

Conferências nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e a conformação de uma arena de ação: a perspectiva de atores participantes

National Conferences on Food and Nutrition Security and the formation of an action arena: the perspective of participating actors

Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la formación de un espacio de acción: una perspectiva de los actores participantes

Recebido: 30/11/2020 | Revisado: 06/12/2020 | Aceito: 08/12/2020 | Publicado: 10/12/2020

Flávia Pascoal Ramos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3933-1707>

Universidade Federal da Bahia, Brasil

E-mail: flaviapramoss@gmail.com

Sandra Maria Chaves dos Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4706-0284>

Universidade Federal da Bahia, Brasil

E-mail: Sandra.mchaves@gmail.com

Resumo

As Conferências Nacionais de Políticas Públicas são consideradas importantes mecanismos de participação social no Brasil. Considerando a realização periódica das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, o presente trabalho teve como objetivo investigar as contribuições dessas conferências para a formação de uma arena de ação em Segurança Alimentar Nutricional (SAN), a partir da fala de atores sociais que participaram da trajetória das conferências como integrantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Foram entrevistados sete membros e ex-membros do CONSEA. As entrevistas foram realizadas, a partir de um roteiro semiestruturado, gravadas e posteriormente transcritas. A análise de dados baseou-se na análise temática de conteúdo e os resultados foram agrupados em quatro eixos: avaliação geral das conferências; conferências e democracia; capacidade das conferências de influenciar políticas e ações e desafios. Os participantes consideraram as conferências eventos democráticos bem-sucedidos, com contribuições para o exercício e para a qualificação da democracia no Brasil e com influência na elaboração de políticas públicas. Também foram relatados desafios, como tensões e

discordâncias, em parte, devido às incompreensões relacionadas à própria complexidade da temática. Conclui-se que as conferências nacionais de SAN se constituíram em espaço social e político, na medida em que permitiram o reconhecimento de atores e interesses, consensos e dissensos, nessa área de intervenção.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional; Políticas públicas; Participação social.

Abstract

National Public Policy Conferences are considered important mechanisms of social participation in Brazil. Given the periodic realization of National Conferences on Food and Nutrition Security, the aim of this article is to investigate the contributions of conferences to the formation of an action arena in Food and Nutrition Security, based on the speech of social actors who participated in the trajectory of the conferences as integrant of the National Council of Food and Nutrition Security (CONSEA). Seven members and former CONSEA members were interviewed. The interviews were conducted, based on a semi-structured script, recorded and later transcribed. The thematic content analysis was used for data analysis and the results were grouped into four axes: general evaluation of the conferences; conferences and democracy; capacity of the conferences to influence policies and actions and challenges. Participants considered the conferences to be successful democratic events, contributing to the exercise and enhancement of democracy in Brazil, and influencing the elaboration of public policies. Existing challenges have also been reported, such as tensions and disagreements, which are partly due to misunderstandings related to the complexity of the theme. Its concluded that National Conferences on Food and Nutrition Security are space for building a social and political space, since they allow the recognition of actors and interests, consensuses and dissent.

Keywords: Food and nutrition security; Public policy; Social participation.

Resumen

Las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas se consideran importantes mecanismos de participación social en el Brasil. Teniendo en cuenta la realización periódica de las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el presente trabajo tuvo como objetivo investigar las contribuciones de estas conferencias a la formación de un espacio de acción sobre Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN), a partir del discurso de los actores que participaron en la trayectoria de las conferencias como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). Se entrevistó a siete miembros

y ex miembros de CONSEA. Las entrevistas se realizaron, sobre la base de un guión semiestructurado, grabadas y posteriormente transcritas. El análisis de los datos se basó en un análisis temático del contenido y los resultados se agruparon en cuatro ejes: evaluación general de las conferencias; conferencias y democracia; capacidad de las conferencias para influir en las políticas y las acciones y desafíos. Los participantes consideraron las conferencias como eventos democráticos exitosos, con contribuciones al ejercicio y la calificación de la democracia en Brasil y con influencia en la elaboración de políticas públicas. También se informó de problemas, como tensiones y desacuerdos, en parte debido a malentendidos relacionados con la propia complejidad del tema. Se concluye que las conferencias nacionales de la SAN se constituyeron en un espacio social y político, en la medida en que permitieron el reconocimiento de actores e intereses, consensos y desacuerdos, en esta área de intervención.

Palabras clave: Seguridad alimentaria y nutricional; Políticas públicas; Participación social.

1. Introdução

A premissa de que a participação dos cidadãos pode qualificar a elaboração de políticas públicas tem sido discutida em alguns estudos (Pateman, 1992; Santos, 2001; Lima; Lima, 2016). No Brasil, a participação em Conferências Nacionais e as repercussões em políticas públicas também têm sido estudadas (Avritzer & Souza, 2013; Pogrebinski, 2013a; Petinelli, 2015; Pogrebinski & Ventura, 2017).

Embora as conferências nacionais no Brasil tenham sido instituídas na década de 30 do século XX (Souza et al., 2013), em um cenário de cidadania em recesso (Santos, 1979), observa-se ampliação na realização desses eventos, a partir da redemocratização do país. A maior abertura para o debate e a ação quanto aos direitos de cidadania, fortaleceu o espaço das conferências. Dessa forma, no período que abrange 2003 a 2014, sob governo do Partido dos Trabalhadores (PT), aconteceram 74% (103) de todas as conferências realizadas no país (Freitas et al. 2018). Observa-se que, ao longo dos anos, essas se tornaram mais amplas, envolvendo progressivamente um maior número de pessoas; mais abrangentes, por incluírem mais temas; mais inclusivas, por reunirem um conjunto cada vez mais diversificado e heterogêneo de grupos sociais, e, mais frequentes (Pogrebinski & Santos, 2011).

Tema emergente no cenário democrático brasileiro, as conferências nacionais de políticas públicas (CNPP) são importantes instâncias participativas que se relacionam diretamente com o exercício e com a qualidade da democracia no Brasil (Pogrebinski &

Ventura, 2017). Observa-se um adensamento na realização de conferências nacionais bem como uma complexificação da arena social com o reconhecimento de diferentes grupos sociais que resultam da combinação entre os mecanismos das democracias representativa e participativa, e que contribuem para qualificação da participação social com capacidade de provocar mudanças no Estado (Santos & Avritzer, 2002).

O campo da participação e da formulação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no Brasil, é relativamente recente, tendo como marco a I Conferência Nacional de SAN (CNSAN) realizada em 1994, organizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado em 1993. No entanto, em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA e criou o Conselho do Comunidade Solidária. A realização de conferências da área foi paralisada entre 1995 e 2003. O CONSEA e a realização de conferências de SAN retornaram ao cenário em 2003 e 2004, respectivamente, no primeiro mandato do Presidente Lula da Silva. A partir de então as CNSAN voltaram a ter caráter frequente e mobilizador, tendo sido realizadas mais três edições até 2015.

A partir de 2006, com a homologação da Lei Orgânica da SAN (LOSAN) (Brasil, 2006), o CONSEA e as CNSAN passaram a estruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) voltado a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Essa experiência acumulada, no entanto, está sob ameaça. Em 01 de janeiro de 2019, o presidente recém-empossado extinguiu novamente o CONSEA (Brasil, 2019). Após intensa mobilização social, o Congresso Nacional aprovou a retomada do mesmo, o que foi vetado pelo então Presidente. Assim, o CONSEA segue extinto e a realização de CNSAN paralisada.

O exposto torna relevante reconhecer, a partir das CNSAN, a conformação de arenas de ação com vistas a qualificar a intervenção em SAN. Neste trabalho compreende-se arena de ação como o espaço social complexo no qual os indivíduos interagem, se informam, tomam decisões, produzem ações e resultados na medida em que são influenciados pelas variáveis exógenas (Ostrom, 2005; Polski, 1999; Henrique, 2016).

Cabe pontuar que esse estudo não objetivou explorar os elementos constitutivos e as características da teoria da arena de ação coletiva. No entanto, compreendendo que o papel principal das conferências é contribuir para formulação de políticas públicas e levando em consideração a temática da SAN como emergente no debate político, considera-se importante indagar aspectos do processo de construção das Políticas Públicas de SAN no Brasil. Portanto, esse artigo tem como objetivo investigar as contribuições das conferências nacionais

de SAN para a formação de uma arena de ação em SAN e para a qualificação da democracia e construção de políticas públicas na área.

2. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa exploratória que utilizou como técnica de produção de dados entrevistas semiestruturadas. As entrevistas na pesquisa qualitativa segundo Poupart (2008) permitem a análise das realidades sociais de acordo com a perspectiva dos entrevistados. As entrevistas foram orientadas por um roteiro que buscou investigar como os participantes analisam a realização das conferências na perspectiva da conformação de uma arena de ação coletiva relevante no campo da SAN.

Os critérios de seleção dos participantes do estudo foram: ser ou ter sido membro do CONSEA por cinco anos ou mais, ter envolvimento nos grupos de trabalhos do conselho, ter participado das conferências nacionais e ter disponibilidade para participar do estudo. Foi realizada uma pesquisa prévia acerca dos integrantes do CONSEA que atendessem os critérios supracitados.

Assim, os participantes foram contatados durante o III Encontro Nacional de Pesquisa em Soberania e SAN que ocorreu entre os dias 08 e 10 de novembro de 2017 reunindo grande parte dos interessados em SAN do país. As entrevistas foram programadas durante o encontro e realizadas por meio virtual, gravadas em dispositivo de áudio e posteriormente transcritas, com média de 50 minutos de duração.

Em janeiro de 2018, foram entrevistados sete membros e ex-membros do CONSEA que atenderam aos critérios e aceitaram voluntariamente participar do estudo.

Do total de entrevistados, seis representavam a sociedade civil e um representava o Estado. Dentre os segmentos contemplados estão entidades religiosas, organizações da sociedade civil e universidades. O período de representação variou desde a primeira gestão do CONSEA, após sua recriação em 2003, até a última gestão (2017/2019).

A análise de dados baseou-se na análise temática de conteúdo conforme descrito por Minayo (2013) visando apreender como os sujeitos da pesquisa compreendem o processo de construção da arena de ação em SAN no Brasil. As etapas do trabalho foram as seguintes: 1. “Leitura flutuante”, que objetivou gerar impressões iniciais acerca do material a ser analisado até a constituição do “corpus de análise” considerando especialmente atenção às questões que pudessem dar respostas ao objetivo do trabalho; 2. Classificação do material em unidades temáticas menores, considerando os temas destacados pelos entrevistados; 3. Organização dos

resultados em quatro eixos principais de análise que resultaram do agrupamento progressivo dos elementos conforme apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Eixos de análise identificados nas entrevistas com membros e ex-membros do CONSEA nacional em 2018, Salvador, Bahia, Brasil.

Eixos temáticos	Descrição
Avaliação geral das conferências	Nesse eixo foram considerados trechos das entrevistas nos quais os entrevistados indicam avaliação das CNSAN realizadas no Brasil até o momento.
Conferências e democracia	Esse eixo apresenta fala dos entrevistados que abordaram a relação entre CNSAN e democracia.
Capacidade das conferências de influenciar políticas e ações	Nesse eixo foram considerados trechos das entrevistas em que os participantes relacionam o potencial das CNSAN de contribuir para elaboração de políticas na área
Desafios	Esse eixo apresenta os principais entraves enfrentados pelas CNSAN na perspectiva dos participantes.

Fonte: Autores.

Esses quatro eixos consideraram o objetivo da pesquisa, os elementos destacados na fala dos entrevistados e também o que vem sendo referenciado em pesquisas que se debruçam sobre questões semelhantes relativas à realização de conferências, repercussões nas políticas públicas e qualidade da democracia (Avritzer & Souza, 2013; Pogrebinschi, 2013a; Petinelli, 2015; Pogrebinschi & Ventura, 2017; Pogrebinschi & Santos, 2011).

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, sob parecer nº. 2.464.078/2018 e cumpriu as recomendações da Resolução nº 466/2012, do Ministério da Saúde, e da Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde.

3. Resultados e Discussão

3.1 Avaliação geral das conferências

Os entrevistados avaliaram positivamente as experiências brasileiras com as CNSAN, vistas como “histórias de sucesso” (Entrevistado A), “bem-sucedidas” (Entrevistado A), detentoras de “... um papel importantíssimo” (Entrevistado B). Considerando o debate acerca da democracia participativa, o que substantiva a realização das conferências, esses espaços são, segundo os entrevistados, “elemento de grandiosidade democrática” (Entrevistado C),

“um grande trunfo da democracia participativa no Brasil” (Entrevistado E), “eu acho que o lugar mais importante que ela pode colaborar é com a democracia” (Entrevistado C).

Nas avaliações positivas foram destaques na fala dos entrevistados as conquistas que as CNSAN possibilitaram no que tange à institucionalização da SAN no Brasil. Após a realização da II CNSAN, em 2004, ressaltou-se a aprovação da LOSAN em 2006 e a requalificação do conceito de Segurança Alimentar, com a inclusão da dimensão nutricional. Na III CNSAN em 2007, houve uma preocupação com a Política Nacional de SAN (PNSAN) (Brasil, 2010) que viria a ser sancionada em 2010; na IV conferência em 2011, uma preocupação com o I Plano Nacional de SAN (PLANSAN) (Caisan, 2011) e na V conferência em 2015, com as diretrizes do II PLANSAN (Caisan, 2017). Assim, os participantes da pesquisa apontaram para a capacidade das conferências de influenciarem ações e políticas.

Essa trajetória da institucionalização da SAN no Brasil consta em algumas publicações: Consea, (2009), Zimmermann (2011) Burlandy (2009;2011). Os entrevistados reconhecem que a cada etapa muitos avanços foram obtidos, principalmente, em termos de legislação. Os marcos legais que foram propostos e homologados, ao longo da história de quatro conferências, guardam estreita relação com a necessidade de construir a SAN como política de Estado, protegida, a princípio, de mudanças de governo que poderiam comprometer a institucionalização da mesma.

Outros aspectos relevantes apontados pelos entrevistados foram os encontros, a troca de ideias e a capacidade de mobilização que as conferências possibilitam. Souza (2008) concorda com tal assertiva ao afirmar que “o grande impacto dos processos participativos nacionais está ligado ao que surge do encontro das pessoas, como reorientações de práticas sociais e políticas possibilitadas pela interação” (p.127).

A oportunidade de ouvir demandas foi destacada como uma possibilidade de pensar em ações mais coerentes com as necessidades locais:

A coisa mais importante da conferência é você se aproximar mais das pessoas, que estão vivendo a realidade de qualquer tema, no dia a dia, porque são elas que podem dar para a gente o subsídio pra você poder pensar em ações mais assertivas” (Entrevistado B).

Cunha (2013) amplia essa discussão, apontando que as conferências mais locais, além de possibilitarem que questões relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, a depender dos desenhos adotados, podem mobilizar um número significativo de pessoas interessadas e conseqüentemente qualificar a participação.

Pogrebinschi (2013b), em estudo sobre CNPP para Grupos Minoritários, apresenta dados significativos sobre a realização de conferências nacionais que tratam de temas relativos a grupos minoritários no Brasil, como é o caso de negros, mulheres, índios, idosos, pessoas com deficiência, jovens, crianças e adolescentes, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs). Essas correspondem a 31% do total de conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2009. Segundo a autora, as conferências nacionais propiciam a participação direta desses grupos que buscam ver seus interesses convertidos em políticas públicas. Os grupos participam e se fazem representar em diversas outras conferências que tratam de temáticas do seu interesse, como é o caso da SAN.

Identificou-se, por meio dos relatos dos entrevistados, que nos últimos anos aumentou a representação de diversos grupos minoritários como indígenas, quilombolas, agricultores familiares e mais recentemente da comunidade LGBTs no campo da SAN.

3.2 Conferências e democracia

A questão do espaço para o exercício da democracia apareceu como um ponto relevante. As conferências são consideradas inovações democráticas participativas e deliberativas que se relacionam diretamente com a garantia da democracia no Brasil (Faria, Silva & Lins, 2012; Faria & Lins, 2017; Avritzer & Souza, 2013; Souza et al., 2013). Nesse sentido, os participantes da pesquisa pontuaram que as conferências são uma manifestação da sociedade, “é o que as pessoas realmente querem, uma vez que a maioria das proposições são consensuadas” (Entrevistado E).

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, ficou assegurado o direito dos cidadãos de participar das decisões em seu país e essa premissa passou a constar na Constituição da maioria dos países do mundo que se denominam democráticos, entre eles o Brasil. Todavia essa participação assegurada, primordialmente, por meio do sufrágio universal, vem sendo questionada por diversos autores (Pateman, 1992; Pogrebinschi, 2010; Almeida, 2013; Gomes, 2017; Siqueira et al. 2020; Arruda Neto & Freitas, 2020).

Considera-se, nesse contexto, que novas formas de participação, com vistas a garantir a inserção da população, devem ser estimuladas, pois a premissa de que o engajamento da população, por meio de mecanismos participativos, contribui para qualificação da democracia permeia a literatura contemporânea sobre o tema (Rodrigues, 2015). Os defensores da democracia participativa advogam a necessidade de mecanismos de controle da sociedade civil sob os atos do governo (Pereira & Carvalho, 2008).

Por isso, as conferências se apresentam como importantes instâncias de participação social, uma vez que se colocam como uma forma alternativa de participação, para além do voto eleitoral. Segundo um dos entrevistados, por exemplo, “[...] dentro de cenários plenamente democráticos, as conferências nacionais de SAN têm um papel extremamente importante na incidência de políticas nacionais de SAN e políticas estaduais e municipais e todo esse processo” (Entrevistado C).

O processo preparatório, que antecede a realização das conferências nacionais, envolve a realização de conferências municipais, territoriais e estaduais, mobilizam um grande número de pessoas e se caracterizam como um importante processo de participação social em diferentes escalas, conforme destaque:

Então você tem em todos os municípios, ou aqueles municípios que se uniram a outros em microrregiões de municípios enfim, fazendo suas conferências também territoriais e isso também é um processo de grande participação social. Então enquanto você tem o rolamento da SAN numa conferência nacional, você na verdade tá legitimando desde o território mais próximo, mais local que são os municípios, passando pelos estados até chegar a nacional (Entrevistado C).

Também, sobre o processo de organização das conferências, alguns entrevistados apontam que é um modelo bem orquestrado.

As conferências, elas até hoje, ninguém conseguiu uma forma melhor, você até altera a metodologia interna dela, mas nunca aparece um modelo melhor, de participação, porque você consegue, por exemplo, dentro de um país que tem 27 estados, você consegue fazer 27 conferências estaduais (Entrevistado B).

Sobre a condição da participação ser ampliada do nível local até o nacional, com capacidade de ter efetividade em políticas públicas como sinalizado pelos entrevistados, Pogrebinschi (2013a) argumenta que o modelo de conferências nacionais de políticas públicas, que foi adotado no Brasil, é um exemplo da viabilidade dessa participação, em diferentes níveis, garantir o espaço deliberativo e expressar nos resultados finais as preferências do nível local. A autora pontua que as conferências contribuem para que a participação e a deliberação aconteçam simultaneamente desde o nível local e com impacto em políticas públicas na experiência brasileira.

Igualmente importante é a dificuldade de construir políticas de forma participativa em um país com dimensão continental como o Brasil, principalmente devido à intensa desigualdade econômica e social. Assim, os entrevistados reforçam a importância desses

espaços participativos “Não tem outra forma de você construir políticas com participação que não seja através de modelos de representação” (Entrevistado B).

Cunha (2013), observou na sociedade brasileira que, de modo geral, as conferências têm proporcionado a inclusão de diferentes grupos, todavia essa participação está relacionada ao nível de governo. A participação de jovens, mulheres, negros e pardos, bem como de pessoas com menor escolaridade e renda prevalece nas conferências locais/regionais e estaduais e diminui conforme aumenta o nível, ressaltando conferências com temas mais direcionados a esses grupos, como juventude, por exemplo. Destaca-se, nesse sentido, a importância da representação desses grupos, pois considerando o desenho institucional das conferências, essa participação pode levar a inserção de pautas que terão sua defesa no nível regional e, posteriormente, no nível nacional.

Os entrevistados acreditam que as propostas contidas nos relatórios das conferências podem subsidiar a elaboração de políticas e ações que representem o interesse popular.

O Brasil não tem democracia para fazer todo um processo de construção política, numa política a partir da opinião das pessoas. Bem, agora é... Isso aí não invalida o que sai das conferências. Porque você tem um instrumento legítimo para você poder inclusive reivindicar, mesmo que as políticas elas não se pautem em 100% pelo que a população está querendo, mas você tem um instrumento legal e legítimo, para você poder dizer, olha aqui (Entrevistado B).

Esse fenômeno, segundo Pogrebinschi e Ventura (2017), é denominado de responsividade, ou seja, é a capacidade do legislativo de transformar as preferências dos cidadãos em políticas. A partir de análises empíricas das conferências, realizadas no país no período de 2003-2010, e das respostas do congresso nacional às proposições por elas apresentadas, os autores concluem que, de forma geral, as CNPPs tornam o Congresso Nacional mais responsivo. Essas reflexões somam-se à ideia de Cunha (2013) que considera que a responsividade dos poderes Executivo e Legislativo às diretrizes das conferências nacionais, contribuem para o seu fortalecimento e para o exercício de uma representação política mais democrática.

Reforça-se que o desenho institucional das conferências possibilita que questões debatidas em nível local se expressem no nível nacional. Tendo como base os autores e os entrevistados do presente estudo, pode-se sugerir que mesmo em situação de desigualdade, num país continental, se houver vontade política e abertura de arena pública, a responsividade tende a ser ampliada, para tanto cabe pontuar o potencial deliberativo das conferências.

Gutmann (1995) argumenta que a democracia deliberativa está comprometida com atribuir expressão e apoio à autonomia de todas as pessoas na tomada de decisões coletivas e o estado liberal democrático deve proteger a “liberdade das pessoas adultas de participar, diretamente ou por meio de instituições de *accountability*, da discussão e da determinação das políticas públicas de sua sociedade [...]” (p.30). Com efeito, em suas experiências, os entrevistados para este estudo avaliaram que a participação nas conferências contribui para a eleição de propostas mais coerentes com as necessidades locais, como também, a possibilidade de deliberar é vista de forma determinante para a qualidade do processo democrático.

3.3 Capacidade das conferências de influenciar políticas e ações

A SAN, conforme definida em Lei no Brasil, é multissetorial e multidisciplinar, contemplando intervenções em vários campos da ação pública. Segundo os entrevistados, ao longo dos anos, as conferências passaram a ser consideradas importantes ferramentas para organizar a agenda política por expressarem as demandas das diferentes áreas que se relacionam com a SAN. A capacidade de eleger eixos prioritários, bem como o potencial das conferências de transformar as demandas em proposições de políticas foram se aprimorando.

Então você consegue, você faz uma leitura das conferências e você vê como é que a agenda vai mudando...Como é que ela vai transitando, como é que ela vai migrando pra outros assuntos [...] (Entrevistado D).

A capacidade... De fazer o diagnóstico mais geral, de organizar esse diagnóstico em eixos prioritários e a capacidade de transformar essa agenda de demandas em proposições de políticas foi melhorando (Entrevistado F).

Sabe-se que a formação da agenda pública, por parte de um governo, é o passo primordial para definir quais serão as prioridades enfrentadas por ele. O agendamento corresponde à primeira etapa do ciclo das políticas públicas, e envolve desde a percepção de um fato como problema político até o debate que resulta na entrada do problema na agenda política (Souza, 2006; Araújo & Rodrigues, 2017).

Souza (2012) observou que “agendamento”, entendido como base para proposição de políticas, foi uma das categorias que surgiram em seu estudo quando analisou as finalidades das conferências realizadas no Brasil, a partir dos documentos que instituem cada conferência, no período de 2003 a 2010.

De modo geral, os participantes consideraram que o CONSEA transformou as deliberações das conferências em agendas de trabalho “muita coisa vem das conferências, às vezes, não é uma política, mas o que está por trás da política...” (Entrevistado D).

É muito visível isso ao longo da história do conselho e até hoje, [...], em vários momentos o conselho pegou as deliberações das conferências, se apropriou delas e transformou as deliberações em uma agenda de trabalho que desse conta de tornar concretas ou formular proposições concretas à partir dos pontos (Entrevistado F).

A saber, o PLANSAN, principal instrumento de planejamento da PNSAN²¹, que de acordo com o Decreto n.º 7.272/2010 deve ser construído com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA, a partir das deliberações da CNSAN.

Desse modo, os dois PLANSAN (Caisan, 2011; Caisan, 2017) foram construídos tendo como base as propostas advindas das conferências e podem representar o potencial dessas de subsidiar ações e políticas, conforme aponta a fala do entrevistado F.

No que se refere às repercussões em políticas, Pogrebinschi e Samuels (2014) buscaram demonstrar que práticas participativas podem impactar em políticas públicas no nível nacional. Tendo as CNSAN como exemplo, os autores identificaram que cerca de 30% de “novos estatutos” que inclui emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias aprovados, relacionadas à área, no período de 1990 a 2010 tinham congruência com as propostas das CNSAN. Bem como dois de cada seis Decretos presidenciais emitidos por ano para o mesmo período emergiu das deliberações das CNSAN. A partir desses dados, os autores evidenciaram o potencial das CNSAN de influenciarem a elaboração de políticas públicas, conforme sugerido pelos entrevistados.

Em outro estudo Pogrebinschi (2013a) testou o impacto da Conferência Municipal de Políticas para Mulheres realizada em Salvador, no ano de 2007, nos Planos Estadual e Nacional de Políticas para Mulheres elaborados após as conferências. A autora identificou que 44% das propostas elaboradas na conferência municipal foram incluídas nos Planos Estadual e 34% foram incorporadas no Plano Nacional. Tal resultado indica impacto positivo das conferências na elaboração de políticas públicas, com isto reforça importância da realização de estudos que avaliem o impacto das CNSAN na elaboração de políticas públicas.

3.4 Desafios

Os entrevistados destacaram também tensões e conflitos divisórios durante o processo. Essas tensões estão presentes tanto entre representantes do governo e da sociedade civil, como entre os diversos segmentos da sociedade civil que representam diferentes interesses.

Alguma tensão e algum conflito divisório certamente haverá, além da tensão entre sociedade civil e governo que vai aparecendo, mas sempre teve um espírito tanto no CONSEA quanto nas conferências de registrar os dissensos, as eventuais discordâncias, mas fazer um esforço pra construir as proposições enfim, que expressa o acordo possível (Entrevistado F).

Conflito de interesses também foi identificado pelos entrevistados:

Agora, o modelo de conferência, como muita coisa foi deturpada no Brasil, você tem que ter cuidado, porque em alguns espaços, você já começa a ver pessoas que tem, é... Ela às vezes vai para a conferência porque ela quer dar mais visibilidade à Entidade, porque ela tem outro objetivo, objetivo pessoal, objetivo político, um objetivo de disputa, mas eu acho que a sociedade dentro de um sistema democrático, ela tem essas características (Entrevistado B).

Dados semelhantes foram observados por Siqueira et al. (2020) ao estudar a compreensão da noção representação política de conselheiros municipais, principalmente quanto à defesa de interesses pessoais. Sobre isso, coloca-se que conflitos e discordâncias são inerentes aos processos participativos (Faria, Silva & Lins, 2012).

Souza (2008) ao estudar o modo de funcionamento dos processos participativos nacionais, com foco nas conferências nacionais realizadas no período entre 2003 a 2006, observando a partilha de poder decisório entre sociedade civil e Estado, concluiu que a noção de participação plena estava, à época, muito distante de ser efetivada. Embora essa consideração seja relevante para a questão apontada por um dos entrevistados do presente estudo, cabe considerar que o estudo de Souza (2008) se deu no momento em que a realização de conferências nacionais no Brasil foi retomada e/ou ampliada.

A operacionalização das ações definidas nas conferências também é apontada como um desafio a exemplo da implementação do plano nacional de SAN. Coloca-se que a própria temática da SAN dada amplitude do seu conceito e dos programas a ela relacionados se configura como um desafio no campo da implementação. Após a revisão do I PLANSAN, constatou-se que ele possuía muitas metas, o que dificultava o seu monitoramento, prejudicando inclusive o foco em questões mais estratégicas (Caisan, 2017). Desse modo, o I

Plano foi reorganizado e o II Plano foi construído adotando uma metodologia diferenciada e apresenta-se mais conciso, todavia são necessários estudos que avaliem sua implementação.

Com efeito, a compreensão por parte dos integrantes dos conselhos e representantes das conferências sobre a complexidade da temática da SAN, suas possibilidades e limites também foi destacada por um dos entrevistados.

Você vai ver que tem pessoas compondo os conselhos, que vem representando suas instituições, mas que na verdade não tem acúmulo muitas vezes né? Ainda estão se situando dentro no processo da Segurança Alimentar, por ser uma temática complexa, as pessoas demoram a compreender a proposta como um todo. Então é algo que exige uma trajetória dentro do campo, uma trajetória até no sentido de você compartilhar compreensões, conceitos, questões para daí ir construindo uma ação em sintonia com isso tudo né. Não é uma coisa muito simples, mas não tem outro jeito eu acho... Não tem outro caminho (Entrevistado E).

Costa e Bógus (2012) ao analisarem os significados da incorporação da noção de SAN, por parte das organizações da sociedade civil presentes no CONSEA na gestão 2003-2007, concluíram que: apesar do protagonismo da sociedade civil no impulsionamento do tema na agenda nacional, a incorporação da visão integral da noção de SAN não está dada para grande parte das organizações do campo da sociedade civil. Isso significa dizer que a experiência de participação nessa instância representa um aprendizado para tais representantes, como sugere o entrevistado E.

Argumenta-se que o desafio de lidar com os diversos interesses que permeiam o campo da SAN está posto, bem como a necessidade de pessoas que compreendam questões inerentes ao campo. Entretanto, acredita-se que é por meio da participação nos diferentes níveis que o indivíduo pode qualificá-la. No que tange à incorporação da SAN, entende-se que a vivência nos conselhos e conferências pode contribuir para apropriação das questões relacionadas ao tema.

Esses resultados dialogam e trazem elementos para reflexão sobre porque o CONSEA foi alvo de interrupções em sua trajetória, e entre as possíveis consequências desse processo pode-se sinalizar: a desestruturação do SISAN, que pode gerar efeitos negativos no aparato institucional federal que foi criado para gerir políticas e ações de interesse para a SAN, a desestruturação de sistemas estaduais e municipais de SAN e a não realização das conferências nacionais de SAN, as quais têm somado para o exercício democrático e para consolidar o lugar do direito humano à alimentação na agenda política.

Ressalva-se que as CNSAN são espaços plurais, de conflitos de interesse. Os principais limites do estudo foi não dar voz a todos os segmentos possíveis e o fato dos

entrevistados terem sido identificados em um ambiente de pesquisa em SAN, o que pode ter excluído alguns segmentos.

4. Considerações Finais

Esse trabalho contribuiu para compreensão das contribuições das conferências nacionais de SAN para a formação de uma arena de ação em SAN no Brasil. Com base nos resultados dos eixos acima pode-se considerar que as conferências nacionais de SAN têm se constituído em espaço social e político para a SAN, na medida em que permitem o reconhecimento de atores e interesses, consensos e dissensos, nessa área de intervenção.

Os entrevistados com base nas suas experiências e vivências analisam as conferências quanto à sua contribuição para a democracia, seu potencial de influenciar políticas e ações bem como quanto aos seus desafios e pode-se considerar a existência de uma arena de ação, pois ali reúnem-se interesses, conflitos, decisões são tomadas, problemas são reconhecidos e proposições para resolução são encaminhadas.

Argumenta-se aqui que no período mais recente, com o processo de qualificação da democracia no país, foi-se aprendendo a realizar conferências de políticas públicas e, conseqüentemente, seus processos e resultados aprimoraram a influência dessas conferências na agenda política. O campo da SAN foi também permeável a tais mudanças. De acordo com as falas dos entrevistados, foi possível, a partir das conferências de SAN, instituir o marco legal da política e do plano de SAN e dar voz a vários grupos sociais, antes invisíveis às ações.

Em suma, considerando a existência de uma arena de ação, cabe questionar quais são os resultados em termos de políticas públicas. Para isso, tal resultado deve ser complementado por uma análise mais empírica quanto à capacidade das conferências nacionais de SAN de influenciar a elaboração de políticas e programas de interesse para área.

Referências

Almeida, D. R. (2013). Representação política e conferências: Estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: Avritzer, L., & Souza, C. H. L (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades* (pp. 173-204). Brasília: Ipea.

Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (83): 11-35.

Arruda Neto, A. J. de., & Freitas, R. de C. S. T. (2020). Federalism to Hannah Arendt's thought as a political exercise of the citizen to the public space. *Research, Society and Development*, 9(10), e1909108328. <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i10.8328>

Avritzer, L. (2012). Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão 1739. Brasília: Ipea. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf.

Avritzer, L., & Souza, C. H. L (2013). Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: Avritzer, L., & Souza, C. H. L (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília (pp. 9-21). Brasília: Ipea.

Brasil. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006; 26 ago.

Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006; 18 set.

Brasil. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União 2019; 1º jan.

Burlandy, L. (2009). A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3): 851-60.

Burlandy, L. (2011). A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16 (1), 63-72.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (2011). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília.

Câmara interministerial de segurança alimentar e nutricional (CAISAN) (2017). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN 2016-2019*. Brasília: MDSA.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira 2009. Recuperado de <http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/constru%C3%A7%C3%A3o-do-sistema.pdf>.

Costa, C. A., & Bógus, C. M. (2012). Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Saúde Soc.*, 21 (1), 103-14.

Cunha, E. S. M. (2013). Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: Avritzer, L., & Souza, C. H. L (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades* (pp. 141-171). Brasília: Ipea.

Declaração Universal dos Direitos humanos (1948). Recuperado de http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf.

Faria, C. F., & Lins, I. L. (2017) Inclusão política? Recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. *Opinião pública*, 23 (3): 580-611.

Faria, C. F., Silva, V. P., & Lins, I. L. (2012). Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, (7): 249-84.

Freitas, C. M., Rocha, V., Silva, E. L., Alpino T. M. A., Silva, M. A., & Mazoto, M. L. (2018). Conquistas, limites e obstáculos à redução de riscos ambientais à saúde nos 30 anos

do Sistema Único de Saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, 23(6): 1981-1996.
<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.04702018>.

Gomes, S. A. (2017). Resenha: “Democracy and the Limits of Self-Government”, de Adam Przeworski. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2 (1), 221-26.

Gutman, A. (1995). A desarmonia da democracia. *Lua nova*, (36), 5-35.

Henrique, F. C. S (2016). Intersetorialidade na implementação de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de pequeno porte do estado da Bahia. Tese de Doutorado, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Lima, E. C. A., & Lima, A. J (2016). Participação social e políticas Públicas: fundamentos e Perspectivas. *Sociedade em Debate*, 22(1), 25-43.

Minayo, M. C. S. (2013). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (13a ed). São Paulo: Hucitec.

Ostrom, E. (2005). Understanding the Diversity of Structured Human Interactions. In: *Understanding Institutional Diversity*, Princeton. NJ: Princeton University Press; 3-31. Recuperado de <http://assets.press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>.

Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e terra.

Pereira, M. A., & Carvalho, E. (2008). Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. *Lua Nova*, 73, 45-58.

Petinelli, V (2015). Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. *Opinião Pública*, 21 (3), 643-72.

Pogrebinschi, T (2013a). The squared circle of participatory democracy: scaling up deliberation to the national level. *Critical Policy Studies*, 7 (3), 219-41.

Pogrebinschi, T., & Samuels, D. (2014). The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. *Comparative Politics*, 46 (3), 313-332.

Pogrebinschi, T. (2010). Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. Série Pensando Direito, Recuperado de http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/27Pensando_Direito1.pdf.

Pogrebinschi, T. (2013b). Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. In: Avritzer, L., & Souza, C. H. L (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades* (pp. 243-277). Brasília: Ipea.

Pogrebinschi, T., & Santos, F. (2011). Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 54 (3), 259-305.

Pogrebinschi, T., & Ventura, T (2017). Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60 (1), 7-43.

Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University: Bloomington.

Poupart, J. (2008). A entrevista de tipo qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: Poupart, J., Deslauriers, J-P., Groulx, L-H., Laperrière, A., & Mayer, R., Pires, A. P. (orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (pp. 215-252). Tradução de Ana Maria Nasser. Petrópolis: Vozes.

Rodrigues, C. (2015). Participation and the Quality of Democracy in Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 108, 75-94.

Santos, B. S., & Avritzer, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B. S (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.

Santos, S. M. C. (2001). Fome e Cidadania: O Comunidade Solidária e a Participação em Programas de Nutrição em Municípios Baianos. Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil.

Santos, W. G. D. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

Siqueira, R. L., Soares, J. B., Cruz, P. S., Carvalho, I. M. M., & Cotta, R. M. M (2020). A representação política nos conselhos de saúde: desafios empíricos e analíticos. *Research, Society and Development*, 9 (9), e870997503. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i9.7503>.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20-45.

Souza, C. H. L. (2008). Partilha de Poder Decisório em Processos Participativos Nacionais. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Souza, C. H. L. (2012). A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para discussão 1718. Brasília: Ipea. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13506http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13506.

Souza, C. H. L., Cruxên, I. A., Lima, P. P. F., Alencar, J.L.O., & Ribeiro, U. C. (2013). Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: Avritzer, L., & Souza, C. H. L (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades* (pp. 25-32). Brasília: Ipea.

Zimmermann, S. A (2011). A pauta do povo e o *povo em pauta*: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - Democracia, participação e decisão política. Tese de Doutorado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Flávia Pascoal Ramos – 60%

Sandra Maria Chaves dos Santos – 40%