

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Larissa Dias Pacheco

**REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA
ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (2017-2021).**

Campos dos Goytacazes

2022

LARISSA DIAS PACHECO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Campos dos Goytacazes

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

P116

Pacheco, Larissa Dias.

"REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL : UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (2017-2021)" / Larissa Dias Pacheco. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

120 f. : il.

Inclui bibliografia.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2022.

Orientador: Mauro Macedo Campos.

1. Conselhos. 2. Participação. 3. Federalismo. 4. Redes Sociais. 5. Rede de Políticas Públicas. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO RIO DE JANEIRO (2017-2021).

LARISSA DIAS PACHECO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

APROVADA: ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (Orientador)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Renata Aparecida de Souza Seidl
Université Paris Nanterre

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo.
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Prof. Dr. Roberto Dutra Torres Junior
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

DEDICATÓRIA

Dedico aos que acreditam, assim como eu, que a participação social constrói uma sociedade democrática e que mesmo com todas as intempéries, não se pode amputá-la em nenhuma das fases do ciclo de políticas públicas.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi desenvolvido em um período de grandes desafios para toda a humanidade. O meu ingresso no mestrado foi concomitantemente à eclosão da pandemia do novo coronavírus (covid-19). Junto com os dilemas de isolamento social e toda a incerteza do momento pandêmico enfrentei muitas batalhas, sem as quais jamais conseguiria sem o sustento de Deus. Por isso, o primeiro agradecimento é para aquele que me entende sem nenhuma palavra, e que todas que eu utilizasse nunca seriam capazes de agradecer, de fato, a sua maravilhosa graça e auxílio.

Cresci em uma família que ama a educação. Lembro do meu pai chegando à casa com quase todos os materiais escolares, que com todo esforço de trabalho tinha conseguido comprar. Recordo bem da minha mãe, meus irmãos e eu apagando os livros usados, para depois encapá-los e etiquetá-los. E, todas essas recordações trazem inspiração e estímulo para todas as minhas conquistas, porque na verdade, elas nunca foram minhas, mas nossas, de toda a família, fruto de todo esforço, dedicação e amor. À vocês, meus pais, Luiz Mauro e Silvana, e irmãos, Luiz Maurício e Amanda, agradeço por serem quem são, por não terem medidas, por me ensinarem a ter fé, sonhar e lutar. Por me ensinarem princípios e transmitirem todo o saber familiar e subsídios necessários para o meu crescimento e inserção na sociedade. Amo vocês!

Alguns autores defendem que a educação possibilita o desenvolvimento da autonomia e do pensamento crítico, como Paulo Freire, outros, como Rubem Alves, acreditam que existem Escolas Gaiolas e Escolas Asas. As escolas gaiolas, fazem com que os pássaros percam sua identidade, eles passam a ter donos, serem mantidos sob controle e perdem a arte de saber voar. Já as Escolas Asas, não ensinam a voar, já que a capacidade do voo está dentro do pássaro; então elas o encorajam.

Eu fui encorajada a continuar a jornada acadêmica, dentro das escolas, dentro da universidade. Em alguns momentos, que as asas pareciam estar fraquinhas, os professores me ajudaram a fortalecê-las. Por isso, agradeço a todos os docentes que passaram pela minha vida, deixando sua marca, seu entusiasmo, tornando-me crítica, reflexiva e potencializando minhas habilidades. Ao casal de

docentes, Dayane e André Altoé, por prepararem afetosamente a carta de referência para ingresso no programa e por serem inspiração. Em especial, ao meu orientador, Mauro Campos, grande amigo e incentivador. Recordo-me da primeira aula na disciplina de políticas públicas, tão temida pelos alunos, e da fama da exigente correção das avaliações; o quadro com os esquemas embolados... pensei: “como vou entender esse conteúdo?”. O que me causou estranheza, possibilitou uma imersão de conhecimento e interlocução com a pesquisa de iniciação científica sobre conselhos orientada pelo professor Nilo de Azevedo - obrigada pela oportunidade, Nilo! - de modo, que a política de segurança alimentar nutricional-SAN, mais precisamente o conselho, COMSEA Campos, fosse inserido na minha trajetória.

Agradeço a Dra. Renata Machado, nutricionista da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ e presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea RJ, pela concessão de entrevista e dados necessários para a construção deste trabalho, sempre disposta a ajudar. Muitas vezes, o cientista social encontra portas fechadas, e-mails que não são respondidos e embargos na hora de ir à campo. Renata, obrigada pela forma receptiva e aceite pronto para cooperar com a pesquisa.

A dedicação no fazer científico somente pode ser concretizada por intermédio do financiamento de pesquisa, de modo que seja possível se concentrar no desenvolvimento do projeto e devolver à sociedade um trabalho, que é resultado de entrega de anos afincos. Venho pesquisando desde a graduação com o fomento das agências, FAPERJ e CNPQ e no mestrado, para a construção desse trabalho, a CAPES. Acredito que o cientista é um “equilibrista” e a bolsa não é um favor, é direito, é essencial para a nossa formação como pesquisador, principalmente daqueles de origem simples. Por isso, agradeço às agências de fomento pelo subsídio.

Parafraseando Salomão, os amigos tornam a caminhada leve e divertida. É proteção em momentos de angústia, um verdadeiro alento na vida, por isso, quem o descobre encontra um tesouro, não como metais (ouro e a prata) que não merecem ser comparados com a sinceridade de seu coração. Aos amigos que sonharam comigo e respeitaram meus momentos de distanciamento, compreendendo minha ausência nos encontros. Em especial, aos do ensino médio,

que são companheiros para a vida toda: Alexandre, Duda, Geovani, Gustavo, Hyago, Rakenny, Phill e Fernando. Aos irmãos, que me chamam de “doutora”, Matheus, Lucas, Thabata e toda a família Purcino. As amigas da graduação, Maria e Laís - estendo ao Leley e à pequena Ísis.

Por último, mas não menos importante, agradeço à coordenadora, Dra. Wania Mesquita pela incansável dedicação ao nosso PPGSP. Fui acolhida desde o início e recebi todo o apoio, dentro e fora de sala, para a construção da pesquisa. Obrigada, Wania, por ser essa “mãezona”. Tens minha admiração e respeito.

RESUMO

PACHECO, Larissa Dias. Redes de políticas públicas e participação social: uma análise a partir do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio De Janeiro (2017-2021). Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

Os conselhos encontram-se presentes na maioria das esferas do país. São instâncias da política pública cuja transferência de recursos para as localidades, vinculados a essas políticas, ocorre mediante a existência formal desses espaços de participação social. Contudo, é importante salientar a existência dos conselhos, como o de segurança alimentar e nutricional, que não possui essa condicionante e realizar uma análise comparativa, tendo em vista, os conselhos que possuem essa prerrogativa. O objetivo geral da pesquisa é analisar o comportamento em rede, do conselho participativo de SAN do estado do Rio de Janeiro, em relação aos seus mecanismos de gestão operacional, a partir das suas ATAS, e das suas ações/políticas contrastando com o cotidiano e a operacionalidade, e assim, contrastando com as ATAS de outros conselhos estaduais escolhidos por terem ações correlatas, como saúde, educação, alimentação escolar e assistência social. O estudo foi elaborado de modo que se possa identificar demandas comuns, possibilitando assim, uma redução dos custos de transação dessas políticas, bem como uma melhor interação entre estes segmentos. Os resultados mostram a setorialidade e a gestão fragmentada das políticas públicas. Primeiro, pelo fato dos atores (conselheiros) não se comunicarem uns com os outros e segundo, pelas discussões em ATAS que apesar de serem de temas transversais não se materializam em ações articuladas. Com a pandemia do covid-19 esperava-se identificar as ações desenvolvidas pelos conselhos durante esse período, encontrando medidas que tiveram alguma articulação entre os conselhos estudados, haja vista o impacto da covid-19 e a transversalidade de SAN, nesse sentido. Porém, a partir dessa pesquisa percebeu-se que as ações dos conselhos estão sendo tomadas de forma isolada, e não integrada com os demais conselhos de áreas e temáticas inter-relacionadas. Os conselheiros ainda não estão presentes em mais de um conselho, ou não se conhecem ou não obtêm nenhum vínculo. Um dado que pode apontar para a dispersão da rede analisada.

Palavras-chave: Participação Social. Conselhos. Rede social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

PACHECO, Larissa Dias. Public policy networks and social participation: an analysis from the State Food and Nutrition Security Council of Rio de Janeiro (2017-2021). Dissertation (Master's in Political Sociology) - State University of Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

The councils are present in most spheres of the country. The transfer of resources to locations linked to these policies are instances of public policy, through the formal existence of these spaces for social participation. However, it is important to emphasize the existence of councils, such as food and nutrition security, which do not have this condition and comparative achievement, in view of the councils that have this prerogative. The general objective of the research is the network behavior of the participatory council of SAN in the state of Rio de Janeiro, in relation to its operational management mechanisms, based on its ATAS, and its actions/policies, contrasting with the daily life and the operability and thus, contrasting with the ATAS of other councils chosen for having health, education, school meals and social assistance. The study was designed so that it can identify demands, thus, a common reduction of the operating costs of these policies, as well as a better interaction between these segments. The results show a sectoriality and a fragmented public policy. First, due to the fact that the actors (counselors) do not communicate with each other and secondly, due to the discussions not in ATAS which, despite being cross-cutting themes, materialize in articulated actions. Understanding how to identify itself as the transversality thought during this period, understanding the transversality and the articulation between the impacts of the pandemic, understanding the transversality of FNS, in this period. However, from this research, the other councils of areas and themes are proposed, being adopted in an isolated way, and not integrated with the other councils of interrelated areas and themes. The directors are not present in more than one council, or they are not connected. A data that can point to a dispersion of the network.

Keywords: Social Participation. Advices. Social network. Public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Termos e Conceitos de Redes Sociais.....	63
Quadro 2- Princípios e Diretrizes do SISAN.....	76
Quadro 3 - Representação Consea - RJ (2020/2022).	82
Quadro 4 - Composição dos Conselhos Estaduais do Rio de Janeiro. (2021-2022)	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Quantidade de documentos analisados dos Conselhos Estaduais do RJ (2017 a 2021)	88
Gráfico 2 - Presença dos temas nas ATAS analisadas (2017-2021)	89
Gráfico 3 - Frequência dos termos nos documentos analisados (2017-2021)	90
Gráfico 4- Interação entre os códigos no mesmo documento.....	91

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1- A Política Segurança Alimentar e Nutricional como elo com outras política 73
- Figura 2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil..... 79

LISTA DE APÊNDICE

APÊNDICE A- ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM A PRESIDENTE DO CONSEA-RJ.....	116
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO DA ENTREVISTA.....	119

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEAE/RJ	Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Rio de Janeiro
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CES	Conselho Estadual de Saúde
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONSEA/RJ	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
ESTADIC	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
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
FPE	Fundo de Participação dos Estados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MEC	Ministério da Educação
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PPGSP	Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
PP	Política Pública
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
Trajetória Profissional e construção do objeto.....	21
Desenvolvendo a pesquisa em tempos pandêmicos: percursos, escolhas e estratégias adotadas para a coleta de dados.	24
Metodologia.....	27
CAPÍTULO I - FEDERALISMO BRASILEIRO, DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	30
1.1- Descentralização e coordenação de Políticas Públicas.....	32
1.2- Competência dos Entes Federativos: o estado entre a esfera federal e a municipal.	37
1.3 - Accountability e conselhos como incentivos seletivos nesse arranjo.....	41
CAPÍTULO II - INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE	47
2.1 - Conselhos participativos e a gestão das políticas públicas.	49
2.2 - Breve Histórico e a estrutura dos conselhos de políticas públicas.....	51
2.3 - Entraves e dilemas na efetividade dos conselhos.....	56
CAPÍTULO III - REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TRANSVERSALIDADE.....	61
3.1- Análise de Rede Social como ferramenta de identificação de atores sociais e sua posição com base na estrutura de relacionamento	62
3.2 - Transversalidade e Intersetorialidade: mapeando o debate a partir da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.....	65
3.3- Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea-RJ.....	76
CAPÍTULO IV - ANÁLISE DOS CONSELHOS ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA-RJ.....	86
4.1- Resultados.....	87
4.1.1- Composição dos Conselhos Estaduais do Rio de Janeiro. (2021-2022)	87
4.1.2- Análise das ATAS dos Conselhos Estaduais de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS	104
APÊNDICE A- ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM A PRESIDENTE DO CONSEA-RJ.....	116
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO DA ENTREVISTA.....	120

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte do entendimento de que a gestão pública pode ter uma fração dos seus “custos de transação” (nos termos de Douglass North, 1991) reduzidos, a partir de análises institucionais em rede, por meio de resultados compartilhados, no entorno de políticas públicas de caráter transversal. Tais elementos se reforçam em um espaço destinado à participação da sociedade civil, como é o caso dos conselhos participativos, em que pese a capacidade de atuarem em rede (CASTELLS, 1999).

É, neste sentido, que se busca entender o papel aglutinador atribuído à política pública em segurança alimentar e nutricional (SAN), cuja intersectorialidade abarca outras políticas públicas, como a saúde, assistência social, educação, agricultura e meio ambiente. E assim, a política de SAN compreende um conjunto de dimensões, que povoam o cotidiano das pessoas e grupos sociais, por meio de três eixos analíticos amplos: a produção, a distribuição e o consumo de alimentos. A política pública de SAN, portanto, requer uma perspectiva analítica sistêmica, onde sejam compreendidos os fatores biológicos, econômicos e sociais (MALUF e REIS, 2013).

A segurança alimentar e nutricional pode ser definida como o direito ao acesso regular e permanente aos alimentos, em qualidade e quantidade suficiente, que não comprometa o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como alicerce as práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem as diversas culturas e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

As questões relativas à SAN propiciam a execução de ações intersectoriais de combate à fome, à pobreza, saúde, assistência social, educação, dentre outros. Neste sentido, tais políticas podem ser observadas como parte de um contexto mais amplo, cujas ações e intervenções no ambiente social e político, podem ser

observadas por meio de estruturas interligadas - seja por instituições e/ou atores -, em que decisões podem refletir na condução dessas políticas.

O elemento da transversalidade da política de SAN é observado em três outras políticas: saúde, educação e assistência social. Esse recorte se justifica também, por serem políticas públicas coordenadas federativamente (MACHADO, 2014), cuja garantia de repasse dos recursos está condicionada à existência e funcionamento dos respectivos conselhos (nos três níveis).

Este estudo se limita a analisar o conselho de SAN no nível estadual, no Rio de Janeiro, a partir dos atores que o compõem e suas discussões materializadas pelas ATAS, defrontando com os dados dos demais conselhos (saúde, educação, assistência social e alimentação escolar), sob a perspectiva abordada pela teoria das políticas públicas em rede, que os atores não atuam de forma isolada e individual, mas condicionados pelas relações que conseguem desenvolver. Assim sendo, a estrutura de rede condiciona o investimento público aos meios das relações sociais, viabilizando ou obstruindo ações governamentais, as quais, desse modo, sofrem interrupção ou fluidez dos recursos, afetando a governabilidade. Garutti (2022); Bardin (1977); Klijin (1998); Lopes e Baldi (2009); Rua (2013).

Assim, é por meio da análise dessa instituição participativa, em que as discussões temáticas específicas de cada política pública, ocorrem em reuniões ordinárias e extraordinárias, sendo que o “produto destes debates” se materializa nas suas ATAS. É por esse mecanismo empírico, que se observa, como as decisões podem ser contrastadas em um ambiente de rede de interações sociais, políticas e econômicas – aqui, no sentido estabelecido por Mark Granovetter (1985).

Em linhas gerais, para o que se pretende identificar como elemento de interseção entre as ações que circundam as políticas de SAN, no caso da política pública de saúde, decorre de questões relacionadas com a nutrição (ou desnutrição), obesidade, alimentação saudável, prevenção e combate às doenças como obesidade e câncer. Já no que se refere à política pública de 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, no que se refere ainda, aos hábitos alimentares entre as crianças e a

capacidade de extrapolar esses (bons) hábitos para os seus domicílios. E, a sua relação com a política de 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 elo entre este conjunto de outras políticas.

Deste modo, as políticas de SAN, como sendo um conceito (e uma ação) de caráter interdisciplinar e transversal permitem contribuições de várias áreas de conhecimento, o que lhe permite ser um elo entre as políticas públicas. Ou seja, pela capilaridade dessa política tem-se como uma expectativa de que haja elementos comuns de reivindicação social, cujos arranjos podem ser melhor observados em um ambiente de participação social, capitaneado pelos conselhos de participação social, em específico aos já mencionados.

A partir desse esboço analítico, tem-se que o problema de pesquisa pode ser formulado da seguinte maneira: “como ocorre a transversalidade das políticas de SAN, em relação aos outros conselhos participativos – de saúde, educação e assistência social –, por meio da articulação dos atores no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e como tais ações podem ser coordenadas em rede?”

Esta dissertação parte das observações e pesquisas anteriores, em âmbito local, onde Larissa Pacheco (2019) identificou que no município de Campos do Goytacazes-RJ existia uma rede “informal” nos conselhos municipais, que configurava na participação de conselheiros em mais de um conselho, onde alguns transitavam, perpassavam, e discutiam temas transversais nas assembleias ordinárias e extraordinárias. Ainda, conforme a autora, o tema “alimentação” foi discutido nos 4 conselhos, de Saúde, Educação, Assistência Social, e pelo de Segurança Alimentar e Nutricional.

Já aqui neste trabalho, deslocando o espectro da pesquisa para âmbito estadual, no Rio de Janeiro, buscou-se entender como ocorre (e se ocorre no estado) a transversalidade das políticas de SAN, em relação aos outros conselhos participativos – de saúde, educação e assistência social –, por meio da articulação dos atores no âmbito do estado do Rio de Janeiro, e como tais ações podem ser coordenadas em rede, de maneira que propicie a gestão pública uma diminuição

dos seus “custos de transação” (North, 1991) e o compartilhamento de resultados, a partir da análise de rede dessas instituições de políticas públicas de caráter transversal.

Trajetória Profissional e construção do objeto

O autor da educação Lev Vigotski (2010) defende que no desenvolvimento da criança o meio é um fator substancial para moldar a construção psicológica e influenciar suas decisões. Eu, acredito na teoria "Vigotskiana", porque tendemos a escolher algo de acordo com o espaço que estamos inseridos e frente às possibilidades que este meio nos coloca. O meu envolvimento com a participação social teve como marco o meu ingresso no técnico integrado ao ensino médio no Instituto Federal Fluminense campus Campos-Guarus. Na época, nos primeiros dias de aula os alunos deveriam escolher um representante de turma e eu fui eleita, para o que seria um ano de mandato. Porém, os meus colegas de classe continuaram a pedir que eu permanecesse como representante durante todo o período do curso. Na mesma instituição de ensino participei das atividades do Grêmio Estudantil.

Ainda na adolescência e como estudante secundarista participei das manifestações que ficaram conhecidas como “Jornadas de junho de 2013”. O movimento começou a partir dos protestos contra o aumento das passagens do transporte público e culminou em um grande movimento popular com ensejos de melhores condições de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, assistência social; como também grande crítica aos gastos com a construção de estádios que seriam sedes da copa do mundo de 2014. Nesse evento especificamente houve grande apelo ao antipartidarismo e forte crítica às instituições políticas. O resultado das jornadas foi o descortinar da crise política do governo Dilma, com o impeachment em 2016 e a ascensão da extrema direita nas eleições de 2018.

Para Jessé de Souza (2017) entramos no pântano após o *impeachment* de Dilma Roussef. O autor realiza uma análise onde aponta que em um país capitalista, os políticos têm que se aliançarem com esses, caso contrário ficaria insustentável

manter-se no poder e exemplifica o caso de Dilma, onde segundo Jessé foi uma crise econômica politicamente produzida, havendo retração de investimento, evasão fiscal, pois no capitalismo financeiro brasileiro, toda a riqueza em suma que é produzida vai pra essa capa superior, a elite.

Por que cito Jessé na parte da minha trajetória? Porque quando eu participei dos protestos eu não fazia ideia da importância das instituições no processo democrático e das entrelinhas das classes sociais e disputas de poder. É a partir do ingresso no curso de graduação em Administração Pública, que começo a ter acesso à literaturas da ciência política, sociologia, políticas públicas e a minha forma de entendimento e olhar mudam sobre os problemas democráticos, sobre o papel do Estado, a relação dos Entes Federativos antes e depois da Constituição Federal de 1988 com o processo de descentralização e coordenação de políticas públicas tratados nos trabalhos de Marta Arretche (1996) e Fernando Abrucio (2005).

Em 2016, um ano após o meu ingresso no curso, servidores da universidade entraram em greve, pois todos os efetivos e terceirizados, estavam com seus salários atrasados, a concessionária de energia elétrica ameaçava cortar o fornecimento - ação que foi impedida pela justiça. Além disso, alguns animais que pertenciam à UENF foram doados para pessoas que se comprometeram a cuidar deles e não impedir o andamento das pesquisas. Em meio a esses dilemas, o professor Nilo, me convidou para participar do projeto de iniciação científica - IC com os conselhos municipais de Campos dos Goytacazes e a relação com o Ministério Público, mais precisamente das promotorias de tutela coletiva.

Um ano após a minha inserção na IC, em 2017, o trabalho, ainda em fase de pesquisa, foi premiado no XV ENEAP em Porto Alegre - Encontro Nacional dos Estudantes do Campo de Públicas. Com o reconhecimento externo e a minha identificação com a pesquisa, percebi que havia me encontrado na área acadêmica.

Todavia, apesar de descobrir a minha veia na participação, através dos conselhos, constatei que faltava sair da teoria e entender melhor como essas instituições funcionavam na prática. O caminho estava alinhado para a inserção na extensão universitária, que permitiria acompanhar não somente como

pesquisadora, mas como articuladora, saindo das fronteiras da sala de aula, ou os “muros da universidade” como afirma Ana Luiza Sousa (2000), sendo a extensão a instrumentalização dos outros pilares, pesquisa e ensino, um produto que articula e leva mais próximo à sociedade as aplicações do que é desenvolvido, criado, pesquisado, e, ainda, que reaviva o papel da universidade deve estar presente na formação do cidadão, dentro e fora de seus muros. Para Moacir Gadotti (2017), a extensão não é tão somente realizar atividades extramuros, mas é a interação com a comunidade pautada no compromisso com a justiça social.

“O perfil dessas universidades pode ser reconhecido pelo caráter das atividades de extensão que realizam na interação com as comunidades locais. O caráter comunitário da extensão resulta da sua identidade e missão, alicerçadas no compromisso com a justiça social. Daí essas atividades vincularem-se prioritariamente às necessidades regionais com ênfase em projetos direcionados para os segmentos mais excluídos.” (GADOTTI, 2017, P.10)

Ao falar em segmentos excluídos, ou política que acaba por não ter tanto destaque (se comparada à outras políticas públicas e seus respectivos conselhos, que tendem a ser mais robustos, como as de saúde, educação e assistência social) me remete à Política de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN. Essa foi responsável por co-relacionar e interligar a minha trajetória, caráter transversal não somente se tratando das políticas públicas. Em uma conversa no corredor, o professor Nilo me apresentou ao professor Mauro. - O Nilo prontamente disse: "Ei, Mauro. Você não tem um projeto de extensão, que trabalha no conselho municipal de segurança alimentar e nutricional de Campos? A Larissa pesquisa conselhos." E assim começou a jornada no COMSEA Campos-RJ. Aparentemente um conselho sem protagonismo, consultivo, com uma composição diferente ($\frac{2}{3}$ da sociedade civil e $\frac{1}{3}$ do poder público), sem transferência fundo-a-fundo, mas importante, diria, ainda mais relevante, na participação social e na articulação da política, justamente por não possuir tais prerrogativas.

O COMSEA Campos foi o meu objeto de pesquisa no trabalho final de graduação, e a partir dele, analisei e comparei aos demais conselhos do município, com destaque para os conselhos de saúde, educação e assistência social, que possuem fundos e repasse de verbas. No trabalho em questão, foi possível verificar a existência de uma rede informal de conselheiros, onde estes participavam de mais

de um conselho ao mesmo tempo, e/ou conheciam e/ou poderiam se comunicar com outro conselheiro. A transversalidade da política de SAN foi constatada ao identificar que o conselho que mais tinha sua composição formada por conselheiros, que também compunham outros conselhos da cidade. Ao analisar as ATAS (2015-2019) do COMSEA Campos com os outros conselhos (saúde, educação e assistência social) verificou-se o debate de temas inter-relacionados, o termo “alimentação” perpassando por todos eles.

Os dados suscitaram o aprofundamento da pesquisa. A indagação passou a ser de como seria, e se existiria, uma rede similar ou totalmente divergente, em âmbito estadual, e como a política de SAN se articula, estrutura, nesse nível da federação, a partir do conselho.

Por isso, a construção do objeto de pesquisa desta dissertação, surge de estudos ao longo de quase cinco anos ininterruptos, e de muita dedicação. O conselho estadual de segurança alimentar e nutricional, objeto do trabalho, ganha ainda maior notoriedade/ênfase no cenário pós-extinção do conselho nacional¹, pois difere estruturalmente dos demais conselhos estaduais pesquisados. Sendo assim, estamos diante de uma conjuntura e campo vultosos e que precisam ser analisados atentamente.

Desenvolvendo a pesquisa em tempos pandêmicos: percursos, escolhas e estratégias adotadas para a coleta de dados.

Uso de máscaras, distanciamento, quarentena, fechamento do comércio, *lookdown* e medidas mais restritivas, as aulas nas escolas e nas universidades passaram a ser ministradas em formato virtual, as consultas médicas se tornaram “Teleconsultas ou consultas à distância”, e o trabalho foi modificado para o *homeoffice*. Essas foram algumas das alterações na dinâmica social trazida pela

¹ O CONSEA não foi formalmente extinto por causa da legislação vigente a Lei nº 11.346 e o Decreto nº 6.272/2007 que o cita. A extinção ocorre na prática, pois o conselho desaparece da estrutura da presidência e da lista de órgão que integram o SISAN, ficando assim a estrutura do Sistema e da Política brasileira como um “corpo sem cabeça”. Essa medida desprezou a importância e necessidade desse instrumento na condução dessa política pública, visto que ele foi um dos fatores para a saída do Brasil do Mapa da Fome, em 2014, afirma o relatório da FAO (PACHECO, 2019).

pandemia da covid-19, a fim de diminuir a propagação do vírus.

O que se percebia no início, em março de 2020, era um medo e pânico quase generalizados. Contudo, apesar dos grandes desafios impostos pela conjuntura, a pesquisa e os cientistas continuavam ou até mesmo intensificaram seus trabalhos. Na biologia, na biomedicina e nos laboratórios da biociência a procura era por mapear o material genético do vírus (DNA/RNA) e produzir a vacina. Nas ciências humanas e sociais a busca era entender as modificações, apontar caminhos de gestão e auxiliar no debate. Para o Conselho Editorial do Boletim de impactos sociais da pandemia no Brasil produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), o contexto pandêmico estimulou a pesquisa e a produção de informação estratégica para ampliar o debate sobre o tema e guiar a tomada de decisão, haja vista o cenário de grande desafios enfrentados pelos governos e nações, tanto individual como coletivamente, para a implementação de medidas em resposta à pandemia.

Diante das condições impostas pela pandemia, algumas estratégias foram adotadas para minimizar os impactos no desenvolvimento da pesquisa de campo. Todavia, antes de abordar o percurso trilhado, vamos remeter ao que seria o caminho habitual, ou que comumente se adota. Os conselhos, objetos deste trabalho, são associados diretamente à arena (THEODORO, 2000), que viabiliza o encontro da sociedade civil e do Estado, em um mesmo espaço, formalmente criado e institucionalizado. As ações dos conselhos são organizadas através das reuniões, que ocorrem, em suma, mensalmente. Para o pesquisador, que estuda a participação por meio dessas instâncias, comparecer, analisar e visualizar a forma como os atores, assim como, as entidades que representam é crucial para o entendimento dos interesses, dos temas e das ações que são debatidas e do arranjo institucional desses espaços, haja vista, que esse cotidiano, movimentação até mesmo estrutura física, tende a variar de conselho para conselho, a depender da coordenação federativa, e se não há ou não requisito de existência desses para repasse de verbas.

Dessa maneira, o percurso inicialmente traçado seria visitar a sede dos conselhos estaduais de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar

e nutricional, e por último de alimentação escolar do Rio de Janeiro, a fim de participar de algumas reuniões e solicitar acesso aos arquivos, tais como: composição e ATAS (reuniões ordinárias e extraordinárias).

Com a pandemia, as reuniões passaram a ser realizadas de maneira virtual, o que dificultou o contato com os conselheiros. A primeira solicitação de acesso aos dados foi enviada em maio de 2020 para o endereço eletrônico, e-mail, dos respectivos conselhos. De forma pontuada destaco como foi o contato.

O conselho de Segurança Alimentar e Nutricional foi o de melhor acesso. Tanto a presidente como a secretária-executiva se colocaram à disposição para enviarem os dados.

Os conselhos de saúde e educação dispõem de sites próprios, onde são divulgados o calendário de reuniões, as ATAS de reuniões e a composição (estrutura organizacional). Dessa maneira, a resposta do contato por e-mail não foi necessária. Vale ressaltar que, o conselho estadual de educação não publica os documentos em formato de ATA, mas em forma de deliberações e pareceres, que não contém as falas dos conselheiros e as suas proposições. São publicadas as decisões consensuais e não os debates. Esses arquivos estão organizados desde 1975/1976 no site. Diante disso, o que estiver referido como ATAs desse conselho, na realidade são análises efetuadas a partir desses documentos (pareceres e deliberações) publicados.

O conselho estadual de assistência social - CEAS RJ foi o mais difícil de inserção. Como não respondiam os e-mails enviados, a estratégia foi tentar por outros canais, como as redes sociais, *facebook* e *youtube*. No *facebook* pediram para enviar novamente a solicitação por e-mail, que foi respondido pela secretária-executiva, que disse que a sede do conselho estava passando por obras e que remeteria o pedido para a mesa diretora. Sem resposta, ao procurar a composição, encontro o vídeo, publicado no canal do *Youtube* do conselho, da posse dos conselheiros. É a partir desses nomes e instituições elencadas, que foi possível obter os dados, para a análise deste trabalho. Como a solicitação por email não foi respondida, para coletar as ATAS do conselho foi realizado um rastreamento no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - DOERJ através da busca pelas palavras

“CEAS” e - valendo-se dos operadores booleanos “e” + “ou” - “Conselho Estadual de Assistência Social”. Nota-se que assim como o Conselho Estadual de Educação, o de Assistência Social publica somente as deliberações.

Por fim, o conselho Estadual de Alimentação Escolar - CEAE respondeu a solicitação via email informando que as atas são publicadas em uma guia própria no site² da Secretaria Estadual de Educação - SEEDUC. Contudo, em resposta ao email foi informado que no site é disponibilizado os documentos a partir de 2018. Além disso, existe uma lacuna temporal, pois não constam os anos de 2017 e 2019. Dessa forma, foi solicitado que caso tivesse registros desse período, que fosse enviado os arquivos, contudo não obtive retorno. A estratégia para encontrar os documentos foi remeter ao diário oficial. Todavia, não foram encontrados documentos de deliberações ou Atas. No DOERJ consta em 2017 a transição de gestão (D.O. nº 90 de 18 de mai de 2017 e D.O. nº 219, 29 de nov. 2017) e uma retificação de mandato de uma conselheira (D.O. nº 098, 30 de mai de 2017). Já em 2019 foram encontrados o calendário de reuniões (D.O. nº 204 de 25 de out de 2019) e mudança de suplente (D.O. nº 132 de 17 de jul de 2019).

Metodologia

No intuito de se atingir o objetivo da pesquisa sobre eventuais e ações e iniciativas comuns, entre os conselhos participativos em questão, buscou-se compreender as condições operacionais para o funcionamento em rede entre estes conselhos estaduais participativos, tendo como *lócus* o CONSEA/RJ e os princípios da política de SAN, por se tratar de uma política transversal, que abrange as outras políticas em análise, realizando uma análise comparativa entre essas instâncias participativas, e com isso, identificando os atores que compõem as respectivas redes sociais, de modo que se possa criar critérios padronizados para a conjugação de demandas comuns entre os diferentes conselhos, pensados setorialmente e, também, geograficamente.

² Através do endereço de link <https://www.seeduc.rj.gov.br/mais/ceae-rj> . Acessado dia 07/02/2022.

Deste modo, foram analisado junto ao CONSEA RJ os demais conselhos do estado do Rio de Janeiro, saúde, educação, assistência social e Alimentação Escolar. Para tanto foram realizados os seguintes procedimentos:

- 1) Análise 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).
- 2) Análise documental do inteiro teor das ATAS³ das reuniões ordinárias e extraordinárias dos respectivos conselhos, ao longo dos últimos cinco anos (2017 a 2021), visando mapear o debate mais recente, e mandatos distintos, término do governo Luiz Fernando Pezão e início do Wilson Witzel, de modo que se possa identificar demandas comuns apontadas pelos respectivos conselhos. A análise das ATAS foi realizada por meio do programa “MAXQDA” versão 2022, que seleciona e compila temas semelhantes.
- 3) Através da busca no Diário Oficial (DOERJ) da publicação da lista de composição mais atualizada, realizou-se um cruzamento da estrutura organizacional dos membros dos quatro conselhos estaduais do Rio de Janeiro, de modo que se possa observar atores que participem em mais de um órgão e foi elaborado os grafos de redes complexas, a partir da teoria de análise de redes sociais e com o uso do programa “Gephi”, de modo a identificar os principais atores que se interagem nas políticas públicas mencionadas, 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) Por fim, foi realizada uma entrevista com a Presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, no dia 10 de junho de 2021 às 9h foi realizada

³O processo de obtenção das Atas está descrito em: “Desenvolvendo a pesquisa em tempos pandêmicos: percursos, escolhas e estratégias adotadas para a coleta de dados.”

a entrevista via *Google Meet*, a fim de entender melhor os resultados encontrados na análise de rede social.

A dissertação foi estruturada em quatro capítulos. Os três primeiros são revisões teóricas e o último reúne os resultados e discussões da pesquisa. No capítulo I buscou-se analisar a configuração do federalismo brasileiro a partir do processo de descentralização vivido pós-Constituição de 1988, realizando uma reflexão do papel dos estados nesse arranjo. No capítulo II analisa-se a relação entre Estado e Sociedade por meio das Instituições Participativas sob o enfoque dos conselhos de políticas públicas. No capítulo III é realizada uma revisão sobre conceitos referentes a rede de políticas públicas, governança e transversalidade. E, por último o capítulo IV aborda os resultados e análises da pesquisa, trazendo alguns apontamentos.

CAPÍTULO I - FEDERALISMO BRASILEIRO, DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.

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. O termo 'federal', conforme Elazar (1987) tem origem no latim e significa pacto. O arranjo federativo é uma parceria estabelecida entre a União e os Estados-membros, fixada a divisão e partilha de poder, preservando a integridade e autonomia.

O Federalismo para Márcia Soares (2013) é uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela autonomia territorial dual, ou seja, a implicação da existência de dois níveis autônomos de governo: o governo nacional (central) e o outro, os governos subnacionais (descentralizado). Dessa maneira, os entes governamentais teriam poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, cabendo à União, o território nacional e seus habitantes, ao passo que, às unidades subnacionais uma parte circunscrita do território nacional com seus cidadãos. E, os dois atuariam dentro de um campo pactuado de competências, que em suma, é firmado através da constituição.

Um consenso na literatura sobre federalismo, segundo Celina Souza (2019), é que não existe um modelo único de federação e que há uma grande variedade de arranjos federativos. Entretanto, muitas das tensões enfrentadas pelos países que optaram por esse sistema são semelhantes e permeiam em torno de como distribuir poder, autoridade e recursos dentro de um mesmo território e como conciliar o objetivo das federações: a preservação da unidade territorial e o asseguramento da diversidade.

A temática “federalismo” tem ganhado ênfase nos últimos anos e sido pronunciada como uma importante variável na explicação do funcionamento do Estado e da produção de políticas públicas, principalmente após a Constituição Federal de 1988, e as suas inovações e proposições ao desenho federativo brasileiro. (Gabriela Lotta, 2015).

Com a CF/88 os municípios passam a ser Entes Federativos dotados de

autonomia e nas palavras de Celina Souza (p. 2, 2019): “pressões por subdivisões territoriais sempre foram mais afetas aos municípios do que aos estados.”, pois no caso brasileiro, conforme a autora, existiria a competição entre governos locais como maneira de fornecer com mais eficiência os serviços governamentais, onde diferentes níveis de governo passam a compartilhar a provisão e coordenação de políticas públicas. Ainda conforme Souza (2019) essa mudança se evidencia dentre outros fatores, o final dos anos 90, com a edição de emendas constitucionais que tratam das políticas de educação e saúde, a normatização da política de assistência social através de leis e de regras que institucionalizaram os principais sistemas objetos de competências concorrentes, tal como seus fundos de financiamento e a vinculação de recursos das três esferas de governo para a provisão das políticas de saúde e educação.

As políticas públicas, em suma, são competências comuns ou compartilhadas entre os Entes Federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), devendo ser realizadas de forma cooperativa. (Gonzales, 2011).

No Brasil, assim como em outros países federativos, a cooperação e a oferta compartilhada de serviços públicos de modo a assegurar um nível mínimo de oferta e qualidade em toda a circunscrição federativa demanda ações de coordenação entre os entes federativos que tanto institucionalmente, quanto politicamente, não são simploriamente fáceis de alcançar. (Sandra Gomes, 2019). A autora cita dois casos do Ceará como arranjos institucionais bem-sucedidos em suscitar a cooperação, como o caso da colaboração do governo estadual do Ceará, fomentando consórcios públicos de saúde entre estado e municípios e o Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC) no Ceará.

A CF/88 redesenhou o pacto federativo, trouxe os municípios como Entes, propiciando a descentralização e engendrando a cooperação nas relações intergovernamentais. Essas podem ser entre esferas de governo, vertical, ou no mesmo nível, horizontal. A relação entre os governos não está estritamente alusiva à transferência de recursos públicos, essas também possuem ordenamento técnico-administrativo e político-institucional. A cooperação entre os Entes, demodo vertical (estados-municípios, União-estados), e de forma horizontal (entre

estados, ou entre municípios) é imprescindível para a promoção integrada de serviços à população, e a implementação de políticas públicas, principalmente às ligadas a fundos, que necessitam de um trabalho conjunto em diferentes níveis federativos. sendo assim, há um estímulo constitucional para que os governos sejam autônomos, e ao mesmo tempo interdependentes (BRASIL, 2021).

Ao abordar a matéria "Ordem Social" a Constituição explicita o intento de promover a cooperação intergovernamental, especificamente no tocante à saúde, educação, assistência social, meio ambiente, saneamento e habitação. Tais políticas possuem legislação específica (Leis e Diretrizes, Planos) que determina bases descentralizadas e participativas para sua organização no sistema federativo, com a coordenação entre as três esferas de governo.

1.1- Descentralização e coordenação de Políticas Públicas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a forma brasileira em molde trino, integrando o município como uma entidade estatal integrante da Federação, esse ordenamento político é uma peculiaridade do Estado brasileiro (Meirelles , 2001). Dessa forma, a Federação, de acordo com o artigo 18, passou a compreender a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos, inclusive estes últimos, são dotados de autonomia político-administrativa.

O país experimentou um crescimento de novos municípios no período de 1988 a 2001, crescendo quase 40% (IBGE, 2001). Esse 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 e estaduais no que tange a prestação dos serviços públicos à população.

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), os 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 à 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).

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 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 nas 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).

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 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 o 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 local.

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 é exercida através dos conselhos e da participação equânime entre sociedade civil e governo em tais espaços Fleury (2006). 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, que para Junqueira (1998) redefiniu, portanto, a relação entre o Estado e a sociedade.

1.2- Competência dos Entes Federativos: o estado entre a esfera federal e a municipal.

“Inicialmente, o movimento federativo propugnado pela CF/1988 foi de descentralização de recursos federais em direção a governos subnacionais, mas de maneira mais evidente os governos municipais foram os grandes beneficiados por este movimento. Os governos estaduais, por sua vez, permaneceram, como até hoje, com participação relativa nas receitas públicas no mesmo patamar de 1988.” (NETO, p.36, 2014).

Quando falamos no processo de descentralização das Políticas Públicas o objeto que a literatura enfoca são os municípios, dada a sua proximidade com os usuários das políticas e a maior possibilidade de controle social. Conforme Farah (2003, p.83): “Aumentou especialmente a importância dos municípios, dotados de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, e com crescente atribuições no campo das políticas públicas”.

Apesar de ganharem status de Entes da Federação, os municípios são dependentes financeiramente de outras esferas. De maneira, para Fernando Abrucio (2005) os municípios obtiveram destaque no que tange ao federalismo fiscal, “os municípios tiveram a maior elevação relativa na participação do bolo tributário, apesar de grande parte deles ainda depender dos recursos econômicos e administrativos das demais esferas de governo” (ABRUCIO, 2005).

A Constituição brasileira de 1988 aborda as competências de cada Ente Federativo. Em resumo, dentre outras atividades, compete à União (Governo Federal), atuar na política externa e nas questões de relações internacionais; propor e executar a política de segurança e de defesa nacional; conduzir a economia e as finanças do País, além da emissão de moeda; organizar, regular e prestar serviços na área de comunicação; explorar os serviços e instalações nucleares. Aos Estados caberia a competência residual, ou seja, as competências de fora da área de atuação do Governo Federal e que não estejam expressamente proibidas na Constituição. “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, conforme o Art. 25, §1º da CF/88. Os Municípios se tornam integrantes da Federação e possuem competência para legislar sobre assunto de interesse local, além de complementar, a legislação federal e estadual.

A Constituição define que o controle e fiscalização será exercido por intermédio do vereadores, Poder Legislativo municipal, assim como, o controle interno do Poder Executivo. (Senado, 2022).

Há ainda as competências concorrentes abordadas pela Constituição Federal (CF) de 1988, ou seja, as quais a União, os estados e os municípios possuem atribuições comuns⁴, a fim de integrar os três níveis de governo na produção de serviços sociais. Todavia, a cooperação intergovernamental seria difícil de ser alcançada devido à desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes, e pela ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações entre os governos e estimulem a cooperação (Souza, 2005).

De modo bem simples, a impressão que se tem é que à União cabem as transferências e aos municípios a aplicação dos recursos, e conseqüentemente, a implementação das políticas públicas, e os estados estariam como intermediários nesse processo, sem muita diligência.

Para Afonso (2007) no quesito da unificação dos programas de transferência de renda social, como o Bolsa Família, o Governo Federal se relacionaria de modo direto com os municípios, esferas locais de governo, reduzindo ou até abstendo a participação da esfera intermediária de governo, estadual. O Bolsa Família, portanto, ainda para o autor, é prestado à população através da relação governo federal e prefeituras, estas últimas responsáveis por selecionar os usuários, geralmente no Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, e realizar o cadastro dos beneficiários no sistema eletrônico gerenciado e monitorado pelo Governo Federal.

Ao analisar o papel dos estados no processo de municipalização, Cristiane Leite (2009) observa que para além do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, cabe a observação de outras políticas sociais como a saúde e a educação. Para a autora no processo de implementação do SUS a abertura para atuação substancial dos gestores estaduais na articulação regional e intermunicipal foi

⁴ CF/88 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

recente, uma vez que a política pública de saúde atribui destaque aos municípios e o maior controle público por meio da criação dos conselhos municipais de saúde. Já na educação, os estados teriam um importante papel na oferta do ensino médio e educação de jovens e adultos no país, correspondendo respectivamente a 90,4% e 55,2% do total das despesas com ensino médio e educação de jovens e adultos. Todavia, ainda conforme Leite (2009), a lógica de funcionamento do Fundeb restringiria fortemente os espaços de articulação intergovernamental entre os atores subnacionais, não obstante, de forma paradoxal, a iniciativa política dos estados poderia tornar mais efetivo o resultado dessa municipalização.

Para Vergolino (2014) o equilíbrio federativo proposto pela Constituição não foi alcançado, pois dentre algumas singularidades está em primeiro lugar o fato dos membros da Constituinte serem membros do Parlamento, de modo que a harmonia ficaria prejudicada pelo desenho; em segundo lugar, pelos municípios terem ganhado status de Entes Federativos, com os mesmos direitos dos estados, mas não sujeitos ao controle fiscal e administrativo do ente maior no qual estão inseridos geograficamente; e em terceiro lugar devido ao estabelecimento de uma agenda fortemente descentralizadora, da qual a União cedia uma parte significativa de sua receita fiscal para os estados e municípios sem a definição clara das competências entre eles.

O livro “Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate”, coordenado por Aristides Monteiro, e publicado pelo IPEA (2014) aborda o cenário anterior a CF/88 onde existiria um “Federalismo de Governadores”, que não seria democrático, mas os autores criticam também aspectos das duas décadas como: “a desconfiança permanente em relação aos gastos estaduais, e um cenário federativo no qual não se sabe onde começam e nem onde terminam os poderes da União.” (ISMAEL, Ricardo, IPEA, 2014, p.185).

A literatura da descentralização mostra o protagonismo dos municípios, porém nesse novo arranjo a esfera estadual estaria fragilizada, pois conforme Monteiro Neto (2014) os governos estaduais estariam comprimidos, de um lado, pela expansão dos gastos em políticas sociais - educação, saúde, previdência e assistência social -, pelas regras de renegociação do endividamento (e seus

encargos) junto ao governo federal e, de outro lado, pela estabilidade da trajetória das fontes de recursos próprios (ICMS) e redução dos montantes de transferências constitucionais (FPE), dessa forma os governos estaduais estariam limitados quanto às suas capacidades para desenhar e implementar trajetórias de desenvolvimento em seus territórios.

Ainda que haja limitações na esfera estadual, para Ricardo Ismael (2014), não se pode desconsiderar que o processo decisório faculto, maior participação social. Ainda segundo o autor o ciclo de políticas públicas (elaboração, implementação e avaliação) de políticas públicas nos estados pode contribuir para a inserção de atores sociais nos espaços públicos, fortalecendo e propiciando a cidadania ativa e a construção da cultura política democrática.

1.3 - Accountability e conselhos como incentivos seletivos nesse arranjo.

Mancur Olson (1999), no dilema da ação coletiva, tem como objeto de estudo o comportamento de indivíduos racionais que ao se associarem, almejam a obtenção de benefícios coletivos que se convertam em vantagens individuais. O conceito de bem coletivo, deste modo, é um “bem indivisível”, ou seja, aquele que uma vez adquirido por um grupo não pode ser negado a qualquer pessoa deste grupo, mesmo que esta não tenha contribuído para sua obtenção.

O autor utiliza a exemplificação de grupos, o grupo privilegiado e o grupo latente para o entendimento dos dilemas da ação coletiva. O grupo privilegiado são grupos menores por isso dado ao tamanho reduzido, em geral, possuem maior adesão de seus membros, uma vez que todos os participantes se conhecem e o benefício recebido é dividido de forma igualitária e significativa. O grupo latente, são grandes grupos onde o bem coletivo em suma não é adquirido, porque o equilíbrio acaba sendo a deserção, já que a aquisição dependeria de uma relação entre os custos da ação e os benefícios alcançados, isto quer dizer, que para existir a participação neste, os benefícios deverão ser maiores que os custos da ação. O equilíbrio ótimo do indivíduo seria que o outro contribuísse, participasse e o mesmo ficasse em casa, ou seja, o caroneiro ou *freerider*. É a situação onde o indivíduo sabe que independente de sua participação ou não, o benefício coletivo não lhe será negado, já que trata-se de um bem coletivo, dessa forma visando sua acomodação, se escusa a participar, fazendo com que os custos da obtenção sejam pagos pelos demais componentes do grupo.

Os grupos grandes ou grupos latentes propiciam maior quantidade de caroneiros (*free-riding*)- isso não significa que no pequeno grupo (grupo privilegiado) não possa haver, mas existem outros mecanismos. Tal situação está relacionada à distribuição do benefício a todos, de modo que os custos da participação são elevados e ultrapassam os benefícios adquiridos, sendo assim, os indivíduos se desestimulam. Um outro ponto como já citado é que a não-participação do indivíduo não acarreta a perda do benefício, como ocorre com o grupo privilegiado. Ou seja, no grupo latente o bem coletivo não é suficiente para

garantir a ação coletiva. Dessa maneira, os grupos latentes agregam mais indivíduos não atuantes, mas que mesmo assim são beneficiados pelos resultados adquiridos do grupo, já que trata-se de benefícios coletivos, sendo necessário portanto, algum tipo de coerção sobre o não-participante ou Incentivos seletivos para os indivíduos atuantes. A melhor opção, no entanto, não seria uso da coerção no grupo latente, pois dessa forma há uma possibilidade de um desestímulo maior entre os participantes, e por isso os ganhos extras, não necessariamente econômicos, os chamados “os incentivos seletivos”, seriam o melhor mecanismo de estímulo à adesão.

Os incentivos seletivos são mecanismos de indução que podem ser particularizados/individualizados, diferentemente do bem coletivo, que não pode ser individualizado. Enquanto no bem coletivo, onde o ganho não está concatenado à participação, e vice-versa, no incentivo seletivo a não participação implica na ausência do ganho. Os incentivos seletivos podem ser utilizados nos pequenos grupos também, mas se tornam indispensáveis para os grandes grupos.

A federação brasileira, conforme a teoria “olsoniana” é um grupo latente, já que possui 5.570 municípios e gerir, controlar os recursos transferidos não é, em suma, uma tarefa simples para a União. 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.

Os conselhos vinculados a fundos federais atualmente encontram-se presentes na totalidade dos municípios do País. IBGE (2019). Não por menos, são segmentos da política pública cuja transferência de recursos para as localidades ocorre mediante a existência formal do respectivo conselho popular, tais conselhos dispõem deste “incentivo seletivo” (OLSON, 1999), quanto à participação 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.” Há uma concordância nas análises dos conselhos, que tais recursos foram essenciais para a espessa instituição, disseminação e manutenção dos conselhos específicos como saúde, educação e assistência social. (AZEVEDO, CAMPOS e LIRA, 2016).

Ao criar o conselho e realizar a adesão à política, os municípios recebem o recurso advindo dessa coordenação federativa, com a qual se espera um estímulo à participação social. Dessa forma, os conselhos propiciam o diálogo da população brasileira no controle e combate de atos de corrupção. (ROCHA, 2013).

Os conselhos municipais surgem como espaços deliberativos e/ou consultivos, mecanismos de participação popular e por isso, exercem certo controle no que tange às políticas de bem-estar social do poder executivo regional. Além de serem importantes ambientes de articulação e mediação, pois possibilitam o encontro institucional entre o poder público e a sociedade civil. Os conselhos viabilizam a participação dos cidadãos no debate e questionamento, na proposição de alterações, melhorias e tomada de decisão em torno das políticas públicas, além de ensejar o controle da população na fiscalização das transferências e repasses para os estados e municípios. Portanto, os conselhos de políticas públicas são mecanismos de accountability e atores importantes no controle do dinheiro público, zelando pelas garantias dos direitos ligados ao Estado de Bem-Estar Social, como: saúde, educação e assistência social.

Os conselhos municipais são órgãos públicos híbridos formados pela sociedade civil e poder público. (Avritzer, 2007). Atuam no monitoramento de polícia - o acompanhamento constante do andamento da política pública, como a polícia militar que é ostensiva e fardada. – e alarme de incêndio somente sendo ativado em caso de emergência. Quanto ao monitoramento das políticas municipais, o conselho atua como patrulhamento de polícia, participando das reuniões e acompanhando as contas. Ao verificar alguma irregularidade que transcende o conselho, o mesmo pode acionar os órgãos possuidores de *enforcement*, dessa forma, o conselho atua como alarme de incêndio. Neste

exemplo, é possível perceber que o conselho (accountability societal), ativando agência de controle, accountability horizontal.

O termo Accountability é abrangente, indo além da prestação de contas pelos gestores públicos. No Brasil a tradução é atribuída como “prestação de contas”, porém o conceito é mais amplo, denotando o acompanhamento, e formas de fiscalização, e não somente a publicação de informações. (Rostirola, 2014 e Afonso 2012).

O accountability, conforme 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, que não possuem capacidade de coerção, sendo ações realizadas, de forma individual ou organizada e/ou coletiva.

Por definição, nesses países a dimensão eleitoral de accountability vertical existe. Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças a existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “accountability vertical”. 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, pág. 2, 1998, grifo dado pela autora)

No final da definição dada por O'Donnell de accountability vertical, que consta grifada, o autor descreve o accountability societal sem propriamente utilizar

o termo. Na verdade, o cientista político trata o accountability vertical como gênero e o subdivide nas espécies: eleitoral e societal. Muitos autores atribuem/relacionam a definição de accountability vertical dada por O'donnell restringindo ao accountability eleitoral, porém lendo mais atentamente é possível perceber que há o conceito de *accountability* societal implícito no texto. Os autores Peruzzotti e Smulovitz (2002) reforçaram esse entendimento ao afirmarem que o accountability societal é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral.

Accountability societal pode ser compreendido, portanto, como o controle exercido pela sociedade civil, muitas vezes representada por diferentes movimentos sociais, coletivos, ONGs, sindicatos e associações.

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas. (Peruzzotti e Smulovitz, pág. 10, 2002)

A definição dos autores acima traz uma abertura ao debate. Se o accountability societal está restritamente e diretamente relacionado às associações e movimentos sociais, então seriam os conselhos mecanismos de accountability societal tendo estes em sua composição também membros do poder público local? Para responder ao questionamento precisamos entender a definição dada por AVRITZER (2007) dos Conselhos como instituição híbrida. Quando conceituamos os conselhos como órgão público o mesmo pertence à prefeitura local e portanto, tal mecanismo de controle seria o accountability horizontal por ser tratar de uma instituição de mesmo poder e como órgão da prefeitura não são “associações e movimentos cidadãos”. Os conselhos, porém, possuem uma singularidade, estes são compostos também pela sociedade civil e esta exerce accountability societal.

Para Carneiro (2006) o accountability societal requer uma sociedade civil

organizada, capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, promovendo o fortalecimento da dimensão associativa da cidadania. Para o autor o desempenho dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal. Configurando-se como elemento central e potencial instrumento de accountability societal, para análise dos conselhos, a questão dos recursos controlados pelos agentes como: tempo, informação, capacidade técnica.

CAPÍTULO II - INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE.⁵

A discussão sobre a definição e o papel do Estado envolve diversas concepções. Ao pensar o Estado de forma objetiva, podemos definir como autoridade constituída de poder soberano, sendo composto por instituições políticas e administrativas, dentro de um aparato, que envolve atores e burocratas. Um Estado democrático, portanto, está associado à soberania do povo, onde este participa das decisões políticas e de questões do bem-estar da sociedade. Jean Rousseau já definia que a vontade geral deveria estar submetida ao coletivo, de forma que os indivíduos cedessem sua liberdade firmando o pacto social.

A participação social debatida neste capítulo é compreendida pelas lentes teóricas de Tocqueville e Mancur Olson. Isto significa, que a participação permeia na linha onde os interesses particulares se cruzam, difundem aos interesses coletivos. Em moldes “Tocquevillianos”, mais precisamente no que o autor define por interesse bem compreendido, ou seja, a partir do auxílio mútuo entre as pessoas, onde seria possível obter uma correlação entre esfera pública e privada, na qual os interesses egoístas e individualistas poderiam tornar-se coletivos, mesmo “sabendo que não poderão ganhar o seu apoio senão à condição de lhes emprestar seu concurso, não lhes será difícil descobrir que o seu interesse pessoal se confunde com o interesse geral” (TOCQUEVILLE, 1977, p.16). O autor conclui que somente quando a prática pública se integra ao mundo dos interesses privados pode-se esperar um envolvimento maior por parte da população na vida política.

Podemos visualizar a teoria de Tocqueville ao percebemos que há uma inserção de atores sociais nas instituições participativas, tais como os conselhos, quando a temática que as toca de perto. Como por exemplo, uma mãe, cujo filho tem algum tipo de deficiência, insere-se como membro do colegiado para defender a causa. Passa, portanto, a integrar o conselho de direitos da pessoa com deficiência. O mesmo pode acontecer nos demais conselhos, quando o interesse

⁵ Esse capítulo consta em fase de submissão Administração Pública e Gestão Social - Periódicos - UFV.

particular se une ao interesse geral. Haja vista, que os benefícios conquistados do trabalho desempenhado dentro dessas instâncias tendem a ser de toda a sociedade, de modo que estar nessa instituição proporciona maiores acessos e até mesmo ganhos.

Há que considerar, sem dúvida, o ativismo social que abarca diferentes segmentos e grupos sociais, sobretudo no que tange aos movimentos de igualdade racial e de gênero. Obviamente, existem atores que se colocam à disposição para participarem desses espaços a fim de exercerem o controle social numa tarefa cidadã, mas há que se levar em conta, que a grande massa da população, seja pelo cotidiano de outros afazeres que lhes tomam tempo, seja pelo desconhecimento dessas instâncias de participação, ou mesmo pela falta de interesse, tendem a se sentir desmotivados a estarem presentes nas reuniões, dado ao cansaço do dia a dia, acentuado à condição da inexistência de interesse particular.

A participação, dessa forma, é vista como um jogo de interesses, (Nunes, 2008). O argumento “romantizado” pelo normativismo sobre a participação fica obsoleto quando posto no contexto social, não bastando dizer para as pessoas ocuparem tais espaços públicos, se tal problemática estiver dissociada a sua vida, a de seus familiares, a do seu interesse particular.

O objetivo deste capítulo não é tratar sobre a origem da participação social, mas refletir sobre o papel das instituições participativas em proporcionar/viabilizar o encontro da sociedade civil e do Estado em um mesmo espaço. As instituições participativas são uma instrumentalização democrática da participação social, já que proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade, por meio de suas instâncias representativas, formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado (LOPEZ e PIRES, 2010).

As Instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. (Avritzer, 2008). Para o autor existem pelo menos três formas das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira seria o desenho participativo de baixo para cima, do qual o

exemplo mais conhecido é do orçamento participativo, onde há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo, e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. A segunda maneira é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Por fim, o terceiro formato onde ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

2.1 - Conselhos participativos e a gestão das políticas públicas.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 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. O anseio pela participação social em todo ciclo das políticas públicas, trouxe proposições que visavam “democratizar a democracia” (Avritzer, 2011). Ainda de acordo com o autor, a CF/1988 ficou conhecida como a Constituição Cidadã dada a inserção de dispositivos que suscitam a participação direta da população no exercício da soberania, tais como referendos, iniciativa popular e plebiscitos. Além disso, a CF/88 foi responsável pela viabilização e institucionalização de novos canais de participação, os Conselhos de políticas (AVRITZER, 2011).

Conforme o IBGE (2001) os conselhos de políticas se avolumam junto ao avanço do processo de emancipações em todo o país, como importante mecanismo de inserção de segmentos diversos da população nos processos decisórios. Os conselhos 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.

Os conselhos de políticas públicas para Avritzer e Pereira (2005) são instituições híbridas, visto que Estado e sociedade civil, por via de regra, partilham o poder decisório e se constituem como fóruns públicos, captando demandas e pactuando interesses específicos de múltiplos grupos envolvidos em determinada área de política.

Os conselhos 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.

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. (Tatagiba, 2005). Nesse sentido, os conselhos representam verdadeiras arenas de diálogo entre atores diversos, do poder público, do mercado e da sociedade civil, congregando nesse espaço as políticas públicas, democracia e participação. ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA (2015).

Os conselhos 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. Bronstein, Fontes Filho, Pimenta (2017). 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.

2.2 - Breve Histórico e a estrutura dos conselhos de políticas públicas

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. (Allebrandt, 2003). 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).

Antes da redemocratização, no período da ditadura militar, o poder Executivo operava de forma centralizadora, o que na prática tornava os conselhos figurativos e como legitimadores do poder central. (TATAGIBA, 2010).

No 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).

Governadores e prefeitos, durante a segunda metade da década de oitenta,

detinham o poder e a legitimidade política de que se ressentia o governo federal. A descentralização era colocada como necessidade para o fortalecimento da democracia e como forma de redução do poder do governo central, cujo regime era contestado. Nesse mesmo período iniciou-se para os governos subnacionais a transferência de competências tributárias e administrativas, principalmente na área de saúde. Havia debate veemente sobre propostas de descentralização nas áreas de educação e assistência social, entre outras. Nessa mesma conjuntura eram criadas normas legais e administrativas que suscitavam a participação. (CÔRTEZ, 2005).

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 partir 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).

A década de 1990, posterior à 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).

Ainda conforme 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 a instituições participativas exercem papel importante. A ideia é que a democracia direta com a atuação dos conselhos seja de fato uma representação da sociedade.

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 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. (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2007). Ainda conforme as autoras, 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.

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.

2.3 - Entraves e dilemas na efetividade dos conselhos.

A crescente participação da sociedade civil, que ocorre nesses espaços, os conselhos, propicia 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 (ALLEBRANDT, 2003)

Dentre os problemas dos conselhos, podemos apontar 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 contam com outras problemáticas para sua funcionalidade, Maria Gohn (2001) pontua a falta de definição clara de competências e funções; a necessidade de elaborar instrumentos jurídicos que deem sustentação às ações dos conselhos; definição da participação do representante; necessidade de capacitação dos conselheiros e a igualdade de participação, no que tange o acesso a informações.

Dentre outros aspectos de fragilidade dos conselhos gestores de políticas públicas está 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 poderiam resultar em problemas na instrumentalização da participação, haja vista que para a consolidação de um trabalho requer uma perenidade das atividades.

O presente trabalho considera as contribuições e apontamentos realizados pela autora. No entanto, a participação de conselheiros em mais de um conselho ou entidade participativa, não é vista como um impasse, mas sim como uma forma de integração e transversalidade das políticas públicas, haja vista, que os temas debatidos nas plenárias podem perpassar por mais de uma instituição, e dessa forma, a presença desses atores poderia concatenar há uma anexação e resolutividade conjunta. Há que se considerar que não necessariamente o fato de um membro estar inserido em outro conselho resultaria em atividades síncronas, contudo devemos ponderar a alternativa como maneira de ampliar e aprofundar os debates nesses espaços.

A escolha dos membros por parte do poder público, embora necessária na parte de sua representação, pode ser um dilema no processo, pois existem pessoas que, na teoria, representam a 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, muitos passam a ter que ser reestruturar, após nas mudanças de governos ficarem inativos; além de ficarem restritos em um campo de ação fragmentado e sofrer com a burocratização dos processos participativos.

Nas análises empíricas sobre os conselhos municipais, tem-se um debate a respeito da efetividade desses espaços. Conforme Carneiro (2006) não faltam críticas e queixas sobre a disponibilidade de recursos, de más instalações físicas e falta de equipamentos, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, de baixo quórum na reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Fica evidente que o funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. Ainda segundo o autor, na realidade nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistência, o que implica em um baixo grau de institucionalização, e conseqüentemente, uma fraca autonomia dos conselhos e forte dependência do Executivo. Os conselhos, na maior parte, funcionariam em salas cedidas pelo poder Executivo, com uso de recursos como telefone, material de consumo, também pertencentes a prefeitura/estado. O funcionamento do conselho estaria atrelado ao reconhecimento dos governos quanto a relevância do trabalho desenvolvido pelos conselhos, caso contrário, sem esse reconhecimento, não haveria qualquer condição do conselho subsistir.

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. Dois anos após essas medidas, um levantamento realizado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, mostrou que no governo Bolsonaro foi desmontada a estrutura de participação popular, sendo esvaziados ou extintos, 75% dos comitês e conselhos nacionais, a pesquisa considerou 100 conselhos e comitês. (CEBRAP, 2021).

Nesse sentido, é possível perceber que 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. 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, cujos repasses estão vinculados à aprovação\deliberação nas plenárias.

Os conselhos, segundo Maluf e Reis (2013), 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 III - REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNANÇA E TRANSVERSALIDADE. ⁶

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 resignificação 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.

⁶ Capítulo submetido ao Livro “Sociedade Política: Estado, fragilidades do sistema e perspectivas.” da Encontrografia Editora.

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”, para COSTA e PECCI (2002). 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.

3.1- Análise de Rede Social como ferramenta de identificação de atores sociais e sua posição com base na estrutura de relacionamento.

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 estaduais do Rio de Janeiro, 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 deste trabalho.

Quadro 1- Termos e Conceitos de Redes Sociais

Termo	Conceito
1. Rede de filiação	Decorrem das conexões entre indivíduos-atores ou grupos. Representa a estrutura de laços entre atores de um determinado sistema social.
2. Atores	Os atores podem ser papéis, indivíduos, organizações, setores ou estados-nação. Nesse estudo os atores são os conselhos, os conselheiros e as instituições representadas.
3. Medidas de centralidade	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.
3.1. 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.
3.2. 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”.
3.3. 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.
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.

Fonte: elaboração própria com base nos autores Nohria & Eccles (1992) e Scott (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. (Freeman, 2004).

O presente trabalho utiliza a análise de rede social como ferramenta para identificação da rede de políticas públicas em âmbito regional, no sentido de Vasconcellos e Moura (2018) que afirmam que tanto a descentralização como a intersetorialidade são novos paradigmas da gestão pública, sendo uma nova lógica de identificação de problemas advindos das demandas e necessidades da população, assim, a intersetorialidade rompe com a lógica fragmentada da gestão e traz questões que se encontram sob a governabilidade do poder público municipal, tornando-se um tema significativo na abordagem da política.

3.2 - Transversalidade e Intersectorialidade: mapeando o debate a partir da Política 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 propiciam a execução de ações intersetoriais de combate à fome, à pobreza, saúde, assistência social, educação, dentre outros. (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 facilitem 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 intersectorialidade (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).

O foco na intersectorialidade é uma decisão acertada, no sentido de buscar a articulação horizontal das políticas e programas, adotando uma perspectiva contrária à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização” das políticas, ainda predominantes no aparato institucional das administrações públicas brasileiras. A utilização da “intersectorialidade como estratégia permite resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposição de ações e garantindo às mesmas maior organicidade.” (CARNEIRO, 2006. p.13).

A transversalidade é compreendida 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. 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).

A política de SAN é intersectorial na medida que envolve todos os setores que abarcam a produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos. 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. O caráter

transversal da SAN compreende ações que mobilizam conhecimentos para afetar, positivamente e simultaneamente diversos setores da sociedade, através de políticas públicas articuladas. 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. (SOUZA, 2015; 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)⁷ 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).

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

⁷ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)- Complemento de Segurança Alimentar (2004), p. 24.

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.

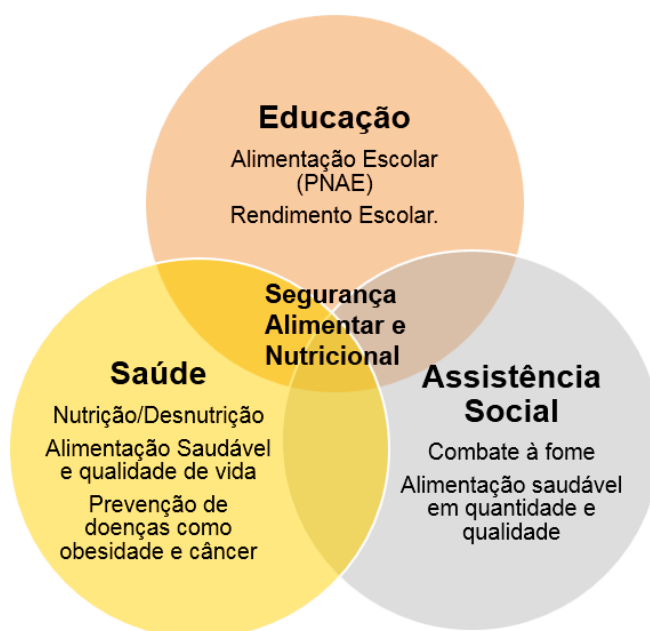
O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE nasceu em 1954 na comissão Nacional de Educação sob a presidência de Josué de Castro. Para ele, através do programa as crianças iriam receber uma suplementação alimentar capaz de corrigir ou minimizar as deficiências nutritivas do cardápio habitual de 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 pandemia da covid-19 também agravou a insegurança alimentar no âmbito educacional, pois as crianças passaram a não ter acesso à alimentação diária fornecida através da merenda escolar, além disso, vale ressaltar, que algumas somente se alimentavam nesses espaços. A Lei Federal 13987/2020 permitiu a distribuição dos alimentos, que seriam utilizados nas escolas públicas de todo País, para os alunos consumirem em suas casas, já que as escolas se mantiveram fechadas durante a pandemia. De acordo com a Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Dhesca), essa distribuição de alimentos (itens da cesta básica) não foi feita de forma regular, uma vez que mais de 30% dos alunos não receberam nenhum tipo de ajuda para se alimentarem e

21% afirmaram que só receberam a cesta uma única vez em 15 meses de pandemia. (Agência Câmara de Notícias, 2021)

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 política



Fonte: Adaptado Pacheco (2019).

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.

3.3- Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea-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 2 sintetiza tais princípios e diretrizes.

Quadro 2- 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 intersetorialidade 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: Pacheco (2019) e a Lei 11.346/2006.

O SISAN trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial 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).

A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) implementada no Brasil foi estruturada de forma a integrar e ordenar as políticas e programas dos diferentes setores, governamentais e não governamentais a nível nacional, estadual e municipal. Trata-se de um sistema – Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) integrado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pelas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, pelas Câmaras Interministerial de San (CAISAN), por um conjunto de entidades dos governos federal, estadual, municipal e o Distrito Federal e pelas instituições sem fins lucrativos relacionadas ao tema. (CARVALHO E SEIDL, 2017).

A partir de 2019, essa configuração se altera um pouco, com a extinção do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) via Medida Provisória nº 870 de 01/01/2019 e um pouco depois a exoneração de funcionários da Secretaria Nacional de SAN (SESAN) em 06/02/2019, sendo um período de

desmonte de políticas sociais e paralisando ou piorando indicadores sensíveis à degradação das condições de vida (NASCIMENTO, 2019).

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 o CONSEA nacional não foi formalmente extinto, dada a legislação vigente que o menciona como a Lei 11.3469 e o Decreto nº 6.272/2007. 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).

A fragmentação e sucateamento dos dispositivos participativos como apontados pela FAO somados à ausência de políticas públicas efetivas de combate à pandemia resultaram no retorno do país ao Mapa da Fome em 2022. De acordo com o Boletim: “Máquina do Tempo: o Brasil de volta ao Mapa da Fome” (2022) a insegurança alimentar aumentou antes da chegada da covid-19, e foi agravando devido ao desmonte dos mecanismos estruturais, que inserem a participação nessas instâncias.

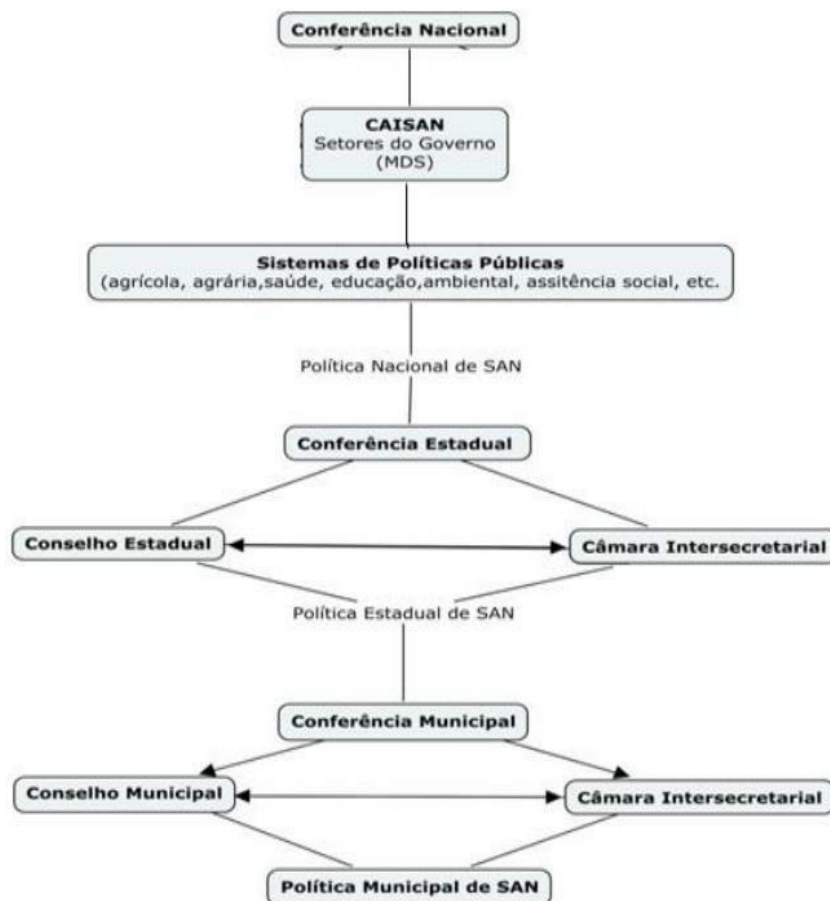
É importante ressaltar, que a medida de extinção do CONSEA Nacional foi contestada por um conjunto de estudiosos da temática e apesar de insipiente, a mesma não extingue os demais conselhos de outras esferas (estaduais e

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).

Recentemente houve o retorno da CAISAN Nacional através do decreto federal nº 10.713 de 7 de junho de 2021, porém a participação e controle social permanecem não sendo elemento estruturante do atual governo federal, pois a composição da nova CAISAN é de somente representantes do poder público, sem contemplar nenhum membro da sociedade civil.

O SISAN é integrado pelas três esferas do governo, composto com estruturas semelhantes, como conferências, conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, e câmaras intersetoriais. A figura 2 apresenta a configuração do sistema e da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil, atualmente.

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 Estadual de SAN em sua interrelação com a esfera municipal. Essa comunicação é atestada na fala da presidente do Consea-RJ,

“Durante a pandemia foi elaborado um relatório com as ações de combate à insegurança alimentar adotadas pelos conselhos municipais e pelos gestores públicos das cidades do estado do Rio de Janeiro. Também realizamos reuniões online, via Zoom, com membros e presidentes desses conselhos. Eu entendo, que para consolidarmos a política de

SAN e evitarmos retrocessos precisamos dessa articulação com os Comseas municipais. E, o conselho estadual tem fornecido suporte para a reativação, dos que foram extintos, reestruturação, para os que por mudanças políticas na prefeituras foram afetados, e criação dessas instâncias, para os municípios que ainda não possuem a adesão ao SISAN.”
- Renata Machado, presidente do Consea-RJ.

Os conselhos 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).

O sistema estadual de SAN é composto pela conferência estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; o plano estadual de SAN; Conselho estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA e Órgão intersecretarias ou de assessoramento do estado.

Na publicação do Perfil dos Estados Brasileiros - Estadiv 2012 todos os estados contavam com a existência de conselhos. Porém, apesar de existirem, os conselhos estaduais do Ceará, Tocantins e Rondônia não realizavam reuniões. Esses mesmos conselhos, como também, do estado do Rio de Janeiro, não contavam com recurso orçamentário estadual para apoiá-los. Nesse período a Câmara intersetorial de segurança alimentar e nutricional não havia sido instalada por orientação legal no estado do Rio. Ainda em 2012, somente os estados de Rondônia e Santa Catarina tinham fundos estaduais de SAN. (IBGE, 2012).

No Estadiv 2013, a maior dos estados possuíam lei estadual de SAN, com exceção de Acre, São Paulo e Rio Grande do Norte. Além disso, os estados de Mato Grosso, Goiás, São Paulo e Espírito Santo não tinham Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. Somente Mato Grosso, Tocantins,

Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Distrito Federal contavam com Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. O Fundo de SAN existia apenas em três estados: Ceará, Santa Catarina e Acre. Ainda no mesmo período a maior parte dos Entes destinavam recursos orçamentários estaduais para a política, menos os estados de Mato Grosso, Amazonas e Rio Grande do Norte (IBGE, 2013).

Na última publicação do Estadiv, em 2018, quinze unidades da federação contavam com a existência de um Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2013, eram dez estados. Ainda em 2018, apenas onze estados realizaram transferência de recursos do próprio estado para os municípios desenvolverem programas, projetos e serviços públicos de apoio à produção, abastecimento e consumo de alimentos. E, em todas as Unidades Federativas existiam e estavam em operação os conselhos. Quanto ao caráter desses órgãos, 24 possuíam caráter consultivo (88,9%); 13, caráter deliberativo (48,1%); e 2, caráter normativo. (IBGE, 2019). Entre eles, o conselho objeto de pesquisa deste trabalho, o conselho estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea/RJ..

Criado a partir do Decreto nº 33278 de 27 de maio de 2003, o Consea/RJ possui natureza consultiva e propositiva no assessoramento imediato ao Poder Executivo do Estado, tendo como objetivo a proposição das diretrizes gerais da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro.

“Art. 2º - Compete ao CONSEA-RJ propor e pronunciar-se sobre:
I - as diretrizes da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
II - os projetos e ações prioritárias da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
III - as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade; e
IV - a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.

Parágrafo único - O CONSEA-RJ estimulará a criação de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, com os quais manterá estreitas relações de cooperação, especialmente quanto às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.” (Decreto nº 33278 de 27 de maio de 2003).

Assim como em outras esferas de governo, o Consea/RJ é composto por

1/3 dos assentos para os representantes governamentais e 2/3 para representantes da sociedade civil. A presidente e a vice-presidente são da sociedade civil, como garantia para a manutenção das atividades em caso de ausência da primeira, ficando o governo estadual responsável pela indicação da secretaria executiva.

A atual presidente da gestão do triênio 2020/2022 é a Renata Machado e a vice-presidente a Telma Castello, sendo ambas representantes da sociedade civil. O quadro abaixo mostra a composição das Entidades que possui representação no Consea-RJ.

Quadro 3 - Representação Consea – RJ (2020/2022).

SEGMENTO	ENTIDADE
Poder Público	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SEDSODH)
	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação (SECTI)
	Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)
	Secretaria de Estado de Saúde (SES)
	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA)
	Secretaria de Estado de Trabalho e Renda (SETRAB)
	Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa (SECEC)
	Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS)
	Comissão Permanente de Segurança Alimentar - ALERJ
Sociedade Civil	Centro de Ação Comunitária - CEDAC
	Coletivo de SAN
	AÇÃO da Cidadania
	Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
	Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
	Centro de Referência de SAN - CPDA/UFRJ - CERESAN
	Conselho Regional de Nutricionistas - 4a Região - CRN-4
	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN
	União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores e Cooperativas de Pequenos Produtores rurais do Estado do Rio de Janeiro. UNACOOOP
	Comunidade Religiosa Egebe Orum Semzala Onde Ataio Terreiro Caribe
	Aldeia Indígena Itaxin Mirim de Paraty
	Associação de Pescador Desportivo Lutando pela Vida
	Associação dos Remanescentes de Quilombos Santa Rita do Bracuí
	Associação de Moradores e Amigos do Bairro Jardim Primavera e Adjacências - AMABJP
	União de Negros pela Igualdade - UNEGRO
	Associação Cultural e Recreativa Afoxé Raizes Africanas
	Rede de Educação Cidadã - RECID /Talher RJ
	Pastoral da Criança

Fonte: elaboração própria.

Como abordado anteriormente o Consea - RJ, assim como a maioria dos conselhos de segurança alimentar e nutricional, possui caráter consultivo, ou seja, não delibera. Apesar disso, é importante no sentido de ocasionar o encontro de

diferentes setores da sociedade que podem expressar suas opiniões acerca das políticas e ações de SAN no estado, 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 Consea/RJ 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.

Nesse íterim o Consea-RJ desempenham papel essencial na condução das políticas de SAN, em que pese a sua capacidade de ordenador da política no âmbito estadual, bem como, nos aponta elementos de interseção de demandas comuns

entre diferentes políticas dado a transversalidade da política de SAN. Nesse sentido, Serra (2005) considera que, 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, sendo que a análise de rede social (GRANOVETTER, 1985) se coloca como um mecanismo para a compreensão dessas instituições participativas e a melhoria de sua efetividade.

CAPÍTULO IV - ANÁLISE DOS CONSELHOS ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL -CONSEA-RJ.

Essa seção objetiva apresentar e debater os dados dos conselhos estaduais do Rio de Janeiro, tendo como elo analítico o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro – Consea-RJ.

4.1- Resultados.

Os resultados dessa pesquisa foram divididos em 3 partes. A primeira é uma revisão dos atos normativos de criação dessas instituições participativas e sua composição. A segunda visa analisar as Atas de reuniões, a quantidade produzida e os temas transversais. Por fim, foi realizada a análise de rede social.

4.1.1- Composição dos Conselhos Estaduais do Rio de Janeiro. (2021-2022)

Os conselhos participativos podem ser paritários ou não-paritários, compostos por membros dos poder público, mercado e sociedade civil; Consultivos, deliberativos ou fiscalizadores; podem ter como o presidente um membro, que representa a sociedade civil ou poder público. O quadro abaixo apresenta a composição dos conselhos pesquisados.

Quadro 4 - Composição dos Conselhos Estaduais do Rio de Janeiro. (2021-2022)

Conselho	Presidência	Poder Público	P.P %	Mercado	M%	Sociedade Civil	S.C. %
Segurança Alimentar e Nutricional	Sociedade Civil	9	25%	-	-	18	75%
Saúde	Poder Público	9	25%	9	25%	18	50%
Educação	Poder Público	12	50%	6	25%	6	25%
Assistência Social	Poder Público	10	50%	-	-	10	50%
Alimentação Escolar	Poder Público	1	14,29%	-	-	6	85,71 %

Fonte: elaboração própria.

O quadro considerou a quantidade de assentos das instituições. Dessa forma, estão dispostos somente as informações do número de titulares de cada

conselho.

O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro possui 27 membros, sendo 18 (75%) sociedade civil e 9 (25%) do poder público. É consultivo, possui tanto a presidência, quanto a vice-presidência compostas pela Sociedade Civil. O Consea-RJ foi instituído, pela então governadora da época, Rosinha Garotinho, em 27 de maio de 2003 pelo Decreto nº33278. É o segundo conselho mais novo a ser criado (entre os conselhos comparados) ficando atrás do conselho de Alimentação Escolar.

O Conselho Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, possui natureza deliberativa e permanente, é composto por 36 membros, sendo 18 (50%) da sociedade civil, 9 (25%). A presidência é constituída pelo poder público. O conselho de saúde realiza a proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da política de saúde, sendo composto por representantes dos usuários, dos trabalhadores de saúde, do governo e dos prestadores de serviços de saúde. Foi instituído pela Lei nº 71 de 15 de janeiro de 1991.

O Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro possui natureza deliberativa e permanente, possui a presidência composta pelo poder público e sua composição é de 20 (vinte) membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos paritariamente entre os representantes dos órgãos públicos 10 (50%) e da sociedade civil 10 (50%). A lei de criação é a Lei nº 2554, de 14 de maio de 1996.

O Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro- CEE é deliberativo e fiscalizador, permanente e foi instituído por meio do Decreto Lei nº 51, de 03 de abril de 1975. Em seguida, no ano de 1983 foi reestruturado pelo Decreto 6.911 e regulamentado pelas Leis nº 3.155/1998 e nº 4.301/2004.

O Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Rio de Janeiro é um órgão de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto 7 (sete) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo, representantes do Poder Executivo 1 (14,29%), trabalhadores da educação e discentes, entidades

civis e pais de alunos 6 (85,71%). O CEAE-RJ foi instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e Resolução SEEDUC nº 4639, de 03 de novembro de 2010. O CEAE-RJ têm como principal função zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que complementa o recurso do estado do Rio de Janeiro para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

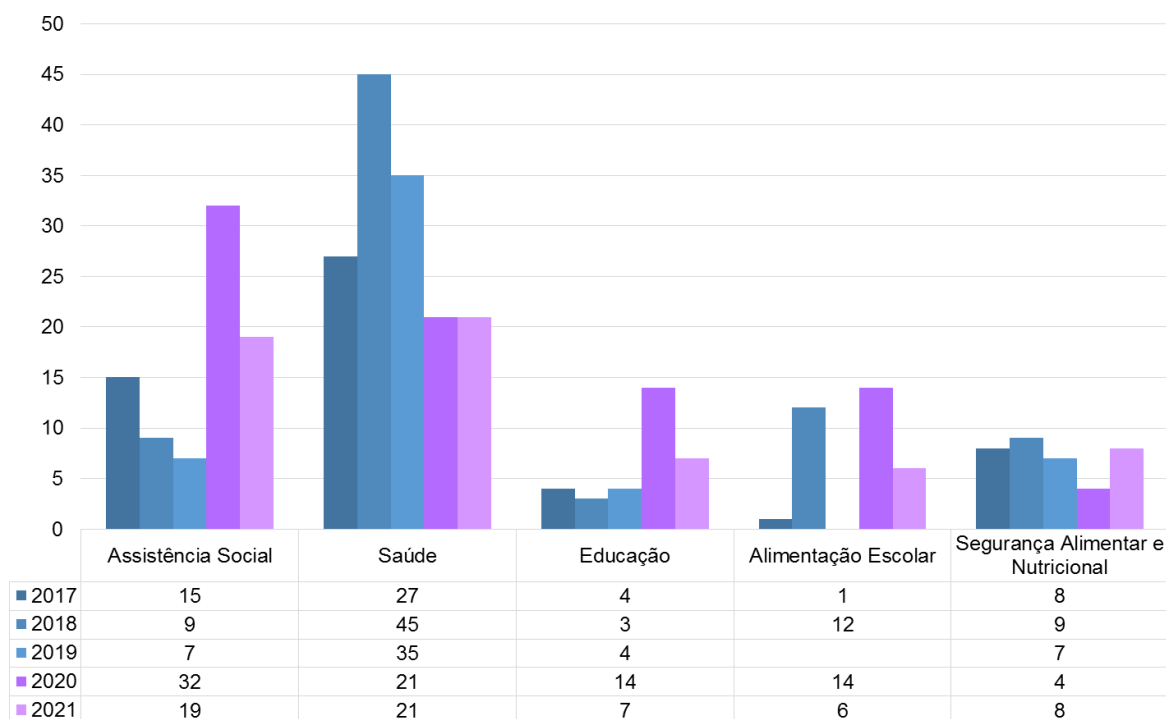
4.1.2- Análise das ATAS dos Conselhos Estaduais de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro.

Nessa seção são analisadas as ATAS ou documentos produzidos pelos conselhos. 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 foi realizada a análise documental com o objetivo de encontrar traços da política de SAN, parte portanto das ATAS do CONSEA RJ 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, secretarias e entidades que os envolve, sem abarcar em seus debates e 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 terminado 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 sucintamente à política de SAN.

O gráfico 1 foi dividido em duas cores, com diferentes tonalidades. A cor azul remete ao período anterior à pandemia da covid-19, já a cor roxa ao período pandêmico.

Gráfico 1- Quantidade de documentos analisados dos Conselhos Estaduais do RJ (2017 a 2021)



Fonte: elaboração própria.

Ao todo foram analisadas 332 documentos durante o período (2017 a 2021), sendo 149 de saúde (44,87%), 82 do conselho estadual de Assistência Social (24,69%), 36 de Segurança Alimentar e Nutricional (10,84%), 33 de Alimentação Escolar (9,93%) e 32 de Educação (9,63%) .

De um modo geral foi possível constatar que os conselhos se mantiveram ativos durante o período de pandemia, dado o volume de documentos gerados e reuniões realizadas. A maioria, inclusive, publicou mais no período de 2020-2021, do que nos outros anos.

O gráfico 2 foi construído através do programa MAXQDA. Foram codificados os documentos (Atas) com segmentos que abordavam os temas: auxílio emergencial, covid-19, pandemia, água, restaurante popular, renda, qualidade de vida, pobreza, nutrição, merenda, Nesse momento, foi verificada de forma global (2017 a 2021) a frequência de tais assuntos nos debates de cada conselho em busca de evidências que apontem para a transversalidade das políticas.

Gráfico 2 - Presença dos temas nas ATAS analisadas (2017-2021)

Lista de Códigos	Segurança Alimentar e Nutricional	Alimentação Escolar	Assistência Social	Educação	Saúde	SOMA
auxílio emergencial						0
covid-19	■	■	■	■	■	64
pandemia	■	■	■	■	■	166
água	■	■	■		■	37
restaurante popular	■					7
renda	■	■	■		■	15
qualidade de vida				■	■	8
pobreza	■				■	9
nutrição	■	■		■	■	21
merenda		■	■			24
fome	■	■			■	26
escola		■	■	■	■	191
criança	■	■	■	■	■	97
alimentação escolar		■				150
alimentação	■	■	■		■	146
relação doença e alimentação					■	79
obesidade	■				■	5
Σ SOMA	129	297	176	66	377	1045

Fonte: elaboração própria.

O termo “auxílio emergencial” foi o único termo que não apareceu em nenhum dos conselhos durante o período analisado. Isso foi uma surpresa, pois devido ao período pandêmico esperava-se encontrá-lo nas reuniões dos conselhos.

Já os termos transversais a todos os conselhos pesquisados foram os termos “covid-19”, “pandemia”, “escola” e “alimentação.”

O termo “água” apareceu em 4 conselhos: Segurança Alimentar e Nutricional, Alimentação Escolar, Assistência Social e Saúde.

O termo “restaurante popular” somente consta no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional.

O termo “renda” foi constatado em 4 conselhos: Segurança Alimentar e Nutricional, Alimentação Escolar, Assistência Social e Educação.

O termo “qualidade de vida” somente consta em dois conselhos, o de Educação e Saúde.

A “pobreza” constou na discussão de 2 conselhos: Segurança Alimentar e Nutricional e no, de Saúde.

O termo “nutrição” perpassou por 4 conselhos: Segurança Alimentar e Nutricional, Alimentação Escolar, Saúde e Educação.

O termo “merenda” esteve presente em 2 conselhos: Alimentação Escolar e Assistência Social.

O Gráfico 3 dispõe de cores relativas a frequência dos termos nos documentos, quanto mais quentes (vermelho), maior o volume encontrado nos arquivos de reuniões dos conselhos. Isso nos ajuda a entender o “peso” que os termos tiveram nos debates, nessas arenas.

Gráfico 3 - Frequência dos termos nos documentos analisados (2017-2021)

Lista de Códigos	Segurança Alimentar e Nutricional	Alimentação Escolar	Assistência Social	Educação	Saúde	SOMA
☒ auxílio emergencial						0
☒ covid-19	3	1	8	1	51	64
☒ pandemia	14	23	23	19	87	166
☒ água	10	2	6		19	37
☒ restaurante popular	7					7
☒ renda	2	1	6		6	15
☒ qualidade de vida				4	4	8
☒ pobreza	4				5	9
☒ nutrição	5	3		2	11	21
☒ merenda		23	1			24
☒ fome	18	3			5	26
☒ escola	1	63	94	16	17	191
☒ criança	30		37	14	16	97
☒ alimentação escolar	8	142				150
☒ alimentação	25	34	1	8	78	146
☒ relação doença e alimentação		2		2	75	79
☒ obesidade	2				3	5
Σ SOMA	129	297	176	66	377	1045

Fonte: elaboração própria.

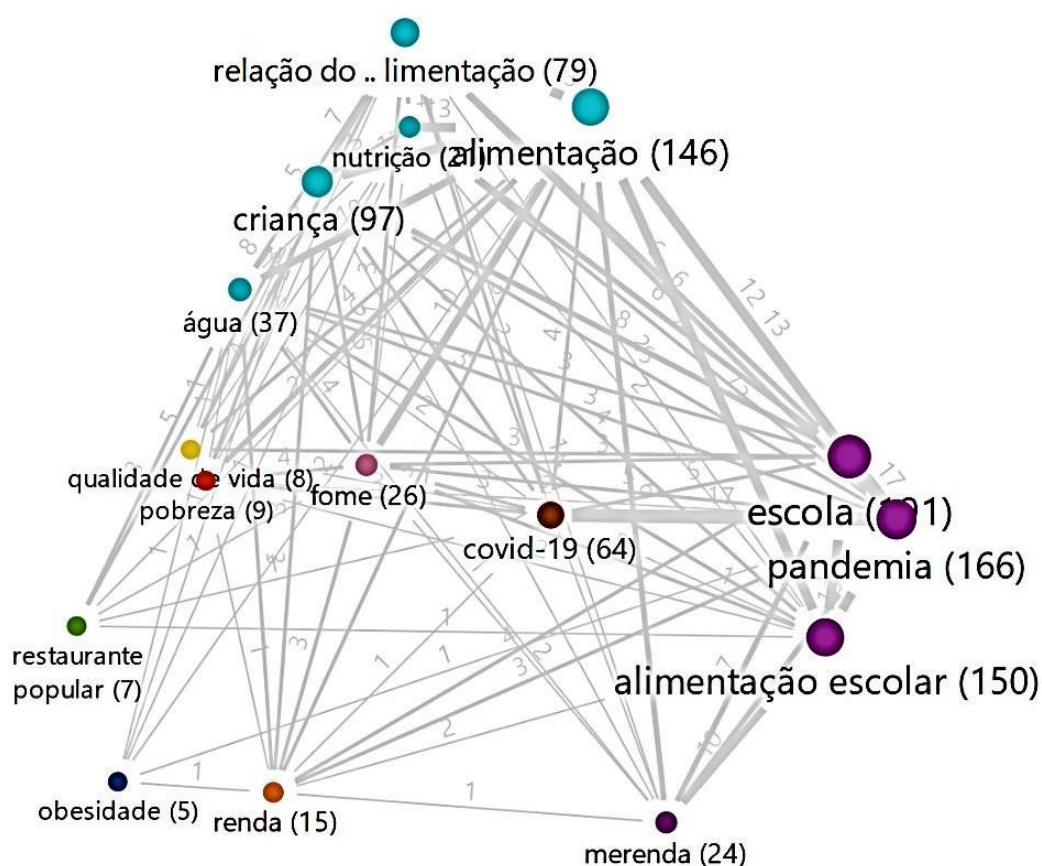
Não por acaso, o conselho de saúde discutiu com maior frequência a respeito da pandemia e do covid-19. Os assuntos permeavam em torno de compras de equipamentos e insumos, assim como contratação de pessoal e suporte estrutural no período pandêmico. Os outros temas muito debatidos foi a alimentação, e também a relação doença e alimentação.

O conselho de assistência social citou o termo “escola” e “criança”, mais do que “renda” ou até mesmo “pandemia”, isso nos aponta para a preocupação dos conselheiros com a garantia de acesso à educação e a vulnerabilidade social devido ao afastamento das crianças nas escolas.

É possível perceber que o Consea-RJ focou no debate em temas relativos à “Alimentação”, “criança”, “fome” e “pandemia”. Em uma das falas uma conselheira aponta para a necessidade de informações sobre a alimentação escolar, e cita o outro conselho relativo ao tema.

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. No gráfico 4 as linhas mais espessas evidenciam a maior correlação entre os códigos definidos.

Gráfico 4- Interação entre os códigos no mesmo documento



Fonte: elaboração própria utilizando o programa MAXQDA.

Os vínculos mais fortes dessa rede foram identificados na relação covid e escola (17), assim como escola e pandemia (17). Através do gráfico acima foi possível verificar que o termo “alimentação” foi o mais capilar, ou seja, o mesmo foi citado nas atas no mesmo contexto de todos os termos pesquisados.

Destaca-se porém que apesar da existência de temas transversais, estes não se materializam em ações articuladas. Com a pandemia do covid-19 esperava-se identificar as ações desenvolvidas pelos conselhos durante esse período, encontrando medidas que tivessem alguma articulação entre os conselhos estudados, haja vista o impacto da covid-19 e a transversalidade de SAN, nesse sentido. Como por exemplo: medidas do conselho de saúde frente ao atraso na entrega dos hospitais de campanha. No conselho de educação com aulas paralisadas e a preocupação com a distribuição da merenda escolar. No âmbito da assistência social na questão dos auxílios emergenciais, distribuição de cestas básicas e o aumento da fome, sobretudo, nas periferias.

Todavia a leitura documental realizada de forma manual pela pesquisadora deste trabalho verificou que não há deliberações que seguem um aspecto temporal e simultâneo. Não há nem mesmo a citação, por parte dos membros, a respeito de outros conselhos para exemplificar situações recorrentes.

Cada conselho debate sua questão de forma setorial. Esse cenário é consoante a ideia de Teixeira (2000) ao afirmar que o grande desafio da democracia participativa 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. Porém, os resultados mostram que em âmbito estadual os conselhos não tem alcançado a intersectorialidade.

O entendimento da transversalidade existe, sobretudo, pela verificação da existência e frequência dos termos nas ATAS, porém, apesar de discutirem temas comuns, não há deliberações também comuns, ou de forma conjunta.

4.2.3- Análise de Rede Social dos conselheiros estaduais do Rio de Janeiro.

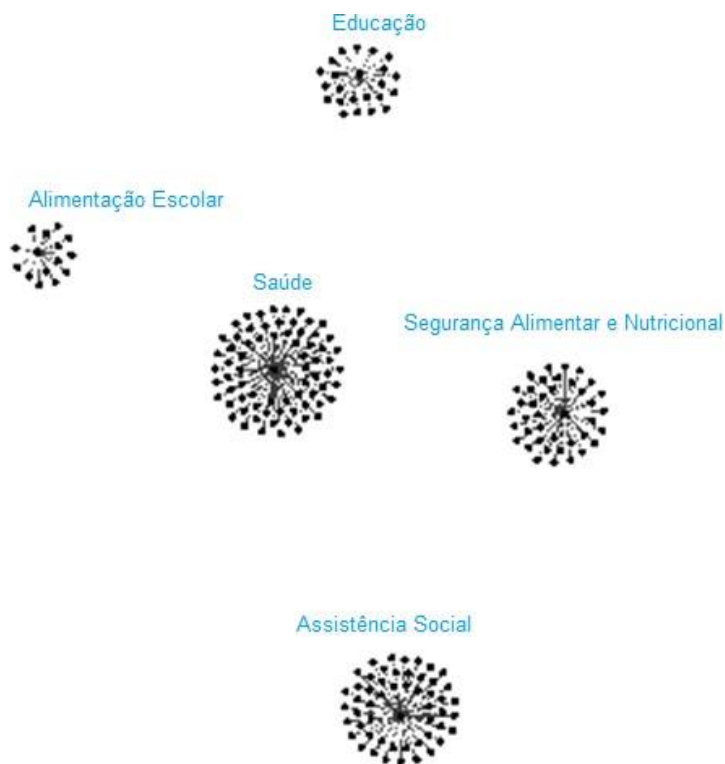
Essa seção trata-se da análise de redes sociais, através do software Gephi, dos conselhos estaduais de Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, e Alimentação Escolar, objetivando verificar os atores mais relevantes, primeiro, os conselheiros a partir da estrutura de oportunidade 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.

Todas as medidas de centralidade foram padronizadas entre 0 a 1. Todas 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.

Grafo 1 - Estrutura de oportunidade dos conselheiros a partir dos conselhos nos quais participam.



Fonte: elaboração própria através do programa Gephi.

A distribuição da rede conselheiros - conselhos demonstra a dispersão dos atores. Não há membros que perpassam por outras instâncias participativas. Nessa simulação da relação conselho-conselheiros, os conselhos parecem estar dispersos na rede. Cenário diferente abordado por Larissa Pacheco (2019), onde em âmbito local, no município de Campos dos Goytacazes, os conselheiros transitavam por diferentes conselhos. Essa identificação ajuda a pensar o papel dos Entes Federativos nas políticas públicas, haja vista que com a descentralização após a Constituição Federal de 1988 os municípios passam a obter protagonismo na gestão das políticas públicas, além de receberem repasses federais diretos, fundo-a-fundo. A gestão estadual, nesse contexto, passa a ficar eremítica. Isso porque a literatura a favor da descentralização defende que quanto mais próximo

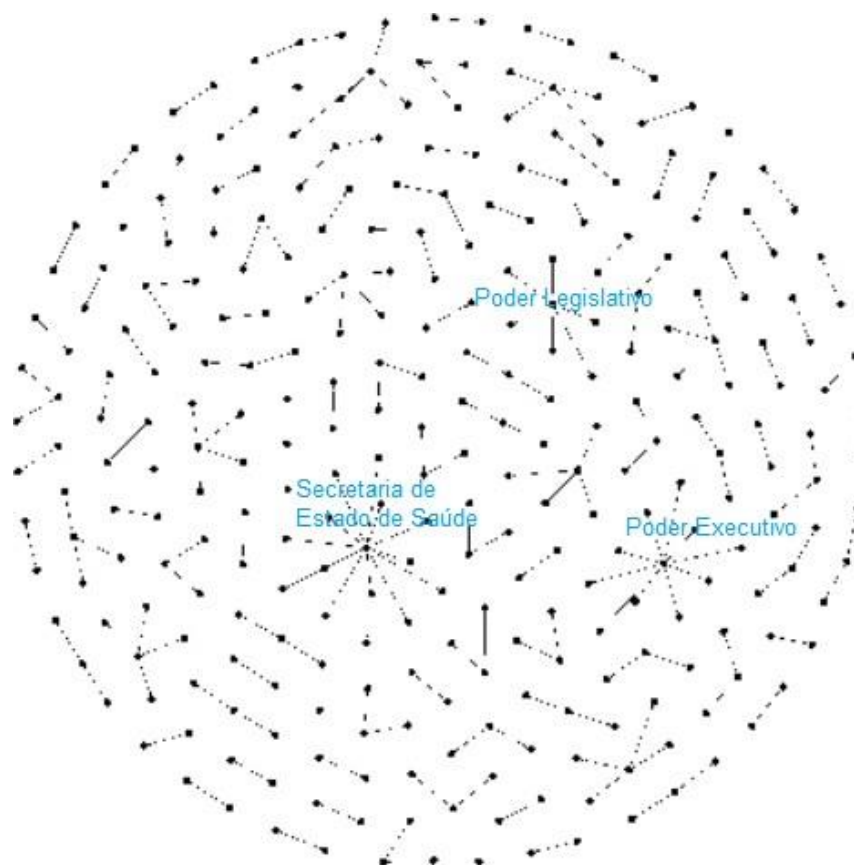
da população melhor o controle e a gestão. Para Borja (1989), a descentralização também ocasiona a redução das distâncias entre os atores sociais, suscitando maior proximidade em âmbito local, na medida em que os atores são mutuamente identificados. Nesse sentido, a distância geográfica que os atores estaduais, nesse caso os conselheiros, estão é maior comparativamente aos conselheiros municipais, pois há que se considerar que no conselho estadual os membros residem em cidades diferentes, o que poderia inviabilizar, ou tornar o custo de participação mais elevado, de modo que os atores não participem de outros conselhos simultaneamente.

Quando perguntado à presidente, Renata Machado, sobre a ausência de membros do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro em outros conselhos, ela respondeu:

“Os conselheiros do CONSEA RJ possuem dificuldade de, às vezes, participarem das próprias reuniões da instituição. Temos problemas com o transporte, principalmente dos membros indígenas, quilombolas e que residem fora da capital ou distante da sede. Na pandemia, com as reuniões remotas, o problema não foi contornado, porque apesar dos conselheiros não precisarem se deslocarem, em muitas localidades o sinal de internet não tinha uma boa conexão. Eu acredito que, se os conselheiros pudessem participar de outras reuniões em diferentes conselhos eles iriam. A questão não seria vontade, mas dificuldades estruturais.”

A fala acima expõe os dilemas da democracia participativa e o acesso à internet aos canais de participação. Também nos aponta para os problemas estruturais que os conselhos enfrentam citados por Carneiro (2006), na qual a frequência dos conselheiros estaria atrelada ao suporte que o poder executivo fornece, que nesse caso seria a disponibilidade de transporte.

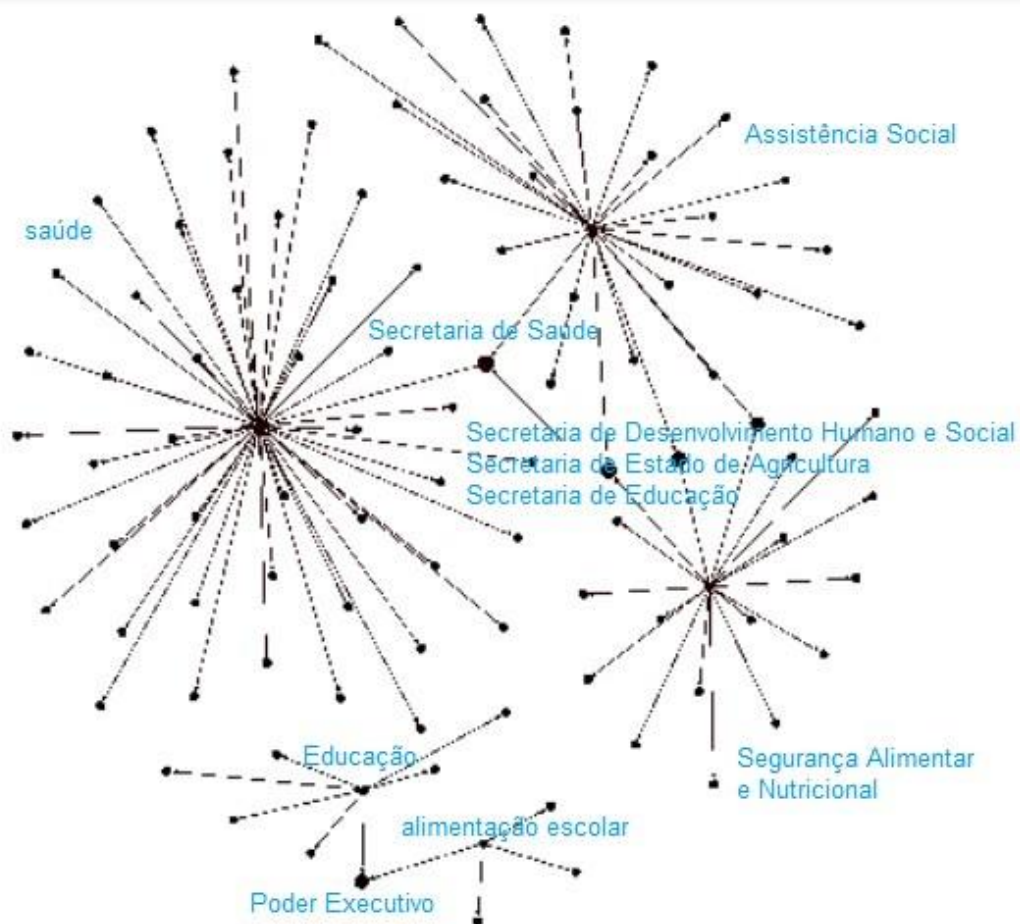
Grafo 2 - Estrutura de oportunidade dos conselheiros a partir das instituições que representam.



Fonte: elaboração própria.

Como demonstrado no grafo anterior, grafo 1, não existem atores que perpassam por outros conselhos, mas atores diferentes que representam as mesmas instituições. No cenário do estado do Rio de Janeiro todas essas entidades melhores posicionadas pertencem ao Poder Público, são essas: Secretaria de Estado de Saúde (0,14), Poder Executivo (os conselhos não informaram órgão ou secretaria), Poder Legislativo.

Grafo - Estrutura de oportunidade da representação das instituições nos conselhos



Fonte: elaboração própria.

No grafo estão dispostas as quatro instituições que perpassam pelos conselhos. Todas estas atinentes ao Poder Público, não sendo registradas nenhuma de destaque na rede que seja da sociedade civil ou do mercado. Os atores destacados em azul, os index, são os que possuem as maiores médias nas três centralidades (grau, proximidade e intermediação)

A instituição melhor posicionada na rede foi a Secretaria Estadual de Saúde, ela fica quase no centro, tendo acesso a três conselhos: Saúde, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional.

Destaca-se que os Conselhos Estaduais de Educação e Alimentação Escolar publicam em seus respectivos sites o “Poder Executivo” como instituição, sem informar a Secretaria ou Órgão que possui assento no conselho. Tem-se como hipótese a Secretaria Estadual de Educação, pois no portal do estado do Rio de Janeiro⁸, na parte que informa a estrutura de governo, aborda que o Conselho de Alimentação Escolar está vinculado à Secretaria de Educação, todavia não consta o próprio conselho relativo à pasta.

A Secretaria de Educação está presente, de maneira formal, em outros dois conselhos: Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional. Esses dois últimos, dispõem de outras duas Secretarias presentes nessas instâncias, são elas: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SEDSODH) e Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA).

É possível visualizar a capilaridade da Política de SAN, por intermédio do seu conselho, a partir das representações do poder público que estão distribuídas na rede. O CONSEA-RJ possui membros de quatro Secretarias diferentes, que são responsáveis pelas principais definições das pastas setoriais de políticas públicas em âmbito estadual (Saúde, Educação e Assistência Social). Isso demonstra a importância desse conselho ao pensarmos na rede de políticas públicas nessa esfera, e como o CONSEA-RJ ocupa espaço estratégico nessa rede.

⁸ http://www.transparencia.rj.gov.br/pt-br/estrutura_do_poder_executivo Acessado dia 01 de Agosto de 2022 às 20h.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Federalismo brasileiro possui um desenho descentralizado, onde os municípios pós-Constituição de 1988 passam a ser recepcionados como Entes da Federação. O crescente aumento de volume de criação desses municípios no país, no entanto, não foi atrelado à sua independência fiscal, boa parte desses são altamente dependentes dos repasses federais e estaduais. Os estados, intermediadores, acabam por não terem tanta expressão nesse arranjo federativo, que intenta o compartilhamento das atribuições entre as diferentes esferas, sendo um grande desafio proporcionar o *accountability*. (ABRUCIO, 1998).

Na revisão de literatura foi percebido que pouquíssimos autores abordaram a questão federativa e o processo de descentralização sob análise dos estados. O grande enfoque acaba sendo os municípios, até mesmo, no debate sobre os conselhos de políticas públicas, não sendo os conselhos estaduais objeto diretamente explorado pelos autores. Destaca-se, então, a importância de outros estudos que tenham os conselhos, a nível estadual, enquanto objeto, especialmente no tocante ao seu papel na coordenação de políticas públicas no âmbito regional.

Nesse íterim, os conselhos participativos são criados pelos governos executivos como forma de adesão às políticas públicas coordenadas nos três níveis (União, Estados e Municípios) e como prerrogativa para recebimento de recursos. Dessa forma, na teoria de Mancur Olson (1999) os conselhos seriam “incentivos seletivos”. Entretanto, o objeto de pesquisa deste trabalho, o conselho estadual de segurança alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro – Consea-RJ, diferente dos demais contrastados, não possui a sua existência vinculada à fundos específicos. A política de SAN, dada ao seu desenho intersetorial e transversal, permite uma análise das redes de políticas públicas, que se conformam no âmbito regional.

O Consea-RJ entre os conselhos comparados (Saúde, Educação, Assistência Social e Alimentação Escolar) possui maior número de assentos da Sociedade Civil (2/3), além disso dispõe de representantes de quatro Secretarias diferentes, inclusive, a todas vinculadas aos conselhos comparados, demonstrando

um posicionamento estratégico na rede em âmbito estadual.

Na análise das ATAS verificou-se três termos, dentre os pesquisados, que perpassaram as atas dos 5 conselhos estudados (conselhos de segurança alimentar e nutricional, alimentação escolar, assistência social, saúde e educação) foram os termos “covid-19”, “pandemia”, “escola” e “alimentação” o que evidencia o elo da política SAN com as demais. Identifica-se a transversalidade das políticas públicas, pois dos 17 termos procurados, apenas 1 “restaurante popular” foi registrado em um conselho, a grande maioria, ou seja 16, foram discutidos em mais de um conselho durante o período de 2017 a 2021.

A presença, no entanto, de assuntos comuns, transversais, não se materializa em ações integradas entre os diferentes setores. Conforme Carneiro (2006) o desenho das políticas sociais, principalmente no que tange aos repasses financeiros, acaba por fortalecer ações setoriais. Sendo um grande desafio a criação de estratégias para recompor a totalidade das políticas sociais, assim os conselhos se mostram relevantes nessa tarefa, a de transcender a política específica e setorial. (Teixeira, 2000). Contudo, os resultados desse trabalho mostram uma fragmentação\dispersão tanto na análise das atas, quanto na análise de rede. Nesse sentido, faz-se necessário encontrar mecanismos de integração dos conselhos, de forma a minimizar os efeitos perversos de sua fragmentação. (Carneiro, 2006).

Com a pandemia do covid-19 esperava-se identificar as ações desenvolvidas pelos conselhos durante esse período, encontrando medidas que tiveram alguma articulação entre os conselhos estudados, haja vista o impacto da covid-19 e a transversalidade de SAN, nesse sentido. Porém, a partir dessa pesquisa percebeu-se que as ações dos conselhos estão sendo tomadas de forma isolada, e não integrada com os demais conselhos de áreas e temáticas inter-relacionadas. Os conselheiros ainda não estão presentes em mais de um conselho, ou não se conhecem ou não obtêm nenhum vínculo. Um dado que aponta para a dispersão da rede analisada. O cenário encontrado em âmbito estadual, foi completamente diferente do local, no município de Campos dos Goytacazes-RJ, onde dos 521 conselheiros do município, 17,9% ocupam cadeiras em mais de um

conselho e no Comsea Campos, dos 31 representantes entre titulares e suplentes, 52% participavam de mais de um conselho municipal. (PACHECO, 2019).

A pesquisa de maneira geral, contribui para a compreensão dos conselhos a nível estadual, auxiliando no entendimento das configurações das discussões/deliberações registradas nas atas, bem como, dos atores relevantes nessas instâncias.

Por último, esse trabalho deixa o intento de materializar o estudo acadêmico em um Sistema Integrado de Gestão - SIG que conecte os conselhos do âmbito regional, tendo como principal argumento a dificuldade da coleta de dados para a construção do trabalho devido a ausência de informações atualizadas por parte do público e até mesmo por questões estruturais dos próprios conselhos. 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 assembleias (ordinárias e extraordinárias), inscrições e informações das conferências (nacionais, estaduais e 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.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. Teoria e sociedade: instituições híbridas e participação no Brasil e na França, número especial, p.16- 41, 2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios Para Sua Institucionalização. Políticas públicas; coletânea volume 2 / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174. Editora UFPR. 2005.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela constituição federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constringida. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília : IPEA, 2014

GARUTTI, Selson. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA. Eixo 3 do Encontro de Educação Social, Maringá-PR. Disponível em http://www.ppe.uem.br/educacaosocial/trabalhos/eixo_3/3.32%20-%20REDES%20DE%20POL%cdTICAS%20P%daBLICAS%20COMO%20ESTRUTURAS%20DE%20GOVERNAN%7A.docx

PERUZZOTTI, Enrique and Catalina Smulovitz (eds.) Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002).

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil Contemporâneo. In: Jacobi e Pinho. Inovação no campo da gestão pública local - Novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006

GONZALES, 2011 https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-150740/publico/DOUGLAS_CAMARINHA_GONZALES_COMPLETA_CONFERIDA.pdf

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, 14(1), p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 31, n. 11, pp. 44-66, 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz Costa. "A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". Revista de Sociologia Política, vol. 24, pp. 41-67, 2005.

AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012

AFONSO, J. R. Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Série Gestão Pública, nº 63, Santiago do Chile. 2007.

ALMEIDA, Carla. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, C. et al. (Orgs.). Participação política e democracia no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018, p.11-31.

Agência Câmara de Notícias, 2021- <https://www.camara.leg.br/noticias/820583-pesquisa-aponta-que-30-dos-alunos-da-rede-publica-nao-receberam-merenda-escolar-durante-a-pandemia/>

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta; Marques, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: UNESP, 2019, p. 373-399.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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 afetividade 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 EBAP.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://bvsmms.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-humanoa-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/controlesocial/arquivos/controlesocial2012.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-conselhoTO
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 Co-
ordination 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/conferenciasmunicipais-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; PECL, 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//consensonacional-de-nutricao-oncologica-2009.pdf>. 2009. Acesso em: 1 dez. 2019.

INCA. O que causa o câncer?. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/causase-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.

JÄSKE, Maija; SETÄLÄ, Maija. A Functionalist Approach to Democratic Innovations, Representation, 2019. DOI: 10.1080/00344893.2019.1691639.

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.

LOPEZ, F.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea. 2010.

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/anaisnepcp/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-ainformacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-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-novofederalismo-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/wpcontent/uploads/Sistemas_municipais_Seg_alimentar.pdf. Acesso em: 14 nov.2019.

PORTUGAL, Silvia. 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 políticoadministrativa 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.

ROSTIROLA, C. R. Marcos contextuais e tendências teórico-conceituais em estudos sobre avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização (accountability) no Brasil.2014. 138f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2014.

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-federativodescentraliza-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.

SOUZA, W. F. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. Anais do 8o Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Anais.Lima, Peru: Pontifícia Universidade Católica do Peru, 22 jul. 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política [online]. 2005, n. 24 [Acessado 25 Agosto 2022] , pp. 105-121. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>>. Epub 26 Out 2005. ISSN 1678-9873.
<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.

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/on-debolsonaro-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.

VASCONCELLOS, A. B. P. A; MOURA, L. B. A.. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. Cadernos de Saúde Pública, v. 34, p. e00206816, 2018.

VERGOLINO, J. R. O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília : IPEA, 2014

PACHECO. L.D. Políticas públicas transversais e organização social: conselhos participativos em rede no município de Campos dos Goytacazes-RJ. Monografia (Administração Pública) - Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense- Darcy Ribeiro-UENF. Campos dos Goytacazes. 2019.

SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOUZA, Jessé. A Elite do Atraso: Da Escravidão à Lava Jato, São Paulo: Editora Leya, 2017.

VIGOTSKI, L. S. (2010). A questão do meio na pedagogia (M. P. Vinha, trad.). Psicologia USP, 21(4). (Trabalho original publicado em 193

APÊNDICE A- ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM A PRESIDENTE DO CONSEA-RJ

No dia 10 de junho de 2021 às 9h foi realizada a entrevista via GoogleMeet com a presença do Prof. Dr. Mauro Macedo, o orientador da pesquisa. Primeiro, antes de conversarmos efetuamos uma breve consulta sobre o perfil da entrevistada através do currículo lattes, portal escavador e LinkedIn. Renata Santos Pereira Machado é coordenadora Geral do Sistema de Alimentação da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, possui experiência docente na área de Nutrição, tendo lecionado na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO e FIB (Estácio-BA), atuando principalmente nas áreas de alimentação coletiva, segurança alimentar e nutricional e saúde pública. É Doutora em ciências médicas pela Faculdade de Ciências Médicas (FCM) - da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ; mestre em Saúde Pública - Epidemiologia pelo Instituto de Medicina Social (IMS) - UERJ; graduada em Nutrição pela UNIRIO. E, atualmente, é presidente do CONSEA, Conselho de Segurança Alimentar, do Estado do Rio de Janeiro.

I- Bloco – “Quebra-gelo” e trajetória de vida

1) Renata, você tomou posse como presidente do conselho no dia 29/04/2021 para a gestão até 2023, representando a UFRJ. Me conta um pouco da sua trajetória profissional e pessoal que envolve a SAN e sua chegada ao conselho.

Eu participo do CONSEA há um tempo, em torno de quase 10 anos. Desde a faculdade eu já me inseri na questão do direito à alimentação. E, a minha chegada ao conselho formalmente ocorreu quando eu ingressei na UFRJ como nutricionista.

2) Comente um pouco sobre os efeitos da Medida Provisória 870 (2019) que extinguiu o Consea nacional. Você já fazia parte do conselho nesse período?

Sim, eu fazia parte. No início foi bastante assustador, porque o Consea nacional foi (re)construído sob muita luta popular. O medo era que isso impactasse nas outras esferas. Estávamos vivendo no Rio de Janeiro a chegada de um governo estadual novo, o do Wilson Wiltzel e não sabíamos como a política de SAN iria ser conduzida. Todavia, tivemos uma surpresa positiva, ele juntamente com a equipe se reuniu conosco e não fragilizou a instituição no âmbito estadual. Acredito que foi até mesmo o contrário. Com a extinção do consea nacional, os conselheiros e as instituições que estavam dispersos se aproximaram, temendo que ocorresse uma dissolução.

3) A sua gestão começa em um momento delicado, a crise econômica e social agravada pela covid-19, onde pesquisas mostram o crescimento da

insegurança alimentar e da fome. Como presidente desse conselho, quais são os maiores desafios que você tem enfrentado e como tem sido a organização e funcionamento do consea?

O Desafio tem sido enorme. O Brasil está voltando ao mapa da fome, a insegurança alimentar está aumentando. Nós estamos trabalhando muito no conselho, incessantemente. Durante a pandemia foi elaborado um relatório com as ações de combate à insegurança alimentar adotadas pelos conselhos municipais e pelos gestores públicos das cidades do estado do Rio de Janeiro. Também realizamos reuniões online, via Zoom, com membros e presidentes desses conselhos. Eu entendo, que para consolidarmos a política de SAN e evitarmos retrocessos precisamos dessa articulação com os Comseas municipais. E, o conselho estadual tem fornecido suporte para a reativação, dos que foram extintos, reestruturação, para os que por mudanças políticas na prefeituras foram afetados, e criação dessas instâncias, para os municípios que ainda não possuem a adesão ao SISAN

II - Bloco – Organização e funcionamento do Consea – RJ

1) Com qual frequência as reuniões, assembleias ordinárias e extraordinárias estão acontecendo? (Dias da semana, horários).

Estamos realizando as reuniões mensais via Zoom todas as quartas quintas-feiras às 14h.

2) Os demais conselheiros estão presentes? As reuniões têm em média quantas participações? Existe alguma punição para os faltosos?

Temos 27 conselheiros e seus suplentes. As participações oscilam, porque depende da qualidade da internet

3) Quanto às proposições de pautas, existe alguma interferência do poder público e do mercado?

Não, o conselho é autônomo nesse sentido. Os conselheiros que representam instituições ligadas ao poder público ou ao mercado podem propor, assim como os demais, mas não há essa interferência nem interna, nem externa.

III - Bloco – Transversalidade das políticas públicas

Você já participou de outro conselho e/ou organizações participativas? Qual (is) ?

Não, que eu me lembre.

2) Você considera que haja alguma relação no que é definido no consea-RJ com as definições nos outros conselhos? (Existência de assuntos transversais) Lembra de algum caso pontual?

Acredito que sim, que haja relação com outros conselhos. De cabeça, é difícil lembrar de algum exemplo. Mas, já demos suporte em uma questão de acesso à escola, de um pai que estava tendo dificuldade para matricular a criança, e o conselho de educação entreviu.

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

Posso dizer que os conselheiros do consea-RJ não participam de outros conselhos ao mesmo tempo, e o contato com os membros de conselhos diferentes quase não ocorre. Temos reuniões e contato mais próximo com os conselheiros municipais de segurança alimentar e nutricional - comseas. Na minha opinião, os membros do conselho estadual até gostariam de participar de outras reuniões, mas não conseguem, porque uma das dificuldades que encontramos é a própria presença dos conselheiros que representam as comunidades indígenas e quilombolas, por exemplo. Temos que reivindicar transporte ao governo estadual, e agora, por conta da pandemia, estamos realizando as reuniões por plataforma digital, o zoom, e alguns membros não possuem internet de qualidade para que viabilize sua presença nas reuniões. Isso tem sido um entrave. Outra questão é o distanciamento geográfico, pois se tratando do conselho estadual, os membros residem em municípios diferentes e já tem que se deslocarem à capital para participarem das reuniões. Caso estivessem em outro conselho teriam que aumentar a frequência das viagens.

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

Eu acredito que possa existir temas que perpassem entre os conselhos, pois estamos falando de políticas públicas, dentro, claro, do nosso segmento. Mas, eu não acredito que estejamos sobrepondo, ou que uma decisão prejudique ou seja destoante do outro.

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO DA ENTREVISTA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE- DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos a presidente do Conselho Estadual do Rio de Janeiro (Consea-RJ) a Dra. Renata Santos Pereira Machado para participar da pesquisa de dissertação “Organização social e redes de políticas públicas: a transversalidade da política de segurança alimentar e nutricional sob a análise do Conselho Estadual do Rio de Janeiro.”, sob a responsabilidade da pesquisadora Larissa Dias Pacheco e orientação do professor Dr. Mauro Macedo Campos. Espera-se que os resultados da pesquisa possam gerar subsídios para a reflexão da organização social, por intermédio do conselho de segurança alimentar e nutricional e sua relação com os demais conselhos (saúde, educação, assistência social e alimentação escolar) e contribuir com a comunidade científica na investigação do tema. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevistas que será gravada. Após a transcrição, as mesmas serão apagadas. Se depois de consentir sua participação a Sr.a desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. A Sra não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados com finalidade acadêmica, sua identidade será divulgada somente para esse fim. Para qualquer outra informação, a Sra poderá entrar em contato com a pesquisadora na Avenida Alberto Lamego, n.o 2000, Parque Califórnia, Campos dos Goytacazes/RJ, CEP 28.013-602, através do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro no prédio do Centro de Ciências do Homem no endereço citado acima.

Consentimento Pós-Informação

Eu, Renata Santos Pereira Machado, fui informada sobre o que a pesquisadora quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pelo pesquisador, ficando uma via com cada um de nós.

Data: ___/___/ 2021.

Assinatura do participante: _____

Assinatura do Pesquisador Responsável: _____

Assinatura do Pesquisador Orientador: _____