa para as famílias de baixa renda os gastos com a alimentação acabam tendo ainda mais impacto. Dessa maneira, para atender o item, muitas famílias acabam retirando outros componentes importantes de uma vida digna. O acesso regular aos alimentos, nesse caso, evita a fome e a possibilidade de desnutrição, contudo, não se pode considerar plena condição de segurança alimentar e nutricional. (MALUF e REIS, 2005).

De acordo com os autores, a preocupação que envolve o debate de SAN vai além da garantia de obtenção do alimento, de modo que esse direito consiste no acesso digno à alimentação, preservando princípios éticos, a qualidade nutricional e as práticas de alimentação saudável, hábitos que influenciam diretamente na saúde da população.

No âmbito da saúde temos como reconhecimento de problema mundial, a obesidade, que dentre muitos fatores associados a sua causa, o principal é a má-alimentação concatenada a ingestão de alimentos gordurosos, altamente processados e consumo excessivo de sal e açúcar. A obesidade é uma doença que se assenta como porta de entrada para o surgimento de outras, como as cardiovasculares, colesterol elevado e diabetes. No ponto de vista de gestão, a obesidade representa um custo elevado para os cofres públicos. Conforme divulgado pela Universidade de Brasília – UNB foram gastos em torno de 488 milhões, em 2011 no SUS, com o tratamento da obesidade e de 26 doenças associadas (OLIVEIRA, 2013).

Segundo dados divulgados pelo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE de 10/10/2019, mais de um quinto dos brasileiros estão obesos e a doença impacta negativamente no PIB do país causando uma redução de 5,5%. A organização conclui no documento, que a prevenção é um investimento para os países, pois para cada 1 dólar investido, são recuperados até 6 dólares. (OCDE, 2019).

Ainda no campo de interlocução com a saúde, para o Instituto Nacional de Câncer – INCA a alimentação saudável e equilibrada é a principal forma de

prevenção contra o câncer, uma vez que apenas 10% dos casos da doença são provenientes de fatores internos, ou seja, de origem genética, a grande maioria, entre 80% a 90%, estão associados a causas externas, que incluem questões do ambiente e meio (água, terra e ar), o trabalho (indústrias químicas e afins), o ambiente de consumo (alimentos, medicamentos) e o ambiente social e cultural (estilo e hábitos de vida). (INCA, 2018). Os tumores no estômago e intestino estão diretamente relacionados aos hábitos alimentares inadequados e, tais tumores configuram a nona posição em causas de mortalidade por câncer no país. Em contrapartida, o consumo de frutas, legumes e verduras inibe a mutação de células que desencadeiam o tumor ou, se o processo já estiver iniciado, atuam de forma a dificultar o desenvolvimento das células cancerígenas. (INCA, 2009).

A alimentação passou a ser considerada uma questão de saúde pública, sendo tais indicadores, anteriormente citados, relevantes para a reflexão sobre os hábitos alimentares das famílias brasileiras e da necessidade de pensar sistemicamente as políticas públicas, para além da perspectiva setorial, de modo a garantir o acesso à alimentação adequada e saudável.

Uma colaborativa que reafirmou a importância da transversalidade da política de SAN no Brasil com a participação social foi a resolução 408 de Dezembro de 2008, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que elencou dez pontos fundamentais para a promoção da alimentação saudável no país, com foco na reversão da epidemia de obesidade e a prevenção das doenças crônicas não transmissíveis, como o câncer, o diabetes e a hipertensão. (INCA, 2009).

Vale ressaltar ainda que tanto a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, quanto a Política Nacional de Promoção da Saúde deve harmonizar esforços para viabilizar a alimentação saudável e adequada no sentido de fomentar estilos de vida saudáveis e apontar ações de saúde pública em todos os ciclos de vida, com ênfase para a infância e adolescência. (CNS, 2008). Com a resolução o CNS defendeu a oferta ininterrupta de programas de segurança alimentar e nutricional, voltados à alimentação saudável, com alimentos produzidos preferencialmente pela agricultura familiar. Também com a medida o CNS intencionava coibir no âmbito escolar o consumo de alimentos

com alto teor de açúcar, gorduras saturadas, gorduras trans e sódio. (CNS, 2008).

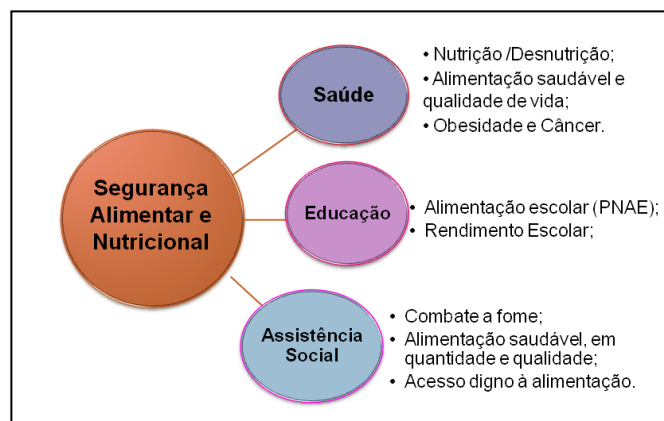
A relação entre alimentação e rendimento escolar já foi objeto de diversas pesquisas, que mostram o melhor desempenho na escola e mais chances de completar o ensino superior para as crianças que estão com peso saudável. Contudo, as que possuem problemas de peso tendem a serem menos motivadas e chegam a ter quatro vezes mais chances de serem vítimas de *bullying*, o que pode contribuir para resultados escolares inferiores e causar um impacto em sua vida na esfera do mercado de trabalho. (OCDE, 2019).

As escolas, dessa forma, assumem atribuição importante na educação nutricional sendo um ambiente que estimula e difunde hábitos alimentares, uma vez que são espaços onde as crianças são inseridas na primeira década de vida. (CNS, 2008). O norte das ações e campanhas de educação alimentar e nutricional nas redes públicas é oferecer “comida de verdade” para as crianças através da merenda escolar e difundir hábitos saudáveis para toda a família, na medida em que primeiro se alcança as crianças e estas podem influenciar os seus pais no consumo domiciliar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE nasceu em 1954 na comissão Nacional de Educação sob a presidência de Josué de Castro. Para ele, através do programa as crianças iriam receber uma suplementação alimentar capaz de corrigir ou minimizar as deficiências nutritivas do cardápio habitual de seus lares. Portanto, além do PNAE ter uma dimensão social, proporcionaria também a instituição da merenda como uma oportunidade para o desenvolvimento de atividades educacionais significativas para a formação de bons hábitos alimentares. (SANTOS; PAES, 1956).

A partir do que se observou e das informações, ainda que insuficientes, no tocante ao conjunto das políticas elencadas nesse estudo, pode-se perceber uma nítida transversalidade, em que pese as questões relativas a SAN. Desse modo, é possível visualizar uma interligação com as demais políticas, no que tange a potencialidade para execução de ações de combate à fome, à pobreza, envolvendo as áreas de saúde, assistência social e a educação. Como demonstrado na figura 1.

Figura 1– A Política Segurança Alimentar e Nutricional como elo com outras políticas



Fonte: elaboração própria.

Em síntese, pode-se dizer que, no caso da saúde, a relação ocorre por elementos relacionados com a nutrição (ou desnutrição), alimentação saudável, prevenção e combate às doenças como obesidade e câncer. Já no que se refere à educação, um dos principais instrumentos dessa política passa pela alimentação escolar, via Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), onde as políticas de SAN são essenciais. E por fim, a sua relação próxima com a assistência social, tendo em vista o acesso à alimentação saudável, em quantidade e qualidade, de modo a evitar uma das piores mazelas, que é a fome. Ou seja, trata-se de uma política de caráter transversal, que se evidencia como um elo entre este conjunto de outras políticas.

O Estado deve proteger e promover o direito humano à alimentação. Tal afirmação se concretiza na formulação de políticas, programas e ações, no âmbito internacional e nacional. O direito à alimentação, tal como os direitos humanos, é resultado de um processo social e político, sendo a participação social importante para a garantia, promoção e defesa desse direito e para a construção de uma sociedade democrática, justa e igualitária. (MALUF e REIS, 2013).

O processo de formulação e implementação de políticas e programas de SAN envolve um conjunto de diversos atores e segmentos sociais em uma realidade sistêmica, onde existem interesses, disposições e expectativas. (Burlandy, Magalhães e Frozi, 2013). O SISAN é integrado por três esferas do

governo (União, Estados e municípios), composto com estruturas semelhantes, como conferências, conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, e câmaras intersetoriais. Cabe, então, analisar como essa estrutura e as diretrizes de SAN são concebidas nesse arcabouço legal.

3.2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e o conselho municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ.

Inspirado pelos sistemas integrados e participativos, cujos exemplos mais conhecidos são o Sistema Único de Saúde - SUS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN é resultado do ensejo popular e uma grande conquista na perspectiva intersetorial das políticas públicas com a integração da participação da sociedade. O SISAN tem como objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como facilitar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional. (BRASIL, 2006).

Os princípios do SISAN compreendem a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, de forma a eliminar qualquer espécie de discriminação; o resguardo da autonomia e proteção à dignidade humana; a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional atingindo todas as esferas de governo; e, a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão (Lei nº 11.346, Art. 8º). O quadro 3 sintetiza tais princípios e diretrizes.

Quadro 3 - Princípios e Diretrizes do SISAN.

Princípios	Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação
	Preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
	Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo;
	Transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.
Diretrizes	Promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
	Descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
	Monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
	Conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
	Articulação entre orçamento e gestão;
Estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.	

Fonte: elaboração própria com base na Lei 11.346/2006.

O SISAN trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersectorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor (SISAN, 2010).

Dentro da estrutura do SISAN, foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN (2007). A CAISAN é a responsável pela coordenação e execução da política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do SISAN. (MACHADO, 2017).

Cabe ressaltar que, com a Medida Provisória 870/2019 o CONSEA não foi formalmente extinto, dada a legislação vigente que o menciona como a Lei 11.346⁹ e o Decreto nº 6.272/2007¹⁰. Todavia, na prática a extinção acontece, pois o conselho desaparece da estrutura da presidência da República e do rol de órgãos que integram o SISAN (IPEA, 2019). A figura 2 apresenta a atual configuração do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil ficando como um “corpo sem cabeça”.

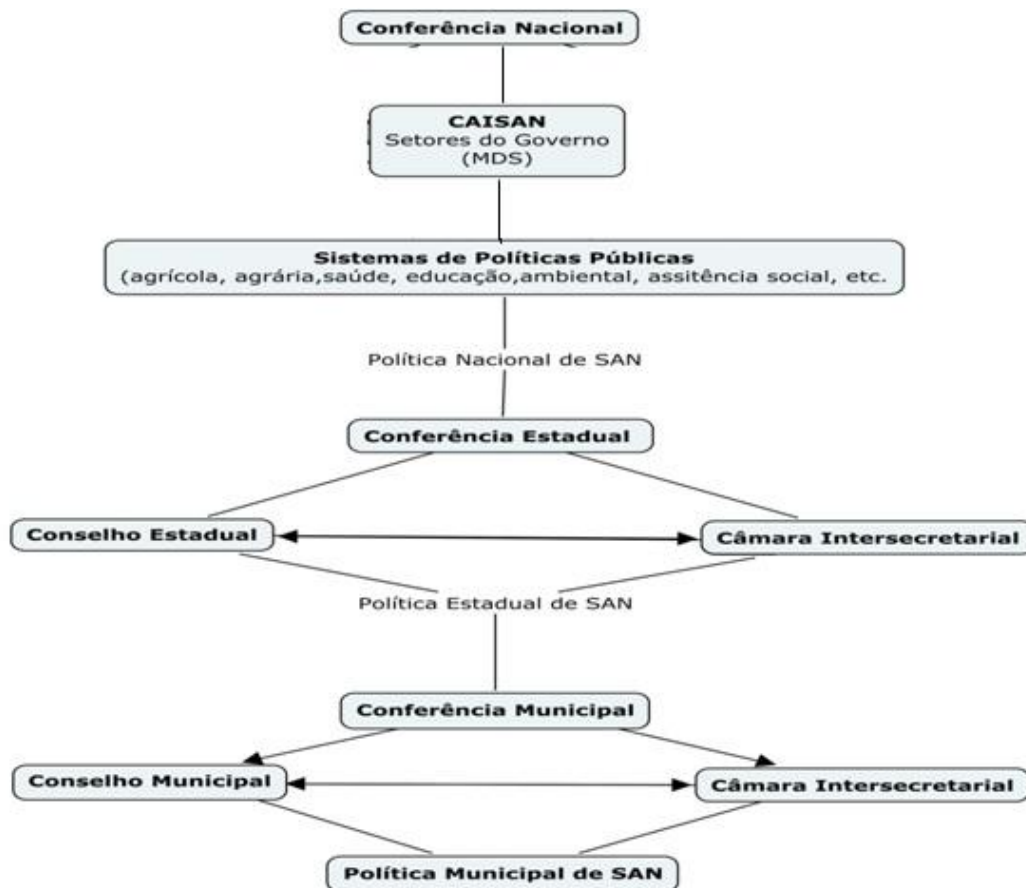
A medida provisória desconsiderou a essencialidade deste instrumento para a condução dessa política pública, visto que entre os fatores preponderantes para a saída do Brasil do Mapa da Fome, em 2014, conforme divulgado no relatório da FAO, foi a recriação em 2003 do CONSEA nacional. O documento também apontou a consecução no que tange a coordenação de estratégias interministeriais conjuntas entre o CONSEA e a CAISAN. (FAO, 2019).

É importante ressaltar, que a medida foi contestada por um conjunto de estudiosos da temática e apesar de insipiente, a mesma não extingue os conselhos municipais, que se regem estruturalmente pelos parâmetros do conselho nacional. O CONSEA enquadrava-se na tipologia de conselho sociedade-governo ou autônomo, caracterizado pela supremacia da sociedade civil na composição, o que garante, ao menos no plano formal, a hegemonia do poder concentrado na sociedade civil, criando condições mais efetivas de participação ativa no processo de construção de políticas públicas, no acompanhamento e controle da gestão pública (ALLEBRANDT, 2011).

⁹ A Lei 11.346 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

¹⁰ DECRETO Nº 6.272/2007 dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Figura 2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.



Fonte: adaptado de Leão, Maluf (2012, p.32).

O arranjo acima sintetiza os principais componentes do Sistema de Segurança Alimentar, evidenciando a participação dos Entes federados. Destacam-se os conselhos estaduais e municipais e sua inter-relação com as Câmaras (em nível estadual e municipal). A figura 2 precisou ser adaptada da publicação original de Leão, Maluf (2012) dada a extinção do CONSEA nacional. Ressalta-se, também, a Política Municipal de SAN em sua inter-relação com os demais Entes federativos.

O sistema municipal de SAN é composto pela conferência municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; o plano municipal de SAN; Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA e Órgão intersecretarias ou de assessoramento da prefeitura. (POLIS, 2019).

Para o IBGE, os conselhos municipais são considerados instrumentos práticos para engendrar ações efetivas na área, além de auxiliarem no monitoramento e fiscalização dos recursos utilizados pelas prefeituras. São

nessas instâncias que os representantes de organizações da sociedade civil, do setor privado, especialistas e profissionais de variada formação reúnem-se com gestores públicos ou seus representantes para construir proposições voltadas ao objetivo de assegurar e proteger o direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da promoção, da formulação e da articulação de ações e programas da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbitos nacional, estadual e municipal, bem como o monitoramento e a avaliação das mudanças relacionadas à situação alimentar e nutricional da população brasileira (IBGE, 2014).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizadas em 2012, 2014 e 2018, tiveram em seu escopo o tema Segurança Alimentar e Nutricional -SAN. O bloco temático de SAN teve por objetivo obter informações sobre a estrutura administrativa e instrumentos normativos (legislação) existentes para a gestão da política, e quais as ações foram desenvolvidas no conjunto das 27 Unidades da Federação e nos 5.570 municípios considerados na pesquisa. A pesquisa investigou, pela primeira vez, em 2012, alguns aspectos relacionados à política de SAN nos municípios brasileiros, incluindo os conselhos municipais que compõem a sua estrutura. É importante ressaltar que antes da publicação, já existia tais conselhos¹¹. Em 2018, a maioria dos conselhos municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (1.308) tinham caráter consultivo e 994 caráter deliberativo. Quanto a composição, 1265 (62%) era paritários, como demonstrado na tabela 1.

Tabela 1- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

Região	2012			2014			2018		
	Munic.	Qt. de Conselhos	Paritário	Munic.	Qt. de Conselhos	Paritário	Munic.	Qt. de Conselhos	Paritário
Norte	449	176	137	450	180	154	450	200	90
Nordeste	1.794	482	378	1.794	511	389	1 794	663	392
Sudeste	1.688	449	336	1.668	479	341	1 668	554	346
Sul	1.188	314	247	1.191	359	238	1.191	511	379
Centro-Oeste	466	88	72	464	100	77	464	102	58
Total	5.565	1.508	1.170	5.570	1.629	1.199	5570	2 030	1 265

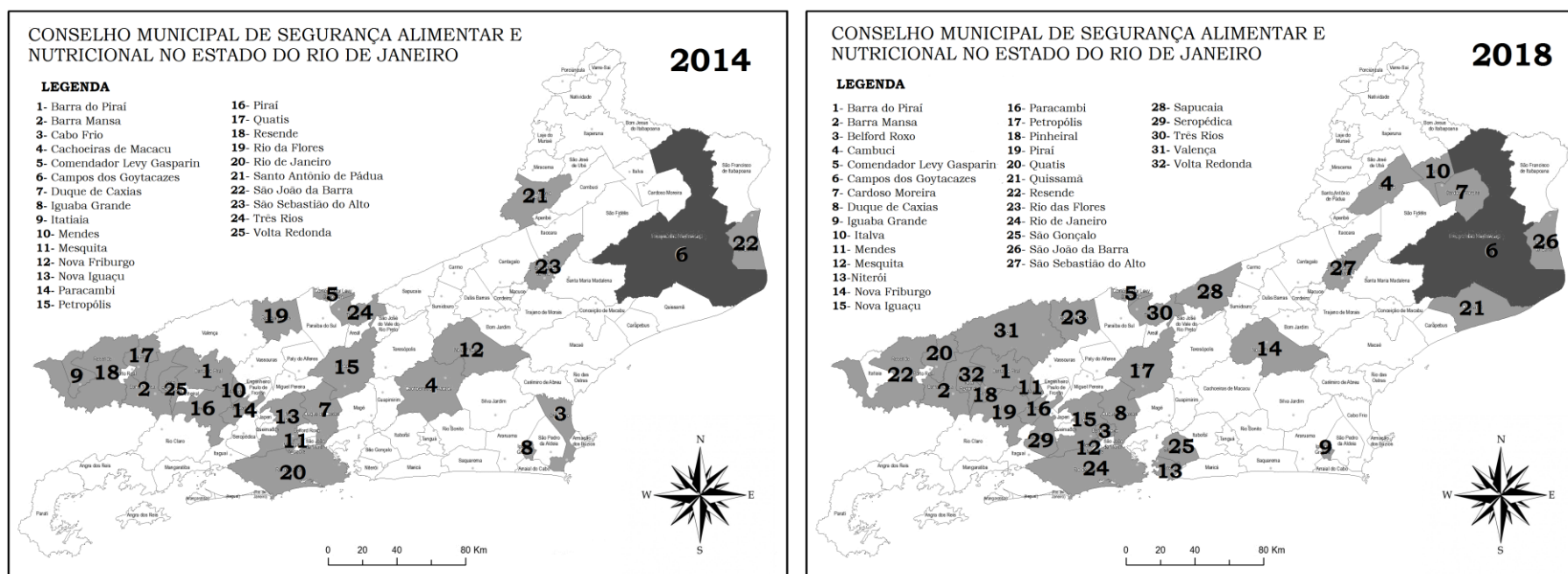
Fonte: elaboração própria com base nos dados do IBGE.

¹¹ O conselho municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ foi criado em 2007.

Em 2014, 29,2% (1 632) dos municípios tinham Conselho Municipal de Segurança Alimentar, significando acréscimo com relação ao dado apurado em 2012 de 2,1%. Conforme divulgado recentemente pelo IBGE através do MUNIC 2018, atualmente no Brasil temos 2.030 conselhos de segurança alimentar e nutricional (36,45% dos municípios brasileiros). Destes, 32 estão no Estado do Rio de Janeiro, no universo de 92 cidades do Estado. Dos 32 conselhos no estado, 11 são consultivos e deliberativos ao mesmo tempo, 3 são deliberativos, 1 é somente fiscalizador, e a grande maioria, ou seja 17, são apenas consultivos.

O mapa 1 foi construído com o objetivo de analisar a trajetória de criação, permanência ou extinção de tais conselhos municipais no Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos. Para tanto foi projetada a ilustração que compara o cenário apontado pelo IBGE no MUNIC de 2014 confrontando com mais recente, o de 2018.

Mapa 1 – Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro 2014 e 2018.



Fonte: Elaboração própria com base no de banco de dados IBGE MUNIC 2014 e 2018.

Através da observação do mapa 1 é possível perceber que entre o período de 2014 a 2018 houve um aumento de criação de COMSEAs nos municípios, mais precisamente 11, sendo estes Belford Roxo, Cambuci, Cardoso Moreira, Italva, Niterói, Pinheiral, Quissamã, São Gonçalo, Sapucaia, Seropédica e Valença. Em contrapartida também nota-se a extinção de 4 conselhos que operavam nos municípios de Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Itatiaia e Santo Antônio de Pádua. A grande maioria dos conselhos, 21 propriamente, se mantiveram ao longo do intervalo dos quatro anos, incluindo o conselho destacado com a cor mais escura no mapa, objeto desse trabalho, o COMSEA Campos.

Criado através da Lei Municipal nº. 7.948 de 17 de outubro de 2007, em vigor até o presente momento, o Conselho de Segurança Alimentar do município de Campos dos Goytacazes – COMSEA fica situado na Casa dos Conselhos, lugar que comporta mais 4 conselhos do município, sendo estes assistência social, Direitos da Mulher, Direitos do Idoso e Direitos da Pessoa com Deficiência. O COMSEA é o cenário de articulação entre os poderes constituídos e a sociedade civil, com representantes dos meios produtivos, religiosos e instituições acadêmicas, dentre outros. Possui caráter consultivo e tem a função de ajustar políticas, programas e ações que assegurem o acesso à alimentação como direito do cidadão.

Com 31 membros para mandato de três anos, o COMSEA respeita em sua composição os mesmos moldes dos conselhos das demais esferas de governo, sendo composto por 1/3 dos assentos para os representantes governamentais e 2/3 para representantes da sociedade civil. Conforme recomendação do CONSEA RJ, que foi acatada em assembleia, o presidente e vice-presidente deveriam ser da sociedade civil para a manutenção das atividades em caso de ausência do primeiro, ficando o governo municipal responsável pela indicação da secretaria executiva.

O atual presidente da gestão do triênio 2017/2019 é o David Barbosa e o vice-presidente o Elenilson do Espírito Santo, sendo ambos representantes da sociedade civil. Já o secretário executivo, José Armando, representa o poder público municipal. Como demonstrado no Quadro 4 o poder público é representado pelo gabinete do Prefeito, Secretaria Municipal de Meio

Ambiente, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, Secretaria Municipal de Educação. É possível identificar a ausência da Secretaria Municipal de saúde na representação do COMSEA na atual gestão.

Quadro 4 - REPRESENTAÇÃO COMSEA CAMPOS – RJ (2017-2019).

Categoria	Entidade
Poder Público	Gabinete do Prefeito
	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social
	Secretaria Municipal de Educação
Sociedade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
	Associação de Pesca (APACG)
	Assoc. Quilombola e Produtores Rurais de Aleluia, Batatal e Cambucá
	Associação do Remanescentes do Quilombo de Sossego (ARQUIS)
	Instituto de Desenvolvimento Afro Norte Noroeste Fluminense (IDANNF)
	Associação Cultural dos Povos da Águas do Campo da Cidade (ACUPACC)
	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
	Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)
	Faculdade Redentor de Campos
	Instituto Solar Brasil de Desenvolvimento (ISOBRAS)
	Associação de Pais de Pessoas Especiais (APAPE)
	Associação de Moradores de Produtores do Assentamento Zumbi dos Palmares I-II-III-IV (AMPAZUP)
	Associação de Produtores Rurais Assentados e Filhos de Assentados (APRAFAN3)
	Instituto Palmares

Fonte: elaboração própria.

Como abordado anteriormente o COMSEA Campos, assim como a maioria dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, possui caráter consultivo, ou seja, não delibera. Apesar disso, é importante para o município no sentido de reunir diferentes setores da sociedade que podem expressar suas opiniões acerca das políticas e ações de SAN no município, dada a importância da referida área para a sociedade, pois afetam uma série de outras políticas e ações, como o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar e questões nutricionais e de saúde pública, por exemplo.

Dessa forma, o COMSEA Campos desempenha papel de grande importância, sendo um locus de encontro entre diferentes políticas dada a transversalidade da política de SAN. Nesse sentido para Serra (2005) diferente da coordenação intersetorial, prevista nas diretrizes do SISAN, que envolve a

atuação conjunta de diversos setores, a transversalidade apresenta uma ressignificação dos órgãos setoriais ou verticais que a tem como alternativa para uma nova leitura e ferramenta organizacional, posto que na transversalidade o que se coloca em pauta é a introdução de linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical. A transversalidade surge como uma alternativa organizacional frente a uma realidade complexa, da qual instrumentos clássicos não tem atendido. É necessário pontuar que a transversalidade não se restringe a política pública de SAN e nem ao menos a temas específicos, já que pensar em política pública requer estruturação entre diferentes áreas e atores. A transversalidade nesse aspecto, para Silva (2011); e Maciel (2016) é compreendida como um instrumento de ação, que estruturada, envolve esforços para além da intersetorialidade, pois engloba os setores, como também dos atores envolvidos no processo e a requalificação do modus operandi destes. Ainda conforme o autor, a atuação transversal permite que as lideranças governamentais atuem de forma conjunta, permitindo o compartilhamento de informações e estabelecendo ações, que viabilizem a mobilidade dos gestores, assim como a comunicação entre estes e que favoreça o desenvolvimento de habilidades estratégicas gerenciais nos departamentos públicos.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DE REDE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

O processo democrático, a criação de agenda, elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas envolve diversos atores, associações e a organização de sujeitos políticos. Com a descentralização tem-se uma divisão de poder político e administrativo e assim, portanto, novas formas de coordenação e gestão das políticas públicas, sob a perspectiva de ressignificação das esferas e identidades locais ou regionais e pela difusão de demandas sociais múltiplas. (Borja, 1997). É nesse cenário de descentralização e prisma local, que acontece a democratização das novas modalidades de arranjos decisórios, com ênfase para os conselhos, e novos padrões de acesso aos serviços (Farah, 2001). A sociedade civil ganha destaque passando da condição passiva, como mera receptora e destinatária de políticas públicas, para desempenhar um papel fundamental no que tange a elaboração de políticas diretamente relacionadas às suas demandas e necessidades não atendidas pelo Estado, cabendo-o através da governança interativa se distanciar dos modelos tradicionais de gestão, promovendo um clima de interação favorável entre os agentes governamentais, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil sendo um facilitador para que tais sinergias e formas inovadoras de colaboração possam emergir (FREY, 2004).

Essa articulação entre diferentes atores, públicos e privados, para Loiola e Moura (1997), seria possível por intermédio de uma rede de informações local, onde o centro dessa rede permitiria impulsionar e conectar os atores do Estado e da sociedade civil. O conceito de redes sociais para as autoras decorre da concepção da existência das relações múltiplas a partir de relações coletivas, tendo como unidade fundamental de sua composição canais que propiciem os fluxos de mão-dupla, onde seria possível exercer interação e a comunidade poderia enviar suas demandas.

A necessidade de adaptar o conceito para o campo de políticas públicas sucede da utilidade nos estudos de padrões de governança local, onde ocorre o encontro de distintos atores que dependem uns dos outros de modo que a

cooperação os auxilia no enfrentamento de pressões externas, minimiza incertezas e aumenta a eficiência em suas ações políticas, já que reduz os custos de informação e transação, bem como a possibilidade do compartilhamento de recursos. (Cole e John, 1995). Nesse ínterim, a gestão em rede ou a rede de políticas públicas constitui um instrumento para além do gerenciamento organizacional, pois tanto exerce uma forma de coordenação horizontal, sendo assim, preserva autonomia e facilita o escoamento da comunicação, quanto viabiliza formas de coletivização e coordenação social, a medida que aumenta o capital social - grau de confiança, dado o estreitamento das relações.

A compreensão da gestão integrada de políticas públicas ou rede de políticas públicas – “Public Policy Network”, tem como premissa que existem problemas que não conseguem ser sanados sob a ótica unicamente setorial. Sendo necessário a junção de capacidade de identificação e mensuração dos programas, competência e capacidade das instituições de integrar decisões e ações permeadas por diversos atores públicos e privados, que operam em diferentes esferas governamental e enredados com interesses setoriais diversos. (COSTA e PECCI, 2002)

Para Scott (2004) no campo da ciência social, “a abordagem estrutural que é baseada no estudo da interação entre atores sociais é chamada análise de redes sociais. As relações que os analistas de redes sociais examinam são, geralmente, aquelas que conectam indivíduos humanos” (p.2). Nesse sentido, o estudo de redes sociais surge como ferramenta para o entendimento da potencialidade de um funcionamento integrado dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes, pois através desse estudo conforme Portugal (2007) é possível analisar as interações entre os indivíduos, como estão inseridos nesses espaços e as suas supostas motivações. Para Borgatti e Kidwell (2011) a teoria de análise de rede social tem como premissa mais do que um sistema de variáveis inter-relacionadas, mas a razão pela qual as variáveis se relacionam. Os desenhos gráficos ou os grafos das redes (matriz dos dados), segundo Hanneman e Hiddle (2011), auxiliam na visualização das relações sociais e aspectos importantes da estrutura geral da rede, sendo possível verificar se todos os nós estão conectados; a existência de muitos ou poucos

laços entre os atores; subgrupos ou grupos locais de atores que estejam ligados um ao outro, mas não a outros grupos; atores com muitos laços e alguns com poucos. Ainda para os autores um bom desenho também poderia indicar como um “ego” (nó) específico é incorporado (conectado), relação com sua vizinhança, ou seja, os atores que são conectados ao ego, e suas conexões com um outro. Ao olhar para "ego" e o "ego rede", podemos ter uma ideia das restrições e oportunidades que um ator enfrenta.

Para tanto se faz necessária a compreensão de alguns conceitos ou propriedades trazendo para o campo dos conselhos de políticas públicas, objeto de análise desse trabalho.

a) Rede de filiação – Decorrem das conexões entre indivíduos-atores ou grupos. Para Nohria & Eccles (1992) representa a estrutura de laços entre atores de um determinado sistema social.

b) Atores – Conforme Nohria & Eccles (1992) os atores podem ser papéis, indivíduos, organizações, setores ou estados-nação. Nesse estudo os atores são os conselhos, os conselheiros e as instituições representadas.

c) Vínculos – Os autores Nohria e Eccles (1992) também denominam de “laços”. Vínculos ou laços são a base de uma relação, podendo ser conversação, afeto, amizade, parentesco, autoridade, troca econômica, troca de informação ou qualquer outra atividade ou algo que se constitua uma ponte de relação entre os atores.

d) Medidas de centralidade – Para Scott (2004) a centralidade pode ser compreendida como a posição do nó na rede. Entre os tipos de medidas de centralidade, estão: grau do nó, intermediação e proximidade.

d.1. **Grau do nó** – A medida de grau demonstra os atores que possuem mais ligações diretas com outros conselheiros. Isto é, o conselheiro que lida diretamente com o maior número de conselheiros.

d.2. **Intermediação (Betweness)** – A medida de intermediação exhibe atores que estão no meio do caminho mais curto entre dois conselheiros – esse(s) membro(s) possuem um poder grande, ainda que não consciente, sobre os fluxos e capacidade de mobilização na rede, sendo uma espécie de “porteiro”.

d.3. **Proximidade (Closeness)** – A medida de proximidade mostra os conselheiros que conseguem chegar até outro, a partir do menor número de conselheiros – através dessa medida se identifica a pessoa que está melhor colocada na rede com potencialidade para acessar outros atores e angariar recursos e mobilizar a ação coletiva.

e) Modularidade - É a medida do agrupamento de nós, sendo dividida de acordo com as conexões realizadas pela divisão dos nós de um grafo em grupos. Quanto maiores as conexões entre um determinado grupo de nós, maiores as possibilidades de constituírem módulo na rede.

Para Freeman (2004) os estudos de redes sociais permitiram a compreensão da estrutura do grupo social; a identificação das relações de atores com atores; o desenvolvimento de ferramentas para a visualização dos padrões de relações, e ainda as propriedades matemáticas dos padrões sociais.

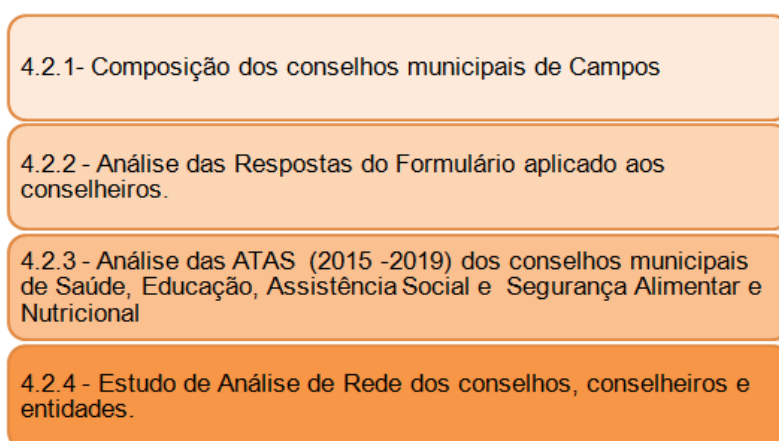
O estudo de análise de rede desse trabalho não ficou restrito ao cálculo métrico de medidas, mas está compreendido no contexto de uma análise qualitativa oriunda de uma coleta de dados ampla e aprofundada dos conselhos.

4.1. Metodologia

Para o desenvolvimento desta parte do trabalho, torna-se indispensável destacar o método utilizado, de modo a deixar mais claro as escolhas aqui definidas. Assim, a técnica de estudo de caso foi utilizada com base no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional- COMSEA Campos, suas deliberações, as entidades que nele atuam, sendo realizada uma análise das interações sociais de seus membros. A escolha desse objeto de estudo justifica-se pela transversalidade da política de SAN com outras políticas e da hipótese de participação desses membros em outros conselhos do município. Para tanto, foi efetuado um levantamento da composição de todos os membros e instituições dos conselhos de Campos, sob o enfoque da relação com o COMSEA.

Assim, com o propósito de coletar e analisar as informações no que tange a composição de cada conselho, as características de seus membros, as deliberações dos conselhos estudados e as interações entre os atores envolvidos, a pesquisa foi estruturada em 4 partes.

Figura 3 – Estrutura Organizacional da Pesquisa



Fonte: elaboração própria.

A primeira visa detalhar as características da organização estrutural dos conselhos, ou seja, quantidade de cadeiras para cada segmento (poder público

e sociedade civil), paridade ou não ($\frac{1}{2}$ sociedade e $\frac{1}{2}$ poder público) e a formação da presidência (poder público ou sociedade civil).

Para levantamento dos dados foi solicitado pelo endereço eletrônico de cada conselho o envio de sua composição atualizada. O encaminhamento da solicitação, inicialmente, em abril de 2019, considerou os endereços informados no portal da transparência da prefeitura. Porém, a última lista que consta é do ano de 2017, o que propiciou um agravante na coleta, tendo em vista, a possível alteração de emails das instituições durante o período. Portanto, para os conselhos, a grande maioria, que não respondeu a solicitação da pesquisa foi considerada sua composição mais recente publicada em Diário Oficial. A data de busca em todos os D.O.s foi realizada em Agosto de 2019. Os conselhos que informaram suas composições através de email foram assistência social, direitos do deficiente, segurança alimentar e nutricional, e o conselho de saúde. Esse último, apesar de ter enviado em abril a sua composição, no início de agosto através do D.O. realizou uma alteração de membros em sua composição. Assim sendo, o presente trabalho considerou o dado mais atualizado.

Ressalta-se ainda que em virtude dos dados desatualizados por parte da prefeitura, foi realizada uma pesquisa no buscador *Google* com a frase “conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ” e se encontrou um arquivo *pdf* no site do município com uma lista¹² que não possui data, acredita-se que a mesma seja da gestão anterior. A partir disso, foram também verificadas essas informações e a sua veracidade. Diante disso, o presente trabalho aponta a possibilidade de desativação de 5 conselhos, são esses: 1) conselho municipal de segurança¹³, foi encontrada divergência de informações, pois o telefone fixo e endereço encontram-se em nome de outra empresa;. 2) Conselho Municipal de Trabalho e Renda, onde nenhum dos telefones informados funciona. Esse conselho havia sido desativado por um período e retomou suas atividades em 2017, no entanto, durante os últimos anos não

¹² Link para consulta :

<<http://www.campos.rj.gov.br/newdocs/1398806345ConselhosMunicipais.pdf>: Acesso dia 13. Ago. 2019.

¹³ Rua Comendador Bernardino Sena, 6 - Parque Tamandaré, Campos dos Goytacazes - RJ, CEP: 28035-030 e tel. 2723-7938 / cel.: 99894-7555

existe nenhuma publicação no D.O. referente ao mesmo. 3) Conselho Municipal de Transporte, encontra-se na mesma condição do conselho anterior, quanto a inexistência de publicações, e os seus telefones não completam as ligações. 4) Conselho Municipal de Habitação, o telefone informado pertence a outra pessoa, que informou ter participado como conselheiro representante do poder público na gestão anterior da prefeitura e que não sabia informar a permanência das atividades do conselho, ressaltando que com a mudança de governo muitas instituições foram modificadas e que o caráter do conselho era consultivo, o que deixava a critério do poder local o seu funcionamento. 5) Conselho Municipal da Juventude, o telefone informado não completa ligações e o endereço não corresponde ou foi alterado.

A segunda parte objetiva compreender particularidades dos componentes e suas variáveis sociais (idade, renda e escolaridade), assim como, o conhecimento de pauta em outros conselhos e o contato ou não entre conselheiros de instituições diferentes.

Desse modo, foi aplicado o formulário, construído pelo site Google forms (Apêndice B) e através de correio eletrônico enviado as instituições solicitando o fornecimento de emails ou telefones de seus membros. Somente os conselhos dos Direitos da mulher; dos Direitos do deficiente e o de segurança alimentar e nutricional forneceram as informações. Quanto aos conselhos de saúde, assistência social e educação, negaram o fornecimento, mesmo ressaltando a necessidade ao menos do email para a realização da pesquisa, sob o argumento de violação das informações pessoais. Como alternativa ao posicionamento foi diligenciado que as próprias instituições realizassem, portanto, o encaminhamento para os seus membros. Contudo, não foi confirmado, se houve ou não, o acatar do pedido. Em contrapartida, se realizou a divulgação e publicação do formulário em redes sociais, mais especificamente o *facebook*, visando o alcance de membros, como também, uma busca pelos nomes que constam ou pela lista enviada pelo conselho previamente ou publicada em D.O. Ao confirmar que era um conselheiro na mensagem, enviada via Messenger, era pedido para que este divulgasse aos demais através de grupos no whatsapp e compartilhamento no próprio *facebook* (APÊNDICE A). Alguns conselheiros demonstraram insegurança para enviar

informação como a renda, por exemplo. Por isso, era atestada a seriedade da pesquisa e até mesmo disponibilizada a declaração de matrícula da aluna em questão.

A terceira parte da pesquisa busca, através do software “MAXQDA” analisar as ATAS de reuniões dos quatro conselhos indicados anteriormente, sendo estes o de segurança alimentar e nutricional, conselho de saúde, conselho de educação e conselho de assistência social. O propósito é verificar a existência de assuntos/temas que sejam transversais e que destacados em ATAS de reuniões. Como forma de coletar dados e informações foi solicitado fisicamente, que os conselhos enviassem, por *email*, as atas do período de 2015 a 2019. A escolha do período valeu-se em analisar os debates e discussões das assembleias realizadas em governos municipais distintos, assim como, a transição destes. De 2015 a 2016 temos os últimos anos de mandato da prefeita Rosinha Garotinho (2009-2016). A partir do ano de 2017, Rafael Diniz, o prefeito atual, assume a cadeira do governo executivo de Campos. Ressalta-se ainda que apesar do recorte temporal, a pesquisa documental intenciona encontrar aspectos, de forma global, que demonstrem (ou não) discussões de temas transversais e que poderiam ser debatidos e deliberados conjuntamente.

Todos os conselhos (saúde, assistência social e segurança alimentar) responderam enviando suas ATAS pelo canal de comunicação previamente requerido, exceto o conselho de educação, que informou ter um site disponibilizando os dados. Contudo, como as ATAS de 2018 e 2019 não se encontravam no site foi necessário ir ao endereço e solicitar o envio. A equipe técnica alegou que os documentos eram publicados no Diário Oficial do município, porém havia ocorrido um problema no sistema do – CIDAC responsável pelo suporte do site e que ficariam de enviá-las para o email da requerente. Contudo, a solicitação não foi atendida, sendo necessário a consulta ou metaforicamente passar “um pente fino” em todos os D.O. do período para a coleta das ATAS.

De forma similar, também foi efetuada uma busca em todos os D.O. de 2016 haja vista que o COMSEA Campos na figura da sua secretaria administrativa, informou a ausência de ATAS no ano de 2016.

A quarta e última etapa, trata-se da análise de redes sociais, através do software R, de todos os conselheiros do município, objetivando verificar os atores mais relevantes, primeiro, os conselheiros a partir da estrutura de oportunidade dos conselhos. Depois, ainda sobre os conselheiros, mas a partir da estrutura de oportunidade das instituições que representam. Por último, as instituições como atores a partir da estrutura de oportunidade dos conselhos nos quais possuem assento.

4.2. Resultados

Nessa seção estão dispostos os resultados da pesquisa, sendo organizados em 4 itens: 4.2.1 - Composição dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ. 4.2.2 - Análise das Respostas do Formulário aplicado aos conselheiros, 4.2.3 - Análise das ATAS (2015 – 2019) dos conselhos municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional e 4.2.4 - Estudo de Análise de Rede dos conselhos, conselheiros e entidades.

4.2.1 - Composição dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ.

A tabela 2 exibe o resultado da identificação dos conselhos e de sua composição. Ao todo são 20 conselhos em atividade no município de Campos dos Goytacazes-RJ. A tabela considerou apenas as entidades, ou seja, os segmentos que ocupam cadeira de representação.

Tabela 2 - Composição dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ.

	Conselho	Presidência	P.P.	%PP	S.C.	%SC	Cooperações Setoriais ¹⁴	%CS
1	Saúde	Poder Público	5	7,5	20	75	5	7,5
2	Educação	Poder Público	5	33,3	10	66,6	-	-
3	Assistência Social	Poder Público	10	50	10	50	-	-
4	Segurança Alimentar	Sociedade Civil	9	33,3	18	66,6	-	-
5	Direitos do Idoso	Sistema de alternância – Atualmente Sociedade Civil	8	50	8	50	-	-
6	Inclusão das Pessoas com Deficiência	Poder Público ¹⁵	10	50	10	50	-	-
7	Gestor do FUNDECAM	Poder público	8	100	-	-	-	-
8	Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	Sociedade Civil	8	50	8	50	-	-
9	Defesa do Consumidor	Poder Público	5	83,3	-	-	1	16,6
10	Meio Ambiente e Saneamento	Poder Público	8	50	8	50	-	-
11	Fiscal do Instituto de Previdência Dos Servidores municipais	Poder Público	3	60	-	-	2	40
12	Promoção da Igualdade Racial	Poder Público	10	50	10	50	-	-
13	Direitos da Mulher	Poder público	11	50	11	50	-	-
14	Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural	Poder público	7	-	7	-	-	-
15	Cultura	Poder Público	11	48	12	52	-	-
16	Alimentação Escolar	Sociedade Civil	1	15	6	85	-	-
17	Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	Sociedade Civil	2	20	8	80	-	-
18	Turismo	Poder Público	-	-	-	-	-	-
19	Política Agrícola e Pecuária	Poder Público	11	50	11	50	-	-
20	Combate à corrupção	Poder Público	4	50	4	50	-	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelos conselhos e/ou publicações no Diário Oficial do município - 2019.

A maior parte dos conselhos, 15 (75%) é presidida pelo poder público e 9 (45%) são paritários (metade do poder público e metade da sociedade civil)

¹⁴ Cooperações Setoriais são os prestadores de serviço na área de saúde - Hospital Escola Álvaro Alvim, Santa Casa de Misericórdia de Campos, Hospital Plantadores de Cana, Liga Espírita de Campos/Hospital Abrigo João Viana e Sociedade de Beneficência Portuguesa de Campos.

¹⁵ Atualmente do poder público, mas pode ser da sociedade civil também, sendo a única obrigatoriedade: ser deficiente.

4.2.2 – Análise das respostas do formulário aplicado aos conselheiros.

Através do formulário (Apêndice B) foram analisadas as respostas de 46 membros ativos em algum dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes, em um universo de 513 conselheiros. As respostas correspondem, portanto, a 9% dos membros em atividade.

O conselho que mais obteve participação na pesquisa foi o de Segurança Alimentar e nutricional¹⁶ com 10 conselheiros, o que corresponde a 21,74% das respostas totais. Em seguida, o conselho de cultura 7 (15,22%); conselho de saúde, assistência social e direitos da mulher todos com 5 (10,87%); conselho da criança e adolescente, e conselho inclusão do deficiência ambos com 3 (6,52%); conselho de meio ambiente, conselho dos direitos do idoso e conselho de preservação do patrimônio histórico e cultural, para cada um desses, 2 (4,35%); já os conselhos de educação e turismo tiveram apenas 1 (2,17%) resposta. Como demonstrado na Tabela 3.

¹⁶ Dada a inserção da pesquisadora no referido conselho, como bolsista de extensão da Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF.

Tabela 3 - Variáveis Sociodemográficas dos pesquisados

	Saúde	Educação	Assistência Social	Segurança Alimentar	Direitos da Mulher	Cultura	Criança e adolescente	Meio Ambiente	Idoso	Inclusão da Pessoa com deficiência	Preservação do Patrimônio Histórico	Turismo	Total
Faixa de Idade													46
20 a 24 anos	-	-			1								1
25 a 29 anos	-	-			1								1
30 a 34 anos	-	-	2		1	1	1						5
35 a 39 anos	2	-	2	1		1	1	1					8
40 a 44 anos	-	-	1	2	1		1	1	1	1			8
45 a 49 anos	1	1		4		1			1	1	1		10
50 a 54 anos	1	-		2						1			4
55 a 59 anos	-	-		1	1	1					1	1	5
65 ou mais anos	1	-				1							2
Escolaridade													46
Ensino Médio incompleto				1									1
Ensino Médio completo	2			1				1		2			6
Superior incompleto	1		1	1						1			4
Superior completo				1	1	1						1	4
Pós-graduação incompleta			1		1								2
Pós-graduação completa	1	1	1	5	3	6	3	1	2		2		25
Ocupação													46
Trabalho formal	5	1	4	8	2	3	3	1	1	1	1	1	31
Trabalho informal			1	1	1	1		1			1		6
Aposentado					1	1				2			4
Afazer domésticos				1									1
Desempregado					1				1				2
Faixa de renda													46
Sem rendimento					1				1				2
Mais de ½ a 1 salário mínimo	1		1	2									4
Mais de 1 a 2 salários mínimos	1				1					2			4
Mais de 2 a 3 salários mínimos		1	2	1	2	1	1						8
Mais de 3 a 5	1		1	1		3		1	1	1			9
Mais de 5 a 10	1		1	4		2							8
Mais de 10 a 20	1			2	1	1	2	1			2	1	11
Total	5	1	5	10	5	7	3	2	2	3	2	1	46

Fonte: elaboração própria.

Dos participantes da pesquisa, o conselho de Direitos da mulher foi o que teve a menor faixa de idade registrada (20 a 24 anos). Os conselheiros de segurança alimentar e nutricional que responderam tem idade maior ou igual 35 anos e menor que 60 anos.

Verifica-se o elevado grau de escolaridade dos conselheiros. Responderam ter pós-graduação completa 25, o que corresponde a mais de 50% dos pesquisados. O menor grau de escolaridade (médio incompleto) foi registrado apenas no conselho de segurança alimentar e nutricional.

A maioria dos pesquisados trabalham formalmente 31 (67%). Também é possível verificar que quanto a renda 28 (60%) recebem mais que 3 a 5 salários mínimos.

Quanto a participação em outro conselho e/ou organização participativa (quadro 5), a resposta ficou quase equilibrada entre os que responderam sim e os que responderam não.

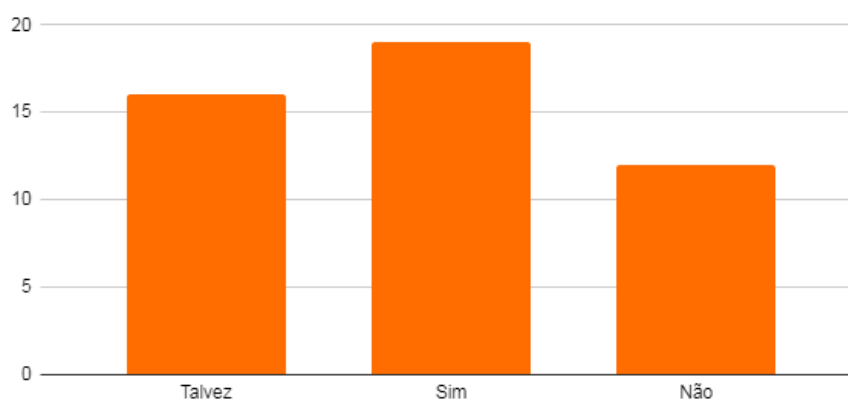
Quadro 5 - Participação em outro conselho e/ou organizações participativas.

Conselheiro	Não	Sim	Conselho e/ ou organização
Saúde	2	3	Conselho Municipal de saúde em Quissamã.
			JCI e Projeto Mangabinha
			Movimento negro/social
Educação	1	-	-
Assistência Social	2	3	Conselho da criança e adolescente
			CRP-RJ, CIAMP RUA.
			Conselho da Igualdade Racial
Segurança Alimentar e nutricional	5	5	Somente sim.
			CEDRUS
			MST
			Projeto Orla do município
			Conselhos de APAS, comitê gestor projeto orla, CAISAN.
Direitos da Mulher	1	4	Sim somente.
			Fórum de Economia Solidária
			Coletivo de cultura LGBTQ+
			Movimento negro unificado.
Cultura	4	3	Conselho de combate à corrupção
			Instituto Histórico e Geográfico de Campos e Associação de Imprensa Campista
			Movimento Negro
Criança e Adolescente	2	1	Somente sim.
Meio Ambiente	1	1	Associações
Direitos do Idoso	1	1	Conselho dos usuários de rua.
Inclusão da Pessoa com deficiência	-	3	Somente sim.
			Somente sim.
			Conselho Municipal de Defesa dos Idosos
Preserv. do Patrim. Histórico	1	1	Conselho de turismo
Turismo	1	-	-
TOTAL	21	25	-

Fonte: elaboração própria.

O conselheiro de preservação de patrimônio que respondeu “não”, disse já ter participado de outro conselho. Destaca-se a participação de um conselheiro que é membro do conselho de saúde em dois municípios, Campos dos Goytacazes e Quissamã.

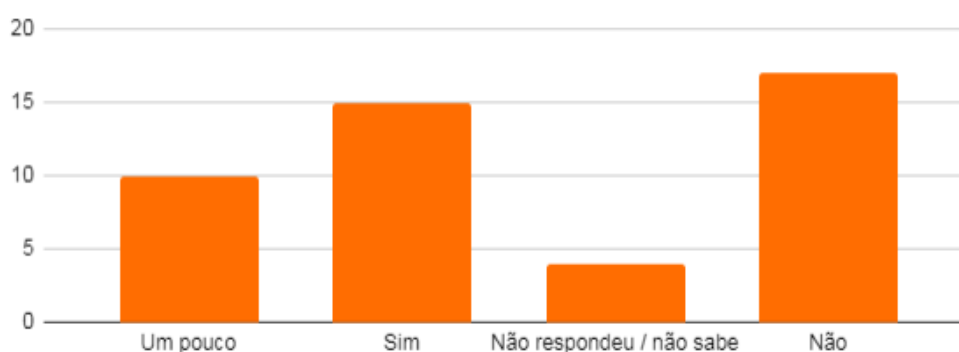
Gráfico 4 - Você considera que haja alguma relação no que é definido no conselho onde participa com as definições nos outros conselhos? (Existência de assuntos transversais)



Fonte: elaboração própria pelo Google Forms.

A grande maioria dos pesquisados 19 (40,4%) responderam que consideram haver relação dos assuntos definidos no conselho que participa com outros conselhos. Responderam “talvez” 16 (34%), ou seja, não definiram a existência de assuntos transversais, mas não descartaram a hipótese e 12 (25,5%) responderam “não”.

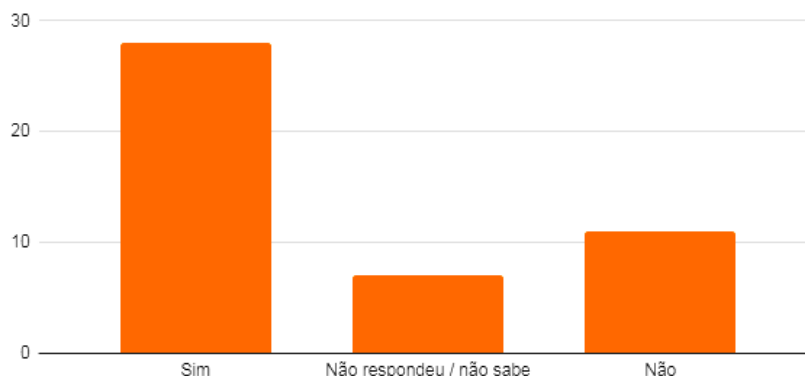
Gráfico 5 - Você conhece (ou sabe dizer) sobre o que é definido nos demais conselhos?



Fonte: elaboração própria pelo Google Forms.

A maior parte 17 (37%) respondeu “não”, ou seja, afirmou desconhecer o que é definido em outros conselhos; 15 (32,6%) disseram “sim”, 10 (21,7%) responderam conhecer um pouco e 4 (8,7%) não souberam ou não responderam.

Gráfico 6 - Você conhece (ou saber dizer) se há alguma relação entre os membros com os outros conselhos?

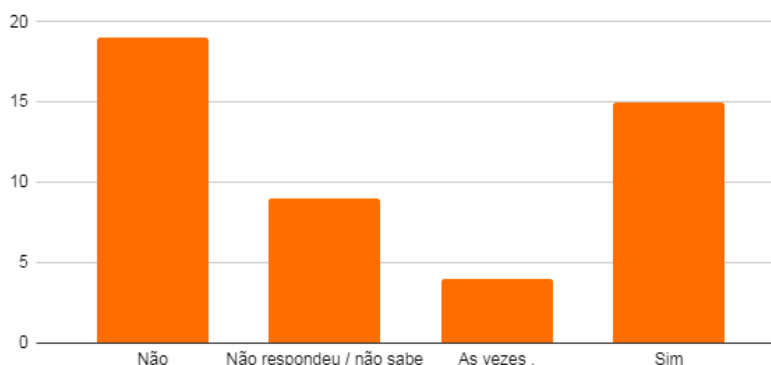


Fonte: elaboração própria pelo *Google Forms*.

Responderam “Sim” 28 (60,9%); Não 11 (23,9%) e não respondeu/ não sabe 7 (15,2%). Boa parte dos pesquisados afirmou a existência da relação entre conselheiros. Um conselheiro escreveu: “Muitos, ou talvez a maioria dos conselheiros participam de mais de um conselho.” Uma outra conselheira pontuou: “Sim, eu mesma, temos também conselheiros suplentes que fazem parte do COPPAM e outro do Conselho da Mulher.”

Com a hipótese de uma comunicação entre os conselhos, dada inserção dos membros em outros órgãos foi perguntado se haveria sobreposição de decisões entre as instituições (Gráfico 7).

Gráfico 7- Você conhece (ou sabe dizer) se pode haver sobreposição de decisões entre os demais conselhos?



Fonte: elaboração própria pelo *Google Forms*.

A maioria respondeu “Não” 19 (40,4%), ou seja disseram não acreditar que haja sobreposição, no entanto se somadas as respostas de “Sim” 15

(31,9%) e “As vezes” 4 (8,5%), o número fica empatado. Não respondeu/não sabe 9 (19,1%). Entre as repostas, um conselheiro pontua: “Não creio que ocorra, mas pode vir a acontecer, pois não temos informações a respeito das decisões dos demais conselhos, especialmente do COPPAM , que também é cultural.” (Conselheiro A).

Um conselheiro cita que a sobreposição pode estar relacionada ao segmento que o membro representa (poder público ou sociedade civil); e outra conselheira diz que como as políticas de criança e adolescente são transversais, pode acarretar em sobreposição oriunda da ausência de comunicação entre os órgãos.

Quando perguntado se gostariam de deixar algum comentário ao final do formulário alguns conselheiros opinaram. Segue abaixo trechos que remetem a transversalidade.

“Sim, A pauta encaminhada para aprovação e critérios de funcionamento do restaurante popular juntos ao conselho de assistência social/comsea. (Conselheiro B)

“Até onde sei, não há interseção entre as resoluções tomadas nos conselhos.” (Conselheiro C)

“Atuo em três conselhos e percebo que todos estão aptos a trocar informações e experiências, sempre que houver demanda que dependa de consulta entre eles. Particularmente compartilho experiências, principalmente em relação ao Regimento, processo de renovação da composição dos membros, realização de conferências, Resoluções, entre outros.” (Conselheiro D)

“Em relação ao tombamento de patrimônios históricos materiais ou imateriais já houve divergência e indicação do COMCULTURA ao COPPAM.” (Conselheiro E)

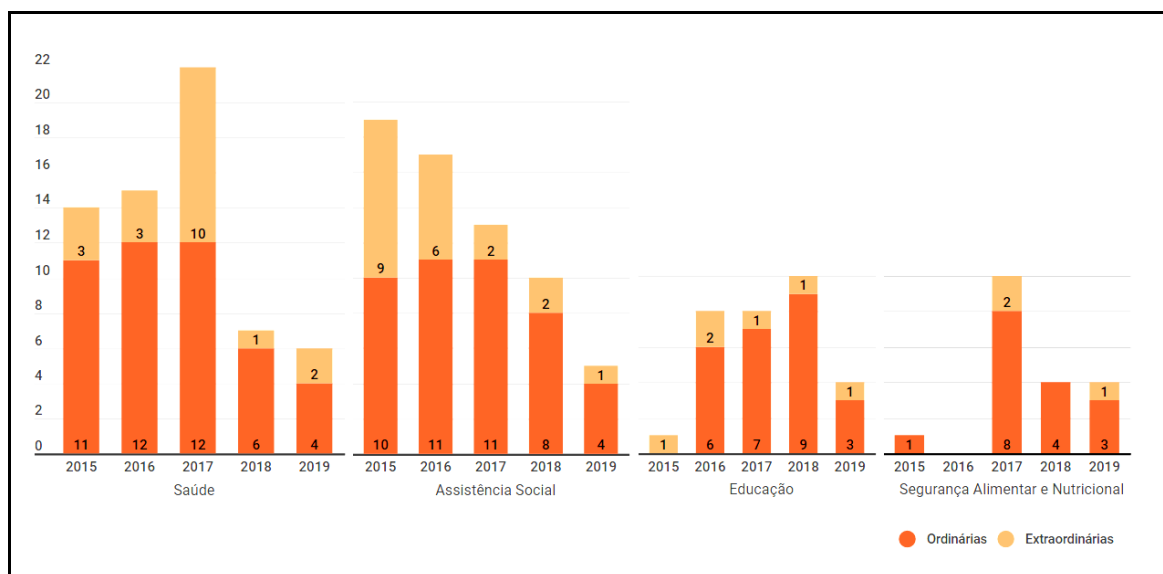
Com a aplicação do formulário (APÊNDICE B) foi possível coletar dados qualitativos no que tange a opinião dos conselheiros a respeito da transversalidade e se as decisões nas assembleias consideram a relação da política com outras correlacionadas. Analisando o conteúdo respondido identifica-se que apesar de participarem de outro conselho, ou disserem que há membros que estão inseridos em demais conselhos, não há uma conversa/comunicação entre os órgãos. Os conselheiros que participaram da pesquisa, em suma, desconhecem as decisões e deliberações em outros

conselhos, e mesmo alegando não haver sobreposição, tal desconhecimento dos assuntos com os “vizinhos” pode resultar em similaridade ou justaposição.

4.2.3 - Análise das ATAS (2015 - 2019) dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ.

Foram analisadas ao todo 178 ATAS no período de Janeiro/2015 a Agosto/2019. Os conselhos que mais possuem ATAS são os conselhos de Saúde e o conselho de Assistência Social, ambos com 64, em seguida, o de Educação com 31 e por último o conselho municipal segurança alimentar com 19.

Gráfico 8 - Quantidade de ATAS dos conselhos de Saúde, Assistência, Educação e Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes-RJ (2015-2018).



Fonte: elaboração própria pelo Infogram.

Como o gráfico 8 mostra no ano de 2016, apesar do COMSEA Campos ter realizado algumas reuniões, o conselho não registrou de forma documental suas assembleias, não sendo publicado nenhuma ATA no Diário Oficial municipal. Como citado na metodologia desse trabalho, aqui reforça a consulta em todos os D.O. de 2016 haja vista que o COMSEA Campos comunicou a

inexistência de ATAS referentes ao ano. Contudo, não foi encontrado qualquer publicação referente ao ano.

Ao longo do período, se comparado os dados dos anos de 2015 e 2016 com os outros, é possível perceber um grande avanço em termos quantitativos das ATAS elaboradas pela instituição. Esse acontecimento é resultante, em grande medida, da inserção do projeto de Extensão da UENF intitulado “Diagnóstico da Política Pública em Segurança Alimentar do Município de Campos dos Goytacazes”, da qual a pesquisadora deste trabalho pode participar como bolsista de extensão, na estruturação, padronização e apoio técnico para a elaboração desse documento.

É relevante destacar a magnitude dos registros efetuados, já que consistem na materialidade e o produto das discussões, proposições e deliberações das assembleias realizadas.

Portanto, tendo como premissa a afirmação acima, foi realizada a análise dos documentos. Esta visa encontrar traços da política de SAN, parte portanto das ATAS do COMSEA para as, dos demais conselhos, em busca da afirmação/constatação da transversalidade dessa política. Destaca-se que a análise considera a realidade que as discussões se mantem, geralmente através da perspectiva setorial onde cada conselho tende a pensar estritamente em sua área, em seu setor, secretárias e entidades que os envolve, sem abarcar em seus debates áreas interligadas ou partindo da ideia da transversalidade das políticas públicas. Muitas vezes é como se fosse, em linhas gerais, um “esbarrar” que a discussão de um determinado tema conduz a outro campo, nesse caso, a outra política. Para tanto, vale frisar que nessa investigação há um ímpeto em destacar pontos que entrelacem de alguma forma, mesmo que suscintamente à política de SAN.

Analisando as ATAS através do programa MAXQDA foram codificados os documentos com segmentos que abordavam os temas, obesidade, alimentação, alimentação escolar, criança, escola, fome, merenda, nutrição, pobreza, relação doença e alimentação, qualidade de vida, renda, restaurante popular e água. Nesse momento, foi verificada de forma global (2015 a 2019) a frequência de tais assuntos nos debates de cada conselho em busca de evidências que apontem para a transversalidade das políticas. Ressalta-se que

a frequência, aqui representada, se relaciona ao tema, podendo aparecer mais de uma vez nos arquivos analisados. Como demonstrado no gráfico 9.

Gráfico 9 - Frequência dos temas nas ATAS analisadas.

Lista de Códigos	Segurança alimentar	Educação	Saúde	Assistência Social	SOMA
obesidade		•			1
alimentação	•	•	•	•	51
alimentação escolar	•	•			32
criança		•	•	•	111
escola		■		•	228
fome	•			•	7
merenda		•			6
nutrição	•	•	•		20
pobreza				•	13
relação doença e alimentação	•		•		2
qualidade de vida			•	•	11
renda		•		•	110
restaurante popular	•			•	7
água			•		1
Σ SOMA	12	346	19	223	600

Fonte: elaboração própria através do programa MAXDQA.

O tema “obesidade” somente apareceu uma única vez e no conselho municipal de educação. Um dado, que causa certa estranheza, haja vista que a temática se relaciona também as questões de saúde e segurança alimentar, no entanto, não houve registro nos demais conselhos no período analisado.

É possível verificar que o tema “alimentação” foi o único que perpassou a todos os conselhos examinados, mais precisamente o código apareceu 51 vezes nos documentos¹⁷, sendo no conselho de segurança alimentar (2) vezes, no conselho de educação (39), no conselho de saúde (1) e na assistência social (9). Nota-se, portanto, a transversalidade da política de SAN com as demais, se personificando na materialidade das discussões nos conselhos.

A “alimentação escolar” foi discutida em dois órgãos totalizando a frequência de 32 vezes, sendo 2 no conselho de segurança alimentar e nutricional e 30 no conselho de educação. O dado não surpreende, já que era quase intuitiva a hipótese das discussões do tema em ambos os conselhos.

¹⁷ Ressalta-se que foram excluídos os elementos que constavam posteriormente a palavra escolar. Nessa codificação somente foi atribuída a palavra alimentação, diferenciando-a de outro código “alimentação escolar”.

Corroborar no entendimento levantado durante o trabalho, que a política de SAN toca à educação no que tange a alimentação das crianças e adolescentes em idade escolar. Vale frisar, que o tema inclusive, na pesquisa, apareceu mais no conselho de educação, contudo não se pode afirmar que o debate foi maior que no outro, haja vista a falta de registro do COMSEA Campos e na ausência documental em 2016.

O termo “Criança” aparece nas atas de três conselhos, no conselho de Educação (46), no conselho de saúde (4) e no conselho de assistência social (61), totalizando a frequência de 111 vezes. A frequência do tema foi maior no conselho de assistência social superando o conselho de educação. Uma hipótese para esse acontecimento é a regularidade das pautas referentes aos repasses as instituições prestadoras de serviços assistenciais, que em boa medida tem como público-alvo o atendimento de crianças (principalmente com algum tipo de deficiência e/ou vulnerabilidade econômica).

O termo “Escola” foi o termo de maior frequência registrado, 199 vezes no conselho de educação, por isso foi sinalizado de vermelho no gráfico. O termo também apareceu 29 vezes nas atas do conselho de assistência social durante o período analisado.

A palavra “Fome” foi registrada em ATA apenas 1 vez no conselho de segurança alimentar e nutricional, e 6 vezes no conselho de assistência social.

O termo “Merenda” somente é registrado no conselho de educação, 6 vezes. O dado era esperado, já que a pesquisa também buscou uma palavra similar a “alimentação escolar”, que esteve presente no conselho de educação e no conselho de segurança alimentar.

A palavra “Nutrição” foi registrada em 3 conselhos, sendo no conselho de segurança alimentar e nutricional (3), conselho de educação (15) e conselho de saúde (2), totalizando a frequência de 20.

O termo “Pobreza” somente foi encontrada nas ATAS do conselho de assistência social, sendo registrada 13 vezes.

A frase “relação doença e alimentação” aparece nas ATAS de 2 conselhos, no conselho de segurança alimentar e nutricional e no conselho de saúde, sendo registrada uma vez em cada um.

O termo “qualidade de vida” também foi registrado em 2 conselhos, sendo no conselho de saúde (10) e no conselho de assistência social (1), totalizando 11 vezes.

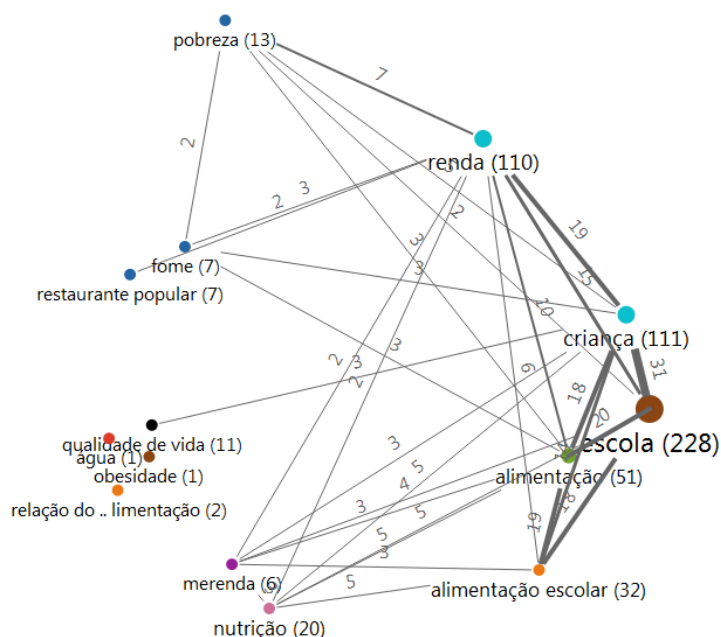
A palavra “renda” constou ao mesmo tempo em 2 conselhos, sendo no conselho de educação (10) e no conselho de assistência social (100).

O termo “restaurante popular” foi discutido nos conselhos de segurança alimentar (3) e no conselho de assistência social (4).

O termo “água” como um recurso natural importante para a saúde e o bem-estar humano somente foi registrado no conselho de saúde, sendo uma única vez. A palavra surge nas ATAS de assistência social no que tange à sua falta em alguns CRAS, no entanto, nesse sentido, foi desconsiderada já que não se referia a relevância do recurso para a vida, todavia tratou-se de um problema de gestão e organização do órgão público.

Posteriormente verificada a frequência dos assuntos nas atas, também foi realizada a análise de proximidade de cada um dos termos e a relação entre eles, ou seja, quantas vezes aparecem juntos no mesmo documento. O contexto de análise dos termos pesquisados considerou a distância mínima de 1 linha e no máximo 3 linhas (para indicar a possibilidade de encontrar as palavras em um mesmo parágrafo). No gráfico 10 as linhas mais espaçadas evidenciam a maior correlação entre os códigos definidos.

Gráfico 10 - Interação entre os temas nas ATAS



Fonte: elaboração própria através do programa MAXDQA.

O vínculo mais forte entre os termos foi entre criança e escola, sendo registrado 31 vezes. Em seguida, alimentação e escola sendo 20 vezes que os termos aparecem no mesmo contexto. Depois, renda e criança (19); alimentação escolar e alimentação (19);

Através do gráfico 10 é possível verificar que o termo “alimentação” foi o mais capilar, ou seja, o mesmo foi citado nas atas no mesmo contexto de quase todos os termos pesquisados. O termo “pobreza” como demonstrado no gráfico anterior (gráfico 9) apesar de somente constar nas ATAS do conselho de assistência social, por 3 vezes este apareceu juntamente ao termo “alimentação”. Um outro ponto de destaque é a relação entre renda e alimentação ocorrendo 10 vezes, mesmo o termo “renda” não sendo registrado nas ATAS do conselho de segurança alimentar e nutricional.

Apesar das ATAS dos conselhos demonstrarem debates transversais, a leitura documental realizada de forma manual pela pesquisadora deste trabalho verificou que, com exceção da pauta “Restaurante Popular” discutida no conselho de assistência social e no conselho de segurança alimentar e nutricional, não há deliberações que seguem um aspecto temporal e

simultâneo. É comum membros citarem outros conselhos em sua fala, exemplificando situações recorrentes em outros órgãos para servir com parâmetro orientador das decisões internas, é o caso do conselho de assistência social, mais precisamente na fala de seus membros, com o conselho da criança e adolescente.

O entendimento da transversalidade existe, sobretudo, pela verificação da análise das ATAS, porém, apesar de discutir temas comuns, não há deliberações também comuns. Por isso, somente a análise das ATAS não parece ser o único argumento válido para integralizar essas instituições e pensá-las em rede, haja vista que são formadas por múltiplos atores com interesses distintos. Assim, se parte da premissa que através do estudo da análise de rede social, se tem maiores subsídios para pensar o comportamento dos membros e de suas representações nessas instâncias.

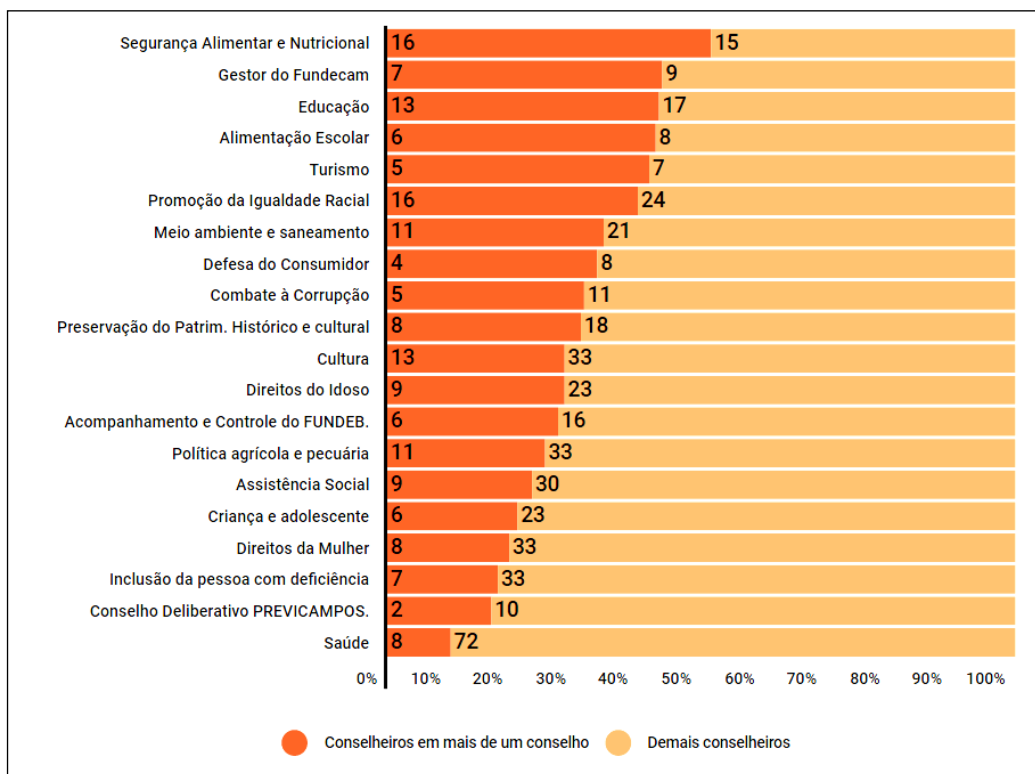
4.2.4 – Análise de Rede Social dos conselheiros municipais de Campos dos Goytacazes.

Nessa seção são identificados os atores e instituições que podem ser importantes na compreensão das instituições participativas estudadas. Ressalta-se que a análise portanto é de caráter descritivo, sendo parte de um estudo que versa sobre a transversalidade das políticas, mas não o tem como principal enfoque.

A necessidade desse estudo (análise de rede social) como ferramenta fica latente ao verificar, através da composição dos membros ativos, que dentre os 513¹⁸ conselheiros do município, incluindo titulares e suplentes, 75 (setenta e cinco) conselheiros participam de mais de um conselho ao mesmo tempo. Como demonstrado no Gráfico 11.

¹⁸ Esse número pode estar subcontado, haja vista que foram considerados membros do conselho de turismo somente os que estão presentes nas reuniões cujas ATAS foram publicadas no Diário Oficial do município de Campos dos Goytacazes-RJ entre o período de 2015- 2019.

Gráfico 11 - Conselheiros presentes em mais de um conselho.



Fonte: Elaboração própria.

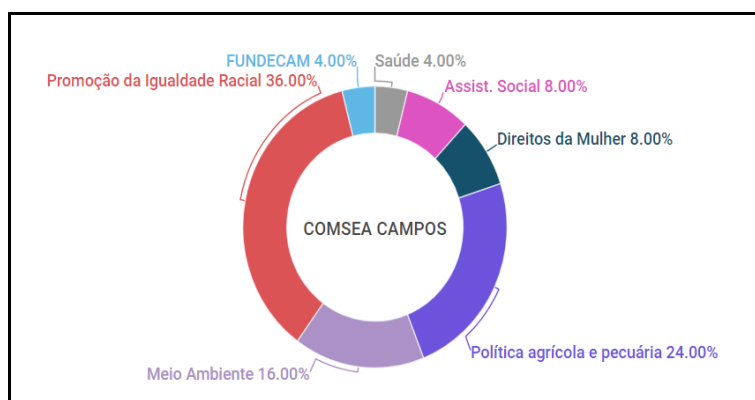
Entre os 31 membros do conselho de segurança alimentar, 16 (51,61%) estão em mais de um conselho do município. É importante destacar, que há 1 (um) membro em questão que ocupa ao mesmo tempo duas cadeiras na instituição, uma como titular e outra como suplente de entidades diferentes. Na verdade, em termos quantitativos, ou sem a dupla contagem institucional seriam 30 conselheiros e 15 membros participando de outro conselho, todavia foi considerado duas vezes esse conselheiro, haja vista a possibilidade de voto que o mesmo tem em ambas entidades, que representa.

Em seguida, verifica-se que no conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento de Campos - FUNDECAM – Fundo 7(43,75%) membros participam também de outro conselho ao mesmo tempo, logo depois, temos o conselho de educação com 13 (43,33%); conselho de alimentação escolar 6 (42, 86%); conselho de turismo 5 (41,67%); conselho de promoção racial 16 (40%); conselho de meio ambiente e saneamento 11(34,38%); conselho de

defesa do consumidor 4 (33,33%); conselho de combate à corrupção 5 (31,25%); conselho de preservação do patrimônio histórico e cultural 8 (30,77%); conselho de cultura 13 (28,26%); conselho dos direitos do idoso 9 (28,13%); conselho de acompanhamento e controle do FUNDEB 6 (27,27%); conselho de política agrícola e pecuária 11 (25%); conselho de assistência social 9 (23,08%); conselho de promoção dos direitos da criança e do adolescente 6 (20,69%); conselho dos direitos da mulher 8 (19,51%); conselho de inclusão da pessoa com deficiência 7 (17,50%); conselho deliberativo da PREVICAMPOS 2 (16,67%) e, por último, o conselho de saúde 8 (10%).

O conselho que mais possui representantes que integram outros conselhos do município é o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional - COMSEA, sendo mais da metade (51,61%) de sua composição.

Gráfico 12- Conselheiros do COMSEA como membros em outros conselhos.



Fonte: elaboração própria.

Como sintetizado no gráfico 12, dos 16 conselheiros do COMSEA que integram outros conselhos, 9 (29,03%) participam, também, do conselho de promoção da Igualdade Racial, 6 (19,35%) estão no conselho de política agrícola e pecuária, 4 (12,9%) no de meio ambiente, 2(6,45%) no conselho de assistência social, 2(6,45%) no conselho de Direitos da Mulher, 1(3,23%) no conselho de saúde e 1(3,23%) no conselho Gestor do FUNDECAM.

Os dados colaboram no entendimento da capilaridade da política de SAN com outras e a maior quantidade de membros no conselho de promoção da Igualdade Racial aponta a necessidade de mobilização social nesses

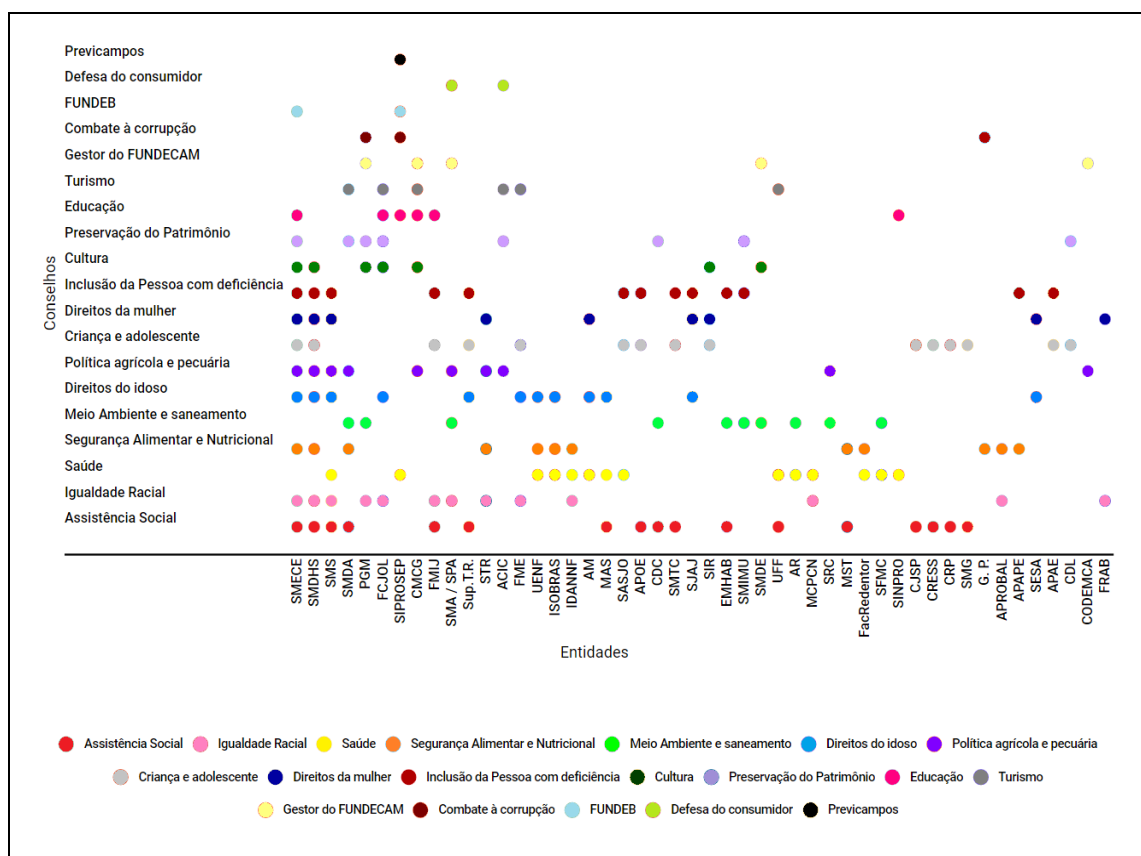
espaços, tendo em consideração Maluf e Reis (2005) ao enunciarem que entre os segmentos mais vulneráveis à fome estão os grupos étnicos como negros e índios. A participação dos membros do COMSEA no conselho de política agrícola e pecuária, assim como também do Gestor do FUNDECAM está relacionada ao entendimento de Cunha e Lemos (1997) ao apontarem a relevância da produção alimentar da agricultura para o desenvolvimento regional e a melhoria do abastecimento. Com o conselho de meio ambiente e o conselho de assistência social podemos lembrar Camarotti e Spink (2001) ao indicarem que os temas referentes à SAN devem considerar as questões relativas à sustentabilidade ambiental, o combate à fome, e o acesso à geração de renda e ao emprego. A inserção dos membros no conselho de Direitos da mulher pode ser compreendida através do conceito de soberania alimentar dado no Fórum Mundial de Havana (2001) onde se destaca a relevância do papel da mulher e suas atribuições na política de SAN, sobretudo na agricultura familiar e nas políticas transversais que envolvem a assistência social, como o Programa Bolsa Família. Já a presença no conselho de saúde como abordado no capítulo 3, se relaciona aos hábitos alimentares e a interferência da alimentação na qualidade de vida.

No entanto, nota-se ainda que, ao contrário do que se esperava, a pesquisa verificou que não há nenhum conselheiro do COMSEA Campos ocupando cadeira no conselho de educação, nem mesmo aos ligados à área como os conselhos de Alimentação Escolar e no conselho de acompanhamento do FUNDEB.

Quanto as entidades presentes em mais de um conselho, ao todo existem 48. Dessas, 23 (47,92%) pertencem ao poder público, 21(43,75%) sociedade civil e 4(8,33%) mercado. O conselho de Alimentação Escolar foi o único que não demonstrou ter entidades em outros conselhos. O conselho que mais possui entidades em outros, é o de Assistência Social (17), seguido pelo de Criança e adolescente (15), Saúde (14), Igualdade Racial (13), Inclusão do Deficiente (13), Segurança Alimentar e Nutricional (12), Direitos do idoso (12), Meio Ambiente e saneamento (10), Política agrícola e pecuária (10), Direitos da mulher (9), Preservação do Patrimônio (8), Cultura (7), Educação (6), Turismo (6), Gestor do FUNDECAM (4), Combate à corrupção (3), FUNDEB (2),

Defesa do consumidor (2) e Previcampos (1). Como demonstrado no gráfico 13.

Gráfico 13 - Entidades presentes em mais de um conselho no município de Campos dos Goytacazes – 2019.



Fonte: Elaboração própria.

A Entidade que mais está em conselhos diferentes é a Secretaria Municipal de Educação- SMECE estando em 12 conselhos, o que corresponde a 60% dos conselhos do município. Em seguida a Superintendência Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SMDHS (9), Secretaria Municipal de Saúde – SMS (7); Secretaria Municipal de Defesa Ambiental - SMDA (6); Procuradoria Geral do Município - PGM (6); Fundação Campista Jornalista Oswaldo Lima - FCJOL(5); Sindicato de previdência dos servidores públicos de Campos - SIPROSEP (5); Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes - CMCG (5); Fundação Municipal da Infância e da Juventude - FMIJ (5); Secretaria Municipal de Agricultura/ Superintendência de Agricultura e Pecuária

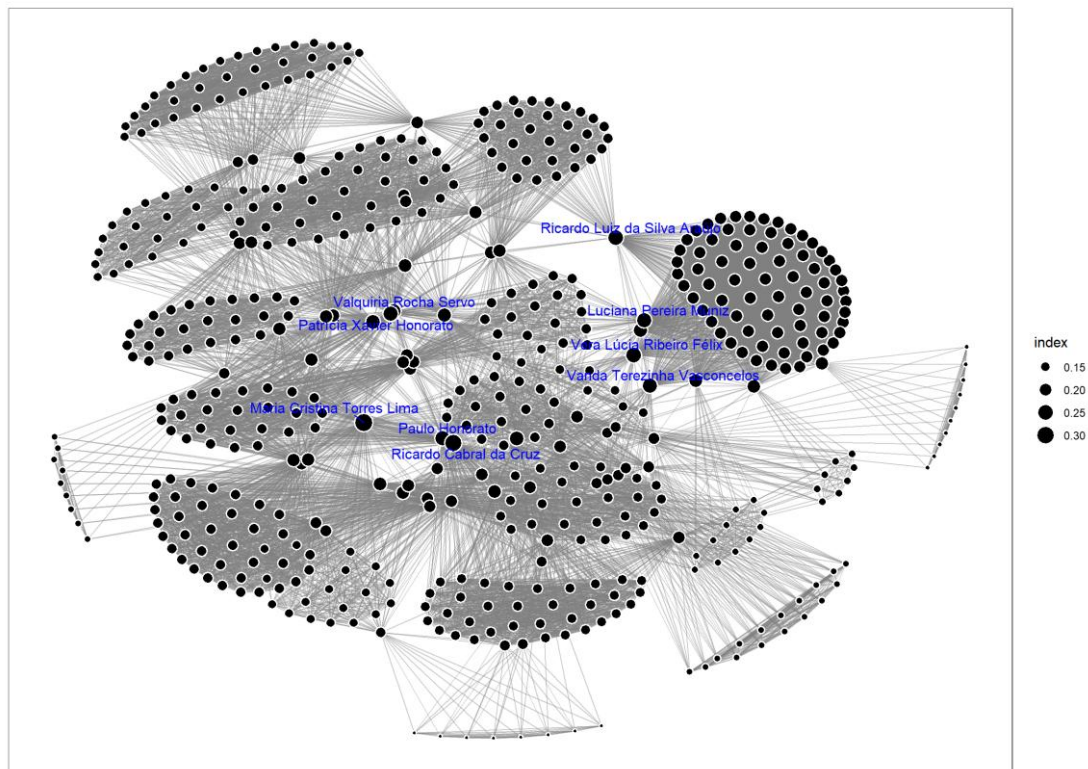
- SMA /SPA (5); Superintendência de Trabalho e Renda - Sup. T.R. (4); Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR (4); Associação Comercial e Industrial de Campos - ACIC (4); Fundação Municipal de Esportes - FME(4); Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF (3); Instituto Solar Brasil de Desenvolvimento - ISOBRAS (3); Instituto de Desenvolvimento Afro Norte Noroeste Fluminense - IDANNF (3); Associação Mangabinha - AM (3); Associação Monsenhor Severino - MAS (3); Serviço de Assistência São José Operário- SASJO (3); Associação de Proteção e Orientação aos Excepcionais – APOE (3); Coordenadoria de Defesa Civil - CDC (3); Secretaria Municipal da Transparência e Controle - SMTC (3); Superintendência de justiça e assistência judiciária - SJAJ (3); Superintendência de Igualdade Racial - SIR (3); Empresa Municipal de Habitação - EMHAB (3); Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana - SMIMU (3); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - SMDE (3); Universidade Federal Fluminense - UFF (3); Associação Raízes - AR (2); Movimento Campista de Pesquisa e Cultura Negra - MCPCN (2); Sindicato Rural de Campos- SRC (2); Movimento sem terra - MST (2); Faculdade Redentor - FacRedentor (2); Associação Fluminense de Medicina e Cirurgia - SFMC (2); SINPRO (2); Centro Juvenil São Pedro - CJSP (2); Conselho Regional de Serviço Social - CRESS (2); Conselho Regional de Psicologia - CRP (2); Secretaria Municipal de Governo - SMG (2); Gabinete do Prefeito - G. P. (2); Associação Quilombola e Produtores Rurais de Aleluia, Batatal e Cambucá - APROBAL (2); Associação de Pais e de Pessoas Especiais do Norte e Noroeste/RJ - APAPE (2); Superintendência do Envelhecimento saudável e ativo - SESA (2); APAE (2); Câmara dos Diretores Lojistas - CDL (2); Companhia do Desenvolvimento do Município de Campos dos Goytacazes - CODEMCA (2); e por último a Fórum Municipal de Religiões Afro Brasileiras - FRAB (2).

Através do Programa R, foram construídas redes que demonstram a relação entre 1) conselheiros e conselhos que representam, 2) conselheiros e instituições, 3) instituições e conselhos, sendo todas as medidas de centralidade padronizadas entre 0 a 1. Todas elas são redes de filiação que, quando colapsadas para redes de um modo, ou seja, com apenas um tipo de entidade, mostram a estrutura de oportunidades latente nas quais os atores

estão inseridos, sejam eles os conselheiros ou as instituições que representam. O pressuposto é de que, por exemplo, conselheiros que participam de um mesmo conselho estão ligados uns aos outros e, por isso, possuem mais oportunidades para cooperarem e/ou acessarem recursos. A filiação ao conselho acaba funcionando como um mediador relacional entre os conselheiros. Deste modo, alguém que está em mais de um conselho possui mais oportunidades que outro que está em apenas em um conselho. A mesma lógica se aplica para os outros dois casos: dos conselheiros através das instituições que representam e das instituições a partir dos conselhos onde possuem representantes

Todas as redes são de vínculos dicotômicos não-direcionados. Para os atores, depois de colapsadas as redes de filiação para redes de um modo, foram calculadas três medidas de centralidade: grau, proximidade (*closeness*) e intermediação (*betweenness*). Todas foram normalizadas para variarem entre 0 e 1, para serem comensuráveis. Quando um ator tem um grau igual a 1, ele está diretamente ligado a todos os outros atores da rede. Quando seu valor é 0, não está ligado a ninguém. Na proximidade, um valor máximo significa que ele está a uma distância 1 de todos os outros atores da rede, enquanto todos os demais estão a uma distância maior que 1 uns dos outros – distância esta medida pelo número de arestas no menor caminho entre dois atores. Ou seja, ele consegue acessar rapidamente todos os outros atores e recursos disponíveis, ao contrário dos demais. Quando o valor é 0, ele está a distância máxima de todos os demais. Note-se que estar a distância máxima possível numa dada rede é diferente de ele estar isolado, sem conexões – neste caso, a proximidade de um ator isolado a todos os demais seria infinita, dado que esta centralidade é, na verdade, um índice de distância. Finalmente, na intermediação, um ator com valor igual a 1 está no meio de todos os menores caminhos entre todos os outros pares de atores na rede. Ele é uma espécie de guardião que controla o fluxo da rede. Todos os demais tem, obrigatoriamente, que passar por ele. Quando seu valor é 0, ou ele está desconectado da rede, ou os menores caminhos entre pares de atores não passam por ele.

Gráfico 14 - Grafo - Estrutura de oportunidade dos conselheiros a partir dos conselhos nos quais participam



Fonte: elaboração própria.¹⁹

Os atores com maior número de medida de centralidade em grau, ou seja, com quantos outros conselhos está diretamente ligado são: Ricardo Cabral da Cruz (0,25), Maria Cristina Torres Lima (0,24), Ricardo Luiz da Silva Araújo (0,22), Vanda Terezinha Vasconcelos (0,21), Luciana Pereira Muniz (0,20), Vera Lúcia Ribeiro Félix (0,20), Paulo Honorato (0,19), Valquíria Rocha Servo(0,18) e Patrícia Xavier Honorato(0,18).

Na medida de centralidade por proximidade (closeness) ou o quão próximo um ator está de todos os outros conselhos da rede, sendo quanto mais próximo de 1 mais um ator está ligado diretamente à todos, sem intermediários. Os atores mais relevantes, que conseguem acessar mais rapidamente outros são: Maria Cristina Torres Lima (0,55), Ricardo Cabral da Cruz (0,54), Paulo Honorato (0,51), Valquíria Rocha Servo (0,51), Patrícia Xavier Honorato (0,51),

¹⁹ Grafos elaborados com o auxílio do co-orientador desse trabalho, o prof. Dr. David Maciel.

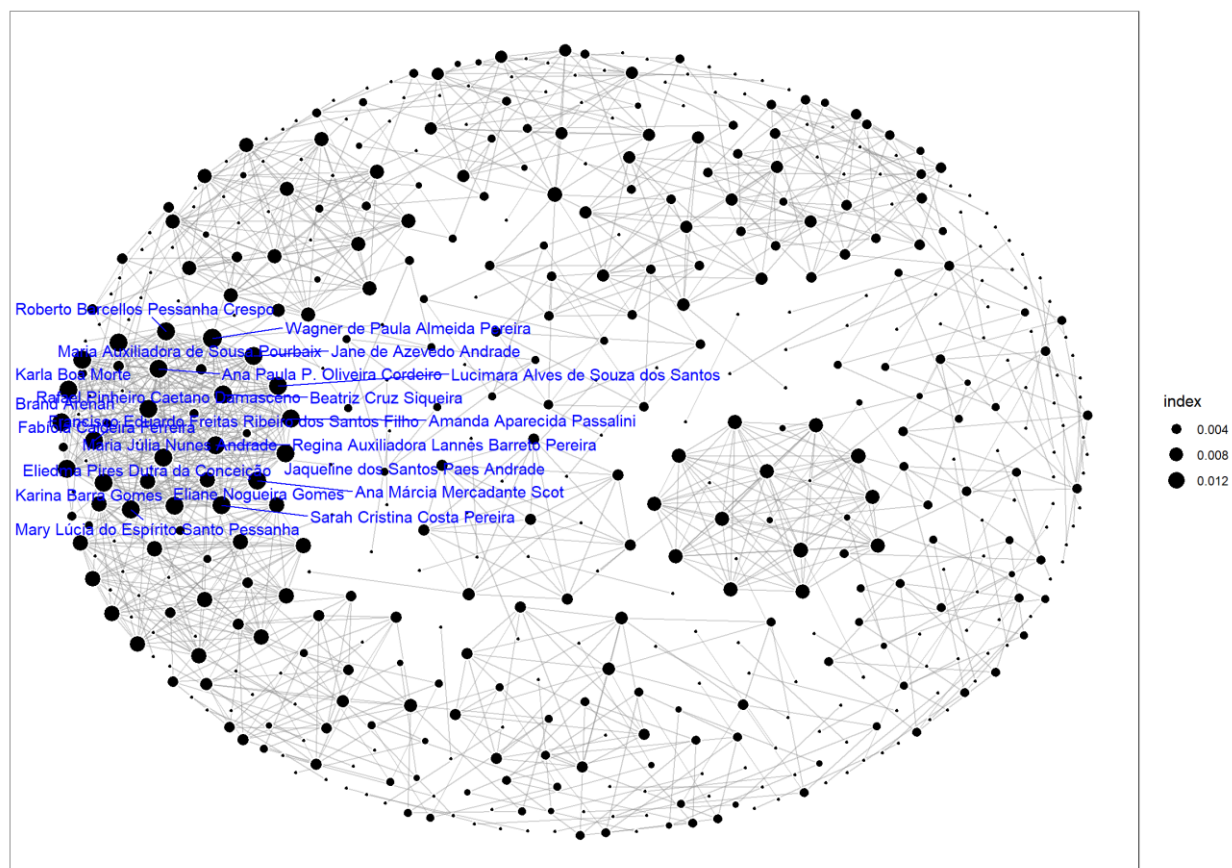
Vera Lúcia Ribeiro Félix(0,50), Marcel Cardoso e Cardoso (0,50), Rogério Fernandes Ribeiro Gomes (0,50), Joilza Rangel Abreu(0,49) e Vanda Terezinha Vasconcelos(0,49).

Na medida de centralidade por intermediação (betweenness), ou o quanto um ator está no meio dos menores caminhos entre quaisquer dois atores. Quanto mais próximo de 1 mais um ator está próximo de outros, sendo necessário passar por esse para chegar até os demais, na prática acaba sendo um corretor. No que tange a intermediação, não houve a identificação de atores muito relevantes, sendo o maior valor de intermediação da conselheira Maria Cristina Torres Lima (0,14).

Os atores destacados em azul, os index, que possuem as maiores médias nas três centralidades (grau, proximidade e intermediação) são 9, sendo estes: **1) *Maria Cristina Torres Lima*** (membro de 4 conselhos, Educação; Direitos do Idoso; Cultura; e Preservação do Patrimônio Histórico e cultural), **2) *Ricardo Cabral da Cruz*** (4 conselhos, Segurança Alimentar e Nutricional; Meio Ambiente e Saneamento; Política agrícola e pecuária; e Promoção da igualdade racial), **3) *Paulo Honorato*** (3 conselhos, política agrícola e pecuária; segurança alimentar e nutricional; e promoção da Igualdade racial), **4) *Valquíria Rocha Servo*** (3 conselhos, segurança alimentar e nutricional; Promoção da igualdade racial; e Direitos da Mulher), **5) *Patrícia Xavier Honorato*** (2 conselhos, Segurança Alimentar e Nutricional; e Promoção da Igualdade racial), **6) *Luciana Pereira Muniz*** (2 conselhos, saúde; e Segurança alimentar e nutricional); **7) *Vera Lucia Lúcia Ribeiro Félix*** (2 conselhos, Saúde; e Educação), **8) *Vanda Terezinha Vasconcelos*** (2 conselhos, saúde; e meio ambiente e saneamento), **9) *Ricardo Luiz da Silva Araújo*** (2 conselhos, saúde; e assistência social).

Dentre os conselheiros dessa rede mais bem posicionados, ou seja, que compõem mais de um conselho e dessa forma estabelecem vínculos com mais conselheiros, nota-se que todos os 9 estão em algum dos conselhos estudados (saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional); 5 estão no conselho de segurança alimentar e nutricional; e 3 estão simultaneamente em mais de um dos conselhos pesquisados.

Gráfico 15 - Grafo - Estrutura de oportunidade dos conselheiros a partir das instituições que representam



Fonte: elaboração própria

Na medida de grau, ou seja, com quantos outros conselheiros uma instituição está diretamente ligada, não houve, nessa rede, medidas de grau elevadas. O conselheiro com o maior grau é o Wagner de Paula Almeida Pereira (0,05), que representa a Secretária Municipal de Educação – SMECE em todos os 3 conselhos, sendo estes: Alimentação Escolar; Política agrícola e pecuária; e Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

A medida de proximidade (closeness), ou o quão próximo um ator está de todas as outras instituições da rede. Quanto mais próximo de 1 mais um ator está ligado diretamente à todas as outras, sem intermediários. Nesse

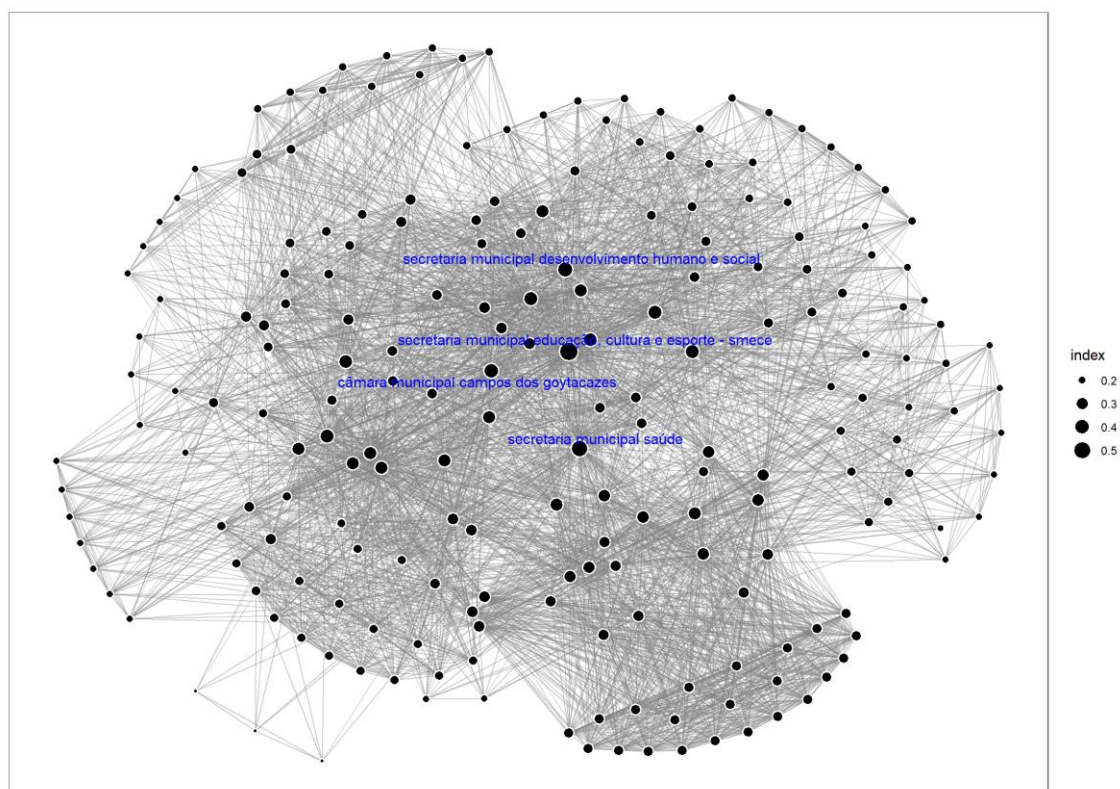
ponto, 22 conselheiros igualmente a maior medida registrada (0,002), que ainda assim, é pouco expressiva.

A intermediação (betweenness), ou o quanto um ator está no meio dos menores caminhos entre quaisquer duas instituições. O cálculo dessa medida de centralidade foi próximo a 0 para todos os atores, sendo o maior registro o do Wagner de Paula Almeida Pereira (0,0003). Relembrando que quanto mais próximo de 1 mais os outros atores tem que passar por esse ator para chegar até os demais. O próprio grafo ficou mais espaço, o que realmente mostra que não há presença de corretores ou porteiros.

Os atores destacados em azul, os index, que possuem as maiores médias nas três centralidades (grau, proximidade e intermediação), todos os 21 representam a SMECE: **1) Wagner de Paula Almeida Pereira** (conselhos de Alimentação Escolar; Política agrícola e pecuária; e Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB), **2) Brand Arenari** (conselhos de Educação; e Preservação do Patrimônio Histórico e cultural), **3) Rafael Pinheiro Caetano Damasceno** (conselho de educação), **4) Jane de Azevedo Andrade** (conselho de educação), **5) Regina Auxiliadora Lannes Barreto Pereira** (conselho de educação), **6) Amanda Aparecida Passalini** (conselho de assistência social), **7) Eliane Nogueira Gomes**, (conselho de assistência social), **8) Jaqueline dos Santos Paes Andrade** (conselho de segurança alimentar), **9) Fabíola Caldeira Ferreira** (conselho de segurança alimentar), **10) Ana Márcia Mercadante Scot** (conselho de Direitos da mulher), **11) Beatriz Cruz Siqueira** (Inclusão da Pessoa com Deficiência), **12) Karla Boa Morte** (Inclusão da Pessoa com deficiência), **13) Mary Lúcia do Espírito Santo Pessanha** (Direito do Idoso) **14) Ana Paula P. Oliveira Cordeiro** (conselho da Inclusão da Pessoa com deficiência; e conselho do idoso), **15) Maria Auxiliadora de Sousa Pourbaix** (conselho da criança e do adolescente) , **16) Maria Júlia Nunes Andrade** (conselho da criança e do adolescente) , **17) Sarah Cristina Costa Pereira** (conselho de cultura) , **18) Karina Barra Gomes** (conselho de cultura) , **19) Lucimara Alves de Souza dos Santos** (conselho de política agrícola e pecuária) , **20) Roberto Barcellos Pessanha Crespo** (conselho de promoção da igualdade racial) e **21) Eliedma Pires Dutra da Conceição** (conselho da promoção da igualdade racial).

É possível notar a forte presença da Secretária Municipal de Educação-SMECE sendo representada por diferentes membros, estando presente em diversos conselhos. Cabe aqui, portanto, a análise de rede das instituições que possuem grande representação, em termos quantitativos, nos conselhos.

Gráfico 16 - Grafo – Estrutura de oportunidade da representação das instituições nos conselhos



Fonte: elaboração própria.

Na medida de grau, ou seja, com quantos outros conselhos a instituição está diretamente ligada, as entidades que obtiveram maior média foram: 1) Secretaria Municipal Educação, Cultura e Esporte – SMECE (0,77); 2) Secretaria Municipal Saúde (0,66); 3) Secretaria Municipal Desenvolvimento Humano e Social (0,54) e as 4) Câmara Municipal Campos dos Goytacazes (0,50).

A medida de proximidade (closeness), ou o quão próximo um ator está de todos as outras instituições da rede. Quanto mais próximo de 1 mais um ator está ligado diretamente à todos as outras, sem intermediários. Nessa

medida se destacam as entidades: 1) Secretaria municipal educação, cultura e esporte – SMECE (0,81); Secretaria municipal saúde (0,74); Secretaria municipal desenvolvimento humano e social (0,68); Câmara municipal Campos dos Goytacazes (0,67); Superintendência trabalho e renda (0,65); Associação comercial e industrial campos – ACIC (0,65).

A intermediação (*betweenness*), ou o quanto um ator está no meio dos menores caminhos entre quaisquer duas instituições. O cálculo dessa medida de centralidade foi próxima a 0 em quase todas as entidades. As com a maior medida *betwewnnness* foram Secretaria Municipal Educação, Cultura e Esporte – SMECE (0,14) e a Secretaria municipal saúde (0,1).

As entidades destacadas em azul, os index, que possuem as maiores médias nas três centralidades (grau, proximidade e intermediação) index são a secretaria municipal educação, cultura e esporte – SMECE (0,57); Secretaria municipal saúde (0,49); Secretaria municipal desenvolvimento humano e social (0,41); Câmara Municipal Campos dos Goytacazes (0,40); Superintendência trabalho e renda (0,38); Associação comercial e industrial campos – ACIC (0,38); Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima – FCJOL (0,37); Fundação Municipal infância e juventude- FMIJ (0,37); Procuradoria geral município (0,36); secretaria municipal transparência e controle (0,35).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização e a participação social são objetos fundamentais no cenário de debate sobre a mudança da ação do Estado na área social, no âmbito do processo de redemocratização do país nos anos 1980, onde ganharam visibilidade questões de equidade e de inclusão de setores da população anteriormente afastados dos benefícios das políticas sociais. É a partir desse novo desenho da gestão de políticas sociais (SOUZA, 2003) que se observa o crescimento da ação do município na área social, sobretudo pela autonomia político-administrativa garantida pela CF/88. (FARAH, 2001).

Os conselhos se evidenciam nesse contexto de busca em torno da autonomia dos municípios na gestão dos recursos públicos e como influentes canais para o fortalecimento da participação, sendo o lócus de encontro institucionalizado entre o poder público e a sociedade civil. (IBGE, 2001).

Conforme abordado ao longo desse trabalho o grande desafio da democracia participativa, segundo Teixeira (2000) é a criação de estratégias para recompor a totalidade das políticas sociais sendo os conselhos relevantes nessa tarefa, a de transcender a política específica e setorial. Raichellis (2000) ressalta a necessidade de criar estratégias que articulem os conselhos entre si, a fim de integrar as políticas. Nesse sentido, a partir da transversalidade das políticas públicas a pesquisa buscou encontrar fundamentação para o funcionamento em rede dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ.

Dentre os resultados desse trabalho, foi possível identificar que dos 513 conselheiros do município, 17,9% ocupam cadeiras em mais de um conselho. No COMSEA Campos, dos 31 representantes entre titulares e suplentes, 52% estão em mais de um conselho municipal. Portanto, trata-se de um espaço importante nas discussões envolvendo várias políticas públicas.

Na análise das ATAS verificou-se que o único termo dentre os pesquisados que perpassou as atas dos 4 conselhos estudados (conselhos de segurança alimentar e nutricional, assistência social, saúde e educação) foi o termo “alimentação” o que evidencia o elo da política SAN com as demais. Identifica-se a transversalidade das políticas públicas, pois dos 14 termos

procurados, apenas 4 (obesidade, merenda, pobreza e água) foram registrados em um conselho, a grande maioria, ou seja 10, foram discutidos em mais de um conselho durante o período de 2015 a 2019 (agosto).

Através da análise de rede social foi possível verificar membros e instituições relevantes nos assentos dos conselhos. Destaca-se uma atora importante visualizada nessa análise, a Maria Cristina Torres Lima, que ocupa cadeira ao mesmo tempo em 4 conselhos do município representando em todos a Fundação Jornalística Oswaldo Lima (poder público). Apesar de não ocupar cadeira representativa nos conselhos enfatizados no estudo (conselhos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional), a posição da conselheira permite acessar outros conselheiros, e por intermédio destes, os que estão nos conselhos citados. Há uma quantidade de atores que participam de mais de um conselho ao mesmo tempo e que estão bem posicionados na rede.

Deve-se ressaltar que a pesquisa de maneira geral, contribui para a compreensão dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ, auxiliando no entendimento das configurações das discussões/deliberações registradas nas atas, bem como, dos atores relevantes nessas instâncias.

Como continuidade da pesquisa, tem-se como intento materializar esse estudo acadêmico em um Sistema Integrado de Gestão - SIG que conecte os conselhos do município, considerando os desafios da coleta de dados desse trabalho devido a ausência de informações atualizadas por parte do público local e até mesmo por questões estruturais dos próprios conselhos, como banco de dados atualizado das trocas de entidades e de seus representados. O SIG reuniria esclarecimentos relevante tais como: a composição atualizada dos membros, disposição de ATAS e publicações D.O. referentes aos mesmos, endereços e telefones da sede, calendário interativo de reuniões constando data, horário e local das assembléias (ordinárias e extraordinárias), inscrições e informações das conferências (nacionais, estaduais e principalmente as municipais). Tal sistema, suscitaria em termos práticos, o funcionamento em rede dos conselhos, de maneira que as discussões seriam melhores difundidas entre estes, suas entidades representativas, o poder público e a sociedade

civil, que poderia ocupar de forma mais efetiva tais espaços. Dessa forma, se intenciona diminuir os custos de transação. (NORTH, 1991).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista de sociologia e política, n.24, jun. 2005. p.41-67.

ABRUCIO, F. L.. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento. Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, F.L; FILIPPIM, E.S. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. Revista de Administração Contemporânea. Curitiba, v. 14, n.2, p. 212-28, mar-abr. 2010.

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. 2003.

ALLEBRANDT, S. L. Social management and deliberative citizenship: an analysis of the Coredes experience in Rio Grande do Sul, 1990-2010. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, n. 3, p. 914-945, 2011.

ARRETCHE, M. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, 11(31), Junho/1996. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf> Acesso em: 17 nov. 2019.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília:IPEA. 2011, p.13-25 (Diálogos para o Desenvolvimento, 7).

AZEVEDO, Nilo Lima; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo. Por que os Conselhos não Funcionam? O diagnóstico O'Donnell. 40º Encontro Anual da Anpocs ST08 Controle, participação e efetividade democrática. 2016.

BORGATTI, S. P. e KIDWELI, V. L. Network Theory. The SAGE Handbook of: Social Network Analysis edit by John Scott and Peter J. Carrington, SAGE Publication, 2011.

BORJA, J. Estado: descentralización y democracia. Bogotá, Foro Nacional por Colômbia, 1989.

BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.

BRANDT, C.T. A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*, 47(187), 59-75. 2010.

BRASIL. Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 17-20 mar. 2004, 48p. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/II_Conferencia_2versao.pdf> Acesso em 03 nov. 2019.

BRASIL. Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>>. Acesso em: 1 dez. 2019.

BRASIL, Lei Federal nº 11.346, 14/09/2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília/DF. 2006

BRASIL. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2014

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves (2017) Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017.

BURLANDY. L., MAGALHÃES, R. e FROZI, D.S. Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Editora Fiocruz, v. 1, n. 22, p. 43 - 88, out./2013.

CAMAROTTI, e SPINK, P. *Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais*, Coleção FGV Prática, Editora FGV, São Paulo/SP, 2001.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 02 Jul. 2019.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)*. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé; 1946.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, Dez. 2011.

CGU. Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Distrito Federal, 2012. Acesso em: 01 dez. 2019.

CHAIA, V. M. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: Seminário articulação entre os conselhos municipais, 2003, São Paulo, SP, Anais. São Paulo, Instituto Pólis / IEE - PUC/SP, p. 30 -38.

CNE. Criação de conselho e sistema. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cme-to.pdf>. Pró-conselho-TO 2007. Acesso em: 20 nov. 2019.

CNS. RESOLUÇÃO CNS Nº 408, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/Resolucao_408_2008.pdf/4b0e7f7c-18a7-47d5-9cb2-caf4babea7f8>. Acesso em: 2 dez. 2019.

COHEN, John; PETERSON, Stephen. Methodological issues in the analysis of decentralization. *Development Discussion Paper*, Cambridge, n. 555, 1996.

COLE. A; JOHN. P. Local Policy Networks in France and Britain: Policy Coordination in Fragmented Political Sub-Systems. *West European Politics* 18(1):89-109. 1995.

COMSEA. Como criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/conferencias-municipais-como-fazer>>. Acesso em: 1 dez. 2019.

CONSEA RJ. Caderno de Referência: 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro – 5ª CESANS. Rio de Janeiro. 2019.

COSTA, F.J. L; PECCI, A.; Redes para implementação de políticas públicas: obstáculos e condições de funcionamento. ENAPAD, 2002.

CUNHA, A.; LEMOS, M. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza/CE, v. 28, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo - Atlas*, 8ª ed. 1997.

ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama. 1987.

ESPINOSA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO, Carmem L. F. De;

FAGUET, Jean-Paul. Decentralization and local government performance. Technical Consultation on Decentralization. Rome: FAO, 1997.

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations - O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional: relatório 2014 -

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. RAP- Revista de Administração Publica, v.35, n.1, p.119-144, jan.fev. 2001.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: Entre mitos e métodos. RIL Brasília a. 53 n. 211 jul./set. p. 55-80. 2016.

FILIPPIM, E.S.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. RAC, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, Mar./Abr. 2010.

FLEURY, S. (2006). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV.

FRANCO, A. de. Desenvolvimento local integrado e sustentável: dez consensos. *Proposta*, Rio de Janeiro: Projeto Radis, ano 27, n.78, p. 6-19, 1998.

FREEMAN, L. The Development of Social Network Analysis. A Study in the Sociology of Science. Vancouver: Empirical Press, 2004

FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV. 2006.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, 5:117-136. 2004

GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. *Desafios do Governo Local. O modo petista de governar*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997, p. 14-31.

GIL, R. Políticas públicas de segurança alimentar: estudo sobre a eficácia dos eixos norteadores do programa cozinha comunitária no município de Contagem-MG. Dissertação. (Mestrado Profissional em Administração). Faculdade de Estudos Administrativos – FEAD - Centro de Gestão Empreendedora. Belo Horizonte, 2012.

GONTIJO, Cynthia R. B.; AMABILE, Antonio E. de N. (Orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 16-18.

HANNEMAN, R.A. e HIDDLE, M. A Brief Introduction to Analyzing Social Network Data. The SAGE Handbook of: Social Network Analysis edit by John Scott and Peter J. Carrington, SAGE Publication, 2011.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros : gestão pública 2001 . Disponível em: <<https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=bibliotec a.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros. 2005.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros. 2014.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais, Perfil dos municípios brasileiros. 2018.

INCA. Consenso Nacional de Nutrição Oncológica. Disponível em <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//consenso-nacional-de-nutricao-oncologica-2009.pdf>. 2009. Acesso em: 1 dez. 2019.

INCA. O que causa o câncer?. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/causas-e-prevencao/o-que-cause-cancer>. Acesso em: 1 dez. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, (Vol. 3, Cap. 29, pp. 779-795). Brasília. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersectorialidade:: a construção de um modelo de gestão municipal. RAP FGV, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 11-22, mar/abr 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. Desenvolvimento social e intersectorialidade: a cidade solidária. São Paulo, Fundap, 1997.

LASSANCE, A. Bases da política brasileira: um estudo das reeleições nos municípios. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2007.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado . In: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino; LASSANCE, Antônio (orgs). Federalismo à brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012.

LEÃO, M. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: Abrandh, 2012.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, práticas governamentais. Caderno de Pesquisa. São Paulo: Autores Associados, nº 74, São Paulo, 1989.

LOIOLA, Elizabeth.; MOURA, Suzana. Análise das redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (org.) Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. FGV, Rio de Janeiro, p. 53-68. 1996.

LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO, Henrique G.. Conselhos gestores e o processo de descentralização. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 18, n. 4, p. 62-72, Dec. 2004 . Available from<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000400008&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Nov. 2019.

MACIEL, H. H. M. Transversalidade e intersectorialidade das políticas públicas: desafios da gestão social. ANEPCP: I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas. 2016. Disponível em: <https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128180325_st_06_heloisa_helena_mesquita_maciel.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

MACHADO, Renato. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. 2007 Acesso dia 01 dez. 2019.

MALUF, R. Segurança alimentar e nutricional. Rio de Janeiro: Vozes. 2007.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. AGPS: Administração Pública e Gestão Social, Viçosa-MG, V.10(1), p. 22-33, janeiro-março 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289/html>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEDICI, A. C. Economia e financiamento do setor saúde no Brasil: balanços e perspectivas do processo de descentralização. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública - USP, 1994.

MELLO, Diogo Lordello de. O município na organização nacional: bases para uma reforma no regime municipal brasileiro. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1971.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. Revista Brasileira de Ciências Sociais 116 (46): p. 55-68. 2001.

MENDES, Marcos. Proposta para um novo federalismo fiscal: Novos critérios de distribuição para o FPM e Criação do fundo de participação das regiões Metropolitanas. Brasília, (DF), janeiro de 1994. Disponível em:

<http://en.braudel.org.br/research/archive/downloads/proposta-para-um-novo-federalismo-fiscal.pdf> . Acesso dia 01 dez. 2019.

NHORIA, N. & R.G. ECCLES. Networks and organizations: structure, form and action, Boston: Harvard Business School Press. 1992

NORTH, D. C. Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. Instituto Liberal do Rio de Janeiro, 1992.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova nº 44 São Paulo, pp. 27-54. 1998.

OLIVEIRA, Michele Lessa de. Estimativa dos Custos da Obesidade para o Sistema Único de Saúde do Brasil. Brasília, 2013: Revista Faculdade de Ciências da saúde da Universidade de Brasília, Nutrição Humana. Brasília, 2013.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 16). 201 p. 1999.

POLIS. Sistemas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/Sistemas_municipais_Seg_alimentar.pdf. Acesso em: 14 nov. 2019.

PORTUGAL, Sílvia. Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. Disponível em: <<http://www>.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel “Os Conselhos de gestão no contexto internacional” in: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

ROFRNAN, Alejandro. Aspectos conceptuales sobre descentralización político-administrativa en América Latina, In: Seminario-Taller sobre Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud. Anales. Quito, 1990.

SANTOS, C. R. A. D. A alimentação e seu lugar na história: os tempos da memória gustativa. História: Questões & Debates, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 11-31. Out. 2005.

SANTOS, Walter, PAES, Jítia Dias. Cartilha da merenda escolar. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Divisão de Educação Extra-Escolar, Campanha de Merenda Escolar, 1956.

SCOTT, J. *Social Network Analysis. A handbook*. 2nd edition. London: Sage, 2004.

SENADO. PEC do Pacto Federativo descentraliza recursos para estados e municípios Fonte: Agência Senado. Disponível em: <pec-do-pacto-federativo-descentraliza-recursos-para-estados-e-municipios>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SILVA, T. D. *Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas*. XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>. Acesso em: 19 nov 2019.

SISAN. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual. Brasília, Outubro de 2010.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa*, Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas*. Políticas culturais, Democracia e Conselhos de Cultura. Salvador, BA : EDUFBA, 2010. 27 - 50 p. il. - (Coleção cult).

TATAGIBA, Luciana e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007b. (Cadernos do Observatório, 29).

TATAGIBA, Luciana. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p.209-213, Nov. 2005

TEIXEIRA, A. C., TATAGIBA, Luciana e ROMÃO, Wagner. ENTENDENDO BOLSONARO. Conselhos: onde Bolsonaro vê burocracia, há democracia. Disponível em:<<https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2019/03/26/onde-bolsonaro-ve-burocracia-ha-democracia/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

TEIXEIRA, E. C. “Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?” In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. *Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais*. Cadernos MetrÓpole, n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/viewFile/9250/6862>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

VAINER, C. B. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local*. *Cadernos Ippur*, Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, v. 15/16, n.1-2, p. 13-32, 2001/2002.

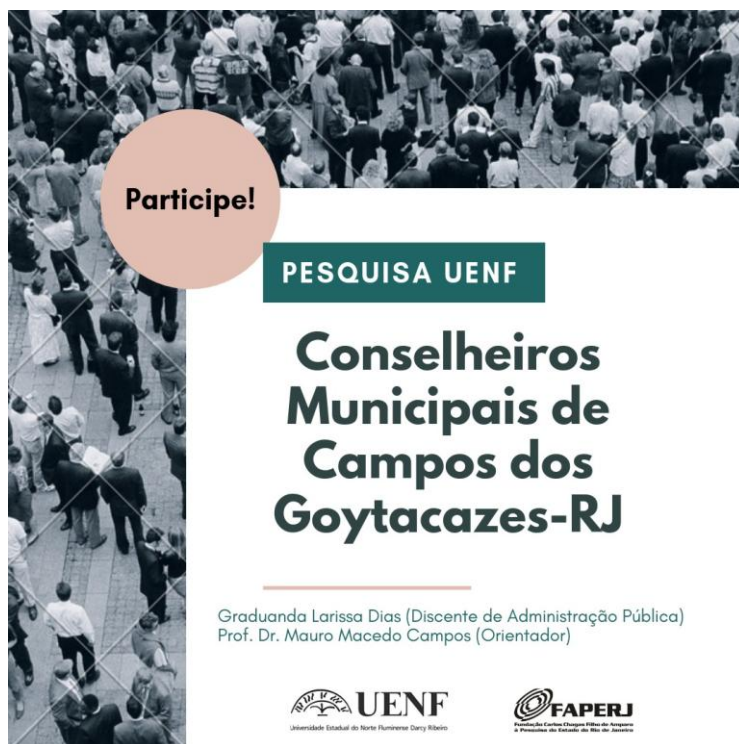
VASCONCELLOS, A. B. P. D. A; MOURA, L. B. A. D. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad. Saúde Pública*, 34 (2), Mar/2018. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2018.v34n2/e00206816/>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

APÊNDICE A - Divulgação do Formulário

Texto que seguia com a imagem abaixo:

Prezado(a) conselheiro (a), sou estudante da UENF e estou fazendo meu trabalho de conclusão de curso (monografia) sobre os conselhos municipais. Gostaria que ajudasse participando da pesquisa através do link <<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScdTBMk0OqXRJTcivySs5o9JTkdOzB0g0AwDQJ6RBnByIKTig/viewform>>. Divulgue, por favor, para os demais conselheiros também (no grupo do whatsapp ou por email), pois não consegui o contato de todos(as). Muito obrigada por contribuir com a pesquisa no Brasil e no município de Campos-RJ, Abraço!

Imagem de divulgação via redes sociais (facebook e whatsapp).



Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE B - Formulário de Pesquisa

05/11/2019

Questionário - Monografia UENF.



Questionário - Monografia UENF.

Esse questionário compõem a pesquisa da monografia de Larissa Dias - discente do curso de graduação em Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense - Darcy Ribeiro - UENF.

***Obrigatório**

Endereço de e-mail *

Seu e-mail

Você é conselheiro de algum dos conselhos municipais de Campos dos Goytacazes-RJ?

- Sim
- Não

Página 1 de 2

Próxima

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

Google Formulários



05/11/2019

Questionário - Monografia UENF.



Questionário - Monografia UENF.

*Obrigatório

Bem-vindo conselheiro!

Atenção, responda até o final. Obrigada por colaborar com a minha pesquisa.

Qual é o seu nome? *

Sua resposta

Idade *

- 15 a 19 anos
- 20 a 24 anos
- 25 a 29 anos
- 30 a 34 anos
- 35 a 39 anos
- 40 a 44 anos
- 45 a 49 anos
- 50 a 54 anos
- 55 a 59 anos
- 60 a 64 anos



05/11/2019

Questionário - Monografia UENF.

 55 ou menos 65 ou mais**Escolaridade ***

- Sem Instrução
- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Pós-graduação incompleta
- Pós-graduação completa

Ocupação *

- Está trabalhando formalmente (carteira assinada)
- Trabalha informalmente
- Não trabalha
- Atualmente encontra-se desempregado.
- Está estudando
- Afazeres Domésticos
- Aposentado

Faixa de renda *

- Sem rendimento
- até 1/2 salário (até R\$499)
- mais de 1/2 a 1 salário mínimo (de R\$499 a R\$ 998)
- mais de 1 a 2 salários mínimos (mais de R\$ 998 a R\$ 1.996)
- mais de 2 a 3 salários mínimos (mais de R\$ 1.996 a R\$2.994)
- mais de 3 a 5 salários mínimos (mais de R\$ 2994 a R\$4.990)
- mais de 5 a 10 salários mínimos (R\$4.990 a R\$9.980)
- mais de 10 a 20 salários mínimos (R\$9.980 a R\$19.960)



Sou membro do conselho municipal de: *

Selecione todos os conselhos que você é membro efetivo.

- Saúde
- Educação
- Assistência Social
- Segurança Alimentar e Nutricional
- Inclusão das Pessoas com Deficiência
- Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Meio Ambiente e Saneamento
- Política Agrícola e Pecuária
- Direitos da Mulher
- Gestor do FUNDECAM
- Promoção da Igualdade Racial
- Trabalho, Emprego e Geração de Renda
- Cultura - COMCULTURA
- Alimentação Escolar - CAE
- Turismo
- Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural
- Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
- Defesa do Consumidor
- Fiscal do Instituto de Previdência Dos Servidores municipais
- Outro: _____

05/11/2019

Questionário - Monografia UENF.

Você participa de outro conselho e/ou organizações participativas? Qual (is) ? *

Sua resposta

Com qual frequência você participa das reuniões (ordinárias e extraordinárias)? *

- Nunca
- Raramente
- As vezes
- Muitas vezes
- Sempre

Os demais conselheiros estão presentes nas reuniões? *

- Nunca
- Raramente
- As vezes
- Muitas vezes
- Sempre

Existe alguma punição para os faltantes? Qual (is)? *

Sua resposta

De uma escala onde 0 corresponde a nenhuma e 5 totalmente. Responda:



05/11/2019

Questionário - Monografia UENF.

Interferência do setor privado nas decisões dos conselhos *

	0	1	2	3	4	5	
Nenhuma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Total

Pressão do poder público na proposição de alguma agenda/ pauta do conselho *

	0	1	2	3	4	5	
Nenhuma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Total

Interferência do poder público no funcionamento do conselho (ou de outros conselhos) *

	1	2	3	4	5	
Nenhuma	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Total

Você considera que haja alguma relação no que é definido no conselho onde participa com as definições nos outros conselhos? (Existência de assuntos transversais) *

- Sim
- Não
- Talvez



05/11/2019

Questionário - Monografia UENF.

Você conhece (ou sabe dizer) sobre o que é definido nos demais conselhos? *

Sua resposta

Você conhece (ou saber dizer) se há alguma relação entre os membros com os outros conselhos? *

Sua resposta

Você conhece (ou sabe dizer) se pode haver sobreposição de decisões entre os demais conselhos? *

Sua resposta

Gostaria de deixar algum comentário ou observação sobre alguma experiência do conselho que atua com outro conselho do município?

Sua resposta

Envie-me uma cópia das minhas respostas.

Página 2 de 2

Voltar

Enviar

Nunca envie senhas pelo Formulários Google.



Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

Google Formulários



GLOSSÁRIO

- 1) Análise de Rede Social (ARS)** – Estudo que permite identificar atores e suas ligações, as relações entre os mesmos, verificando a interação destes entre si. A Análise de Redes Sociais permite representar as redes sociais através da representação dos nós e das ligações. Os nós da rede social representam os atores (indivíduos ou organizações). As ligações, as relações (vínculos) entre estes. Entre os softwares que permitem criar grafos e realizar o cálculo de métricas estão o NodeXL, Gephi e o R.

- 2) ATA** – Registro documental dos principais acontecimentos e debates de uma reunião ou assembleia. De modo geral, consiste em um relato resumido das discussões, principais enfoques e decisões a serem tomadas.

- 3) Conselhos** – Os conselhos são órgãos colegiados criados por lei, compostos por representantes do poder público, sociedade civil e mercado. Estão presentes em diferentes setores (saúde, educação, assistência social) e diversos níveis da Federação (União, Estados e Municípios).

- 4) Diário Oficial (D.O.)** – Documentos em formato de jornal que são criados, mantidos e administrados por governos para a publicação e ampla circulação dos atos oficiais da administração pública.

- 5) Formulário de pesquisa** – Documento com perguntas e respostas aplicado sem a presença do pesquisador, distinguindo-se do questionário que dispõe dessa prerrogativa.

- 6) Paridade** – Quando o conselho municipal é composto por metade da sociedade civil e metade pelo poder público.