UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BEATRIZ RIBEIRO ROCHA

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA (COMSEA) E A TEORIA DE COALIZÕES DE DEFESA: POLÍTICAS DE SAN NO CONSELHO MUNICIPAL EM 2021 E 2022

CURITIBA

2023

BEATRIZ RIBEIRO ROCHA

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA (COMSEA) E A TEORIA DE COALIZÕES DE DEFESA: POLÍTICAS DE SAN NO CONSELHO MUNICIPAL EM 2021 E 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, no setor de Ciências Sociais Aplicadas, na Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Professora Drª Rubia Carla Formighieri Giordani

Coorientador: Professor Dr° Nilson Maciel de Paula

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Rocha, Beatriz Ribeiro
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA) e a teoria de coalizões de defesa : políticas de SAN no conselho municipal em 2021 e 2022 / Beatriz Ribeiro Rocha. – Curitiba, 2023.
1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.
Orientadora: Profa. Dra. Rubia Carla Formighieri Giordani.
Coorientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula.

1. Política pública. 2. Conselhos de cidades. 3. Segurança alimentar. 4. Participação social. I. Giordani, Rubia Carla Formighieri. II. Paula, Nilson Maciel de. III. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. IV. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **BEATRIZ RIBEIRO ROCHA** intitulada: **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA) e a teoria de Coalizões de Defesa: políticas de SAN no conselho municipal em 2021 e 2022.**, sob orientação da Profa. Dra. RUBIA CARLA FORMIGHIERI GIORDANI, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 27 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica
02/03/2023 10:56:06.0
RUBIA CARLA FORMIGHIERI GIORDANI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
01/03/2023 15:54:16.0
HUASCAR FIALHO PESSALI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
02/03/2023 09:48:42.0
RUBIA DANIELA THIEME
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

DEDICATÓRIA

Ao “Meu Rei”, que agora a ilumina lá de cima,
muito mais perto dela.

AGRADECIMENTOS

A jornada de um cientista é, na melhor das hipóteses, cheia de agradecimentos, para mostrar que a jornada foi longa, e que nunca estivemos sozinhos. Cada figura, professor e colega que passou nosso caminho nos empurrou um pouco mais perto de onde estamos hoje, e cada dia melhores (assim esperamos!).

Agradeço a meus pais, primeiros incentivadores do estudo desde muito cedo. Nunca fui fácil, mas acho que dei resultados.

Agradeço meus irmãos, que enfrentam e enfrentarão essa jornada na universidade e na vida comigo. Eu nada seria se não fossem vocês.

Agradeço meus amigos e amigas, pessoas maravilhosas e que só não estão nessa estrada há tanto tempo quanto meus pais, mas são igualmente parte do meu coração.

Agradeço minha família, que sempre incentivou meus estudos e foram mais exemplos do que posso contar de sabedoria e paciência. Especialmente minha tia Nanci, que infelizmente não pode estar comigo até o final da jornada, mas foi a rocha mais sólida que uma família poderia se apoiar.

Agradeço às Universidades que me abrigaram até aqui, em especial a UFPR e ao Capes, que me forneceram não somente o melhor corpo docente possível, mas também financiaram meus estudos.

Agradeço os meus orientadores, a professora dra. Rubia Carla Formighieri Giordani e o professor dr. Nilson Maciel de Paula, pela infinita paciência e dedicação.

Agradeço os membros da banca, o professor dr. Huáscar Fialho Pessali, e a professora dra. Rubia Daniela Thieme, pela disponibilidade e empenho.

Agradeço o esforço dos conselheiros do COMSEA Curitiba, que tão encarecidamente me responderam e fizeram dessa pesquisa melhor.

E um agradecimento especial para o meu namorado, Lucas, que sofreu junto comigo nessa jornada. Acho que você, mais do qu ninguém, entendeu e entende o que passamos.

E a todos que sabem que estiveram comigo nessa jornada, meu muito obrigada.

RESUMO

O objetivo geral da dissertação é analisar como se estruturam coalizões no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA – Curitiba), utilizando o Modelo teórico de Coalizões de Defesa (MCD). Os objetivos específicos são compreender como conselhos podem contribuir para a participação social e política, e observar como os conselheiros atuam em termos de defesa de ideias, coordenação de atividades e estabilidade de atuação. O interesse da pesquisa está na última gestão do COMSEA de Curitiba, que ocorreu entre 2021 e 2022. Como material de análise foram coletadas as atas do período e realizadas entrevistas com os conselheiros. Foram selecionadas vinte e uma atas pelo Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, site governamental que permite o acompanhamento das atividades de diversas outras entidades da cidade, e foram realizadas quinze entrevistas com representantes das instituições indicadas como ativas na gestão analisada. Dado os documentos coletados e gerados, vê-se uma propensão da formação de uma coalizão englobando todos os integrantes do COMSEA em torno do interesse comum de influenciar a produção de políticas públicas sobre Segurança Alimentar e Nutricional em Curitiba. Os conselheiros se mostraram coesos quanto à defesa de ideias básicas sobre participação social e produção de políticas públicas. O COMSEA é um instrumento para exercitar a discussão política a fim de influenciá-las positivamente. É possível afirmar que a atuação da última gestão (2021/2022) teve um papel ativo nas discussões e incorporou trajetórias de mudança nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do município, possivelmente sendo responsável por adequar propostas e debater mudanças que proporcionaram melhorias sociais e projetos mais eficazes.

PALAVRAS- CHAVE: Conselhos; COMSEA; Participação social; Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how coalitions are structured in the Municipal Council for Food and Nutritional Security of Curitiba (COMSEA) using the Advocacy Coalition Framework (ACF). The specific objectives are to understand how councils can contribute to social and political participation, and observe how counselors work in terms of defending ideas, coordinating activities and acting stability. The interest of the research is in the last management of COMSEA in Curitiba, which took place between 2021 and 2022. Management minutes and interviews with counselors were used as analysis material. Twenty-one minutes were selected through the Portal of the Municipal Councils of Curitiba, a government website that allows the monitoring of the activities of several other entities in the city, and fifteen interviews were carried out with representatives of the institutions indicated as active in the analyzed management. Given the documents collected and generated, there is a tendency to form coalitions encompassing all COMSEA members around the common interest of influencing the production of public policies on Food and Nutritional Security in Curitiba. Councilors seemed cohesive in defending basic ideas about social participation and the production of public policies. COMSEA is an instrument to exercise political discussion in order to influence them positively. It is possible to state that the performance of the last administration (2021/2022) played an active role in the discussions and incorporated trajectories of change in public policies for food and nutritional security in the municipality, possibly being responsible for adapting proposals and debating changes that provided social improvements and more effective projects.

KEYWORDS: Councils; COMSEA; Social participation; Advocacy Coalition Framework.

SUMÁRIO

1. Introdução 10

2. Teoria de Políticas Públicas, Participação Social e Democracia 13

2. 1 Conceitualizando Políticas Públicas 13

2.2 Participação Social e Democracia 15

2.3 Teoria de Análise de Políticas Públicas: Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) 19

3. Instituições Participativas e Conselhos Temáticos 23

3.1 Instituições Participativas 23

3.2 Conselhos Temáticos 25

4. Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional 31

4.1 Conceitualizando Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) 31

4.1.1 Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil pós-ditadura (1985 – atualidade) 33

4.1.2 Dados de Segurança Alimentar e Nutricional na atualidade 38

4.2 Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional 39

4.2.1 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 39

4.2.2 Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional 43

4.2.3 Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional 44

5. Metodologia 47

6. Resultados e discussões 53

6.1 Análise das Atas e primeiros resultados 53

6.2 Resultados das Entrevistas e Discussões 56

6.2.1 Dificuldades de atuação 62

6.2.2 Políticas Públicas Municipais e a percepção dos Conselheiros 70

6.2.3 Atuação do COMSEA nas políticas do município 73

6.2.4 Expectativas para a próxima gestão do COMSEA 76

6.3 Limitações do estudo 78

7. Considerações Finais 80

REFERÊNCIAS 83

APÊNDICE 1 – INSTRUMENTO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA 91

1. Introdução

A participação política é, de muitas formas, a base da democracia moderna. As práticas que cercam esse conceito prezam pela atuação do indivíduo na política de sua sociedade, indo além do voto em si, mas na capacidade de alterar sua realidade, melhorá-la para si próprio e seus companheiros. Dispositivos legais relacionados à promoção da participação dos cidadãos foram fortalecidos com o final da ditadura militar, em 1985, e com a formulação e promulgação da Constituição de 1988. Instituições participativas (IP) são um desses caminhos para promover a inclusão da sociedade civil nas tomadas de decisão, transferindo a autoridade decisória para espaços que incorporam governo e sociedade civil, visando a proposição de políticas alternativas e monitoramento de bens públicos (AVRITZER, 2008; BORBA, 2011; LAVALLE, 2011).

Os Conselhos de Políticas Públicas são um dos exemplos de IP amparadas pela legislação nacional, estando presente nas três esferas governamentais: nacional, estadual e municipal. Estão conectados diretamente à garantia dos direitos humanos universais, e são legalmente imbuídos de funções de formulação, planejamento, implementação e fiscalização de ações nos níveis sistêmicos aos quais estão relacionados. Os Conselhos são considerados órgãos híbridos, por englobarem ações entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, partilha esta que preconiza um novo agir político ao renovar os poderes institucionais. Com a expansão dos números de conselhos e de sua presença nos municípios do país, a diversificação dos temas e áreas políticas abordadas também se expandiu, alargando os arcabouços institucionais (ALMEIDA, 2012; LAVALLE, 2016; LÜCHMANN, 2007).

Lavalle (2016) alega que "é possível afirmar que existe uma relação estreita entre a integração setorial dos conselhos, sua capilaridade territorial nos municípios do país e a presença de mecanismos fortes de indução federal agindo como motores de sua expansão" (LAVALLE, 2016. P. 614). As décadas de 1990 e os anos 2000 foram terrenos férteis para a expansão do número de Conselhos pelo país. A complexidade dos problemas demanda políticas públicas formuladas democraticamente, por meio da participação *bottom-up*, ou de baixo para cima, como é mais rotineiro em instituições participativas. Dessa forma, torna-se essencial estudar o avanço dessas dinâmicas, em especial a nível municipal, para compreender como se coordenam as atividades neste nível setorial, em contato direito com a sociedade civil e os agentes governamentais (LAVALLE, 2016; RIGON, 2012; VICENTE, 2015).

Uma área temática que teve sua relevância aumentada no início dos anos 2000 e durante a pandemia de covid-19 foi a da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A promoção ou não promoção de políticas públicas eficientes para o combate à fome e às inseguranças alimentares e nutricionais deve ser considerada como um resultado de contextos políticos e históricos, que desembocam em realidades sociais desiguais. Situação estas que são intensificadas pela atuação da globalização econômica e avanço constante de pautas neoliberais no governo brasileiro, utilizando-se, paulatinamente, das políticas públicas como moedas de trocas e pautas ideológicas, impossibilitando o desenvolvimento de mecanismos necessários para alcançar as metas de Segurança Alimentar e Nutricional. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi uma importante ferramenta para alcançar os objetivos propostos de Segurança Alimentar e Nutricional, contribuindo para a concepção e/ou o aprimoramento de políticas públicas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Em 2018, por meio de Medida Provisória, editada pelo presidente Jair Bolsonaro em seu primeiro dia de governo, o CONSEA nacional foi extinto, o que fragilizou sobremaneira o funcionamento de toda uma rede de mecanismos e comprometeu processos de garantia de direitos básicos em todas as esferas de governo (CASTRO, 2019; LAVALLE, 2016; RIGON, 2012).

O objetivo geral da dissertação é analisar como se estruturam coalizões no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA – Curitiba), utilizando o Modelo teórico de Coalizões de Defesa (MCD). Os objetivos específicos são: compreender como conselhos podem contribuir para a participação social e política, baseando-se no estudo de caso; observar como os conselheiros atuam em termos de defesa de ideias, coordenação de atividades e estabilidade de atuação.

O trabalho se subdivide em sete capítulos, sendo o primeiro a presente introdução; o segundo sendo "Teoria de Políticas Públicas, Participação Social e Democracia", onde começamos a discussão teórica da pesquisa, abordando a teoria de análise de políticas públicas que será utilizada no estudo de caso, o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). No terceiro capítulo, "Instituições Participativas e Conselhos Temáticos", prosseguimos com o estudo teórico abordando as instâncias que serão analisadas mais profundamente. No quarto capítulo, "Segurança Alimentar e Nutricional e Conselhos", trataremos sobre a temática visada pela dissertação, a questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o processo de participação política nas

instâncias participativas dos conselhos, discutindo mais sobre as formas em que os conselhos podem se organizar ao redor desta temática. O quinto capítulo discutirá a metodologia. O sexto apresentará as discussões e resultados do estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Segurança Alimentar de Curitiba, feito através de entrevistas e análise por software com a inserção da teoria discutida. Por fim, virão as conclusões no sétimo capítulo, e o restante dos elementos pós textuais, com a presença do instrumento básico das entrevistas semiestruturadas realizadas.

2. Teoria de Políticas Públicas, Participação Social e Democracia

Na busca por compreender os principais conceitos teóricos a serem trabalhados nesta dissertação, o presente capítulo se dedica a conceituar o que são políticas públicas, a relevância da participação social em democracias para a manutenção e elaboração de políticas públicas mais eficazes e, por fim, explanar sobre o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), uma teoria de análise de políticas públicas que será utilizada no estudo de caso desenvolvido.

2. 1 Conceitualizando Políticas Públicas

A área de pesquisa sobre políticas públicas nasce como um braço da ciência política no caminho traçado nos estudos do mundo público. A compreensão geral em torno da área é de que esse foi um ramo para compreender como e por que governos optam por determinadas ações. Considera-se que essa área contou com quatro grandes nomes que estruturam os principais conceitos: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006).

Na década de 1930, H. Laswell cunha a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como uma tentativa de convergir o conhecimento científico e acadêmico com os conhecimentos empíricos produzidos por governos, cientistas sociais e outros grupos de interesse (SOUZA, 2006).

H. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers* (decisores públicos). Para Simon, os decisores públicos sempre terão problemas de informação incompleta ou imperfeita, questão de interesse próprio, decisões apressadas pelo tempo curto de decisão, e isso afeta as capacidades de produzir políticas. A racionalidade pode ser maximizada, segundo o autor, pela criação de estruturas que modelem comportamentos por meio de regras e incentivos, guiado esse comportamento ao melhor resultado esperado, inclusive limitando a busca por interesses próprios (SOUZA, 2006).

C. Lindblom propôs mais variáveis às questões da racionalidade limitada de Simon, incorporando variáveis tais quais as relações de poder entre atores e a relação entre fases distintas do processo decisório que não teriam um fim ou princípio em si. O intuito do autor foi de

incorporar elementos além das questões de racionalidade, tais como a influência de eleições, questões de burocracia e da atuação de grupos de interesse (SOUZA, 2006).

D. Easton contribuiu à área de estudos ao conceitualizar as políticas públicas enquanto um ciclo ou um sistema, com a interação constante entre formulação, resultados e respostas do ambiente. Segundo o autor, as políticas públicas recebem informações, críticas e comentários de diversos grupos interessados, que tendem a influenciar em resultados ou efeitos daquela política (SOUZA, 2006).

Muito se discute sobre a conceituação da expressão "políticas públicas", e mesmo com a participação de diversos atores, esse não é um termo fechado para interpretações. As políticas públicas são campos multidisciplinares, que repercutem na economia e na sociedade. Por essa característica essencial, se constroem em torno das interações do Estado, da política, da economia e da sociedade. Entre todas as definições, no entanto, o que fica claro é que o cerne do estudo das políticas públicas sempre será o centro de embates de interesses, e onde as ideias se desenvolvem: os governos (SOUZA, 2006).

> Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006. P.26).

Em primeira mão, coube aos estudos sobre políticas públicas compreender onde se encaixavam as ações dos governos na definição e implementação das mesmas. Nesse processo existem diversas teorias que preconizam como as ações são feitas, desde teorias que afirmam que ações do Estado servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais (estruturalistas), ou que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder (elitismo). Na realidade, a estrutura dos governos e das sociedades é complexa, e o processo de definição de políticas se aproxima de uma perspectiva de "autonomia relativa do Estado", ou seja, embora os governos possuam um espaço de atuação, estão permeáveis às influências externas e internas. A margem para definir essas capacidades geradas pela autonomia são também complexas de se definir, e dependem de muitos fatores e dos momentos históricos de cada país.

Aqui vale inserir o reconhecimento de que outros segmentos que não o governamental é de extrema relevância para a formulação de políticas públicas, tais quais grupos de interesse e movimentos sociais, além de outras formas de organização social. Eles possuem o poder, cada qual

com maior ou menor força, de influenciar determinadas formulações de políticas e coalizões que integrem o governo, criando limitações e constrangimentos aos formuladores estatais de política. Falaremos um pouco mais sobre a participação social e democracia no tópico que segue.

2.2 Participação Social e Democracia

Embora as democracias não vivam somente de eleições, o direito de votar e ser votado é considerado a instância mais visível. A competição entre forças é relevante para o sucesso da democracia, e representa um importante lado da participação política, por que constitui importantes direitos civis e políticos da sociedade. Instituições democráticas criam oportunidades para que os cidadãos coletem informações, se organizem e defendam seus interesses, sendo a política eleitoral "uma possível via democrática porque permite aos cidadãos selecionar candidatos e partidos de acordo com as suas ideias de quem melhor representará seus interesses" (TOUCHTON, 2020. P.03).

A necessidade de regular a liberdade e os interesses entre os diversos cidadãos dentro do regime democrático, reforçando a ampliação e garantia de seus direitos, requer o exercício da cidadania, que pode ser construído de múltiplas formas dentro das sociedades contemporâneas. A capacidade de contestação pública e o direito à participação são, portanto, aspectos da democratização. As oportunidades disponíveis para participação e contestação no interior de um país são um termômetro das democracias atuais e da estabilidade de suas instituições. Múltiplas características dos regimes democráticos refletem a promoção do bem estar da população e para a contínua responsividade que esta forma de governo deve fornecer a seus cidadãos. Instituições formalizadas e estáveis como eleições e outras formas contínuas de participação cidadã são essenciais para que os regimes se tornem cada vez mais democratizados (DAHL, 2008; LAVALLE, 2011; SOARES, 2012; TOUCHTON, 2020).

Norberto Bobbio (1983) aponta que a própria definição do que é a participação nestas situações pode ser ambígua, relacionada não somente ao ato em si do voto – que é uma ação inegável dentro das democracias – mas à liberdade que também é inerente a outras ações comuns, como a liberdade religiosa, econômica ou cultural, que são mais complexas de serem analisadas de forma individual. Bobbio aponta três níveis de participação política, que dizem respeito às

formas com que esta participação pode ser aplicada: a primeira forma é através da **presença**, que é a forma menos intensa e mais marginal de participação, *e* nela, o indivíduo não expõe qualquer contribuição pessoal; a segunda é a **ativação**, através da qual o indivíduo se envolve em atividades políticas, porém com um cunho proselitista; e enfim, o que seria a o verdadeiro significado de **participação política** para o autor, em que o indivíduo se encontra em posição de contribuir direta ou indiretamente para uma decisão política (BOBBIO, 1983).

No cenário nacional, o conceito de participação começa a ser discutido na década de 1960, com o intuito de representar a ação coletiva de atores civis, carregado de uma visão emancipatória das camadas populares. A súbita quebra dessas expectativas com o regime ditatorial que se instaura até a década de 1980 no Brasil, comprometendo severamente os direitos políticos da população, estimulou a cisão política entre uma variedade de atores sociais pró-democratização, unificando-os na rubrica de sociedade civil. Seu oposto seria o que manteriam o *status quo* da ditadura, também generalizados enquanto Estado. As práticas que cercam a participação popular prezavam, então, pela atuação do indivíduo na política de sua sociedade, indo além do voto em si, mas na capacidade de alterar sua realidade, melhorá-la para si próprio e seus companheiros (LAVALLE, 2011).

Dispositivos legais relacionados à promoção da participação dos cidadãos foram fortalecidos com o final da ditadura militar, em 1985, e com a formulação da Constituição de 1988. A absorção de ideias liberais-democráticas com a transição de formas de governos transformou a ideia de participação política em participação cidadã, o que representava a progressiva liberalização política e a forte mobilização das instituições de viés democrático. O desafio era inserir grandes massas nos mecanismos da vida política, já que a ideia de democracia que se apresentava supunha cidadãos cientes dos acontecimentos políticos, capazes de escolher entre as alternativas apresentadas pelas representações políticas. Bobbio (1983) afirma que a participação política é amplamente determinada pelo ambiente em que o indivíduo se move, ou seja, que as estruturas de participação são determinantes para configurar como a participação da sociedade e dos indivíduos se dará. Em sociedades com democracias sólidas, essas estruturas estão ligadas aos mecanismos de competição entre as forças políticas e, geralmente, dizem respeito ao processo de renovação dos cargos públicos (BOBBIO, 1983; LAVALLE, 2011).

Conformes regimes políticos aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação, aumenta também o número de indivíduos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Com isso, aumentam as possibilidades de conflito, pois novos interesses podem dificultar a manutenção do *status quo*, e novos grupos ou indivíduos podem vir a substituí-los. Naturalmente, a pluralidade de opiniões no jogo político é vantajosa para o ambiente democrático por apresentar mais de um lado do mesmo problema, e diferentes formas para solucioná-lo. A participação ampliada provoca uma mudança na composição das lideranças políticas e, conforme novos indivíduos acessam os espaços onde se constroem políticas públicas, possibilitando o sufrágio pleno para os grupos sociais, candidatos com características políticas mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos (DAHL, 2008; TOUCHTON, 2020).

Formas públicas de ações coletivas são essenciais para promover o bem estar comum ao dar voz às reinvindicações e necessidades coletivas. A representação política por meio do voto fornece à população um meio de expressar seus desejos e reinvindicações por meio de candidatos que representem suas opiniões e necessidades. Um governo eleito por meio de eleições livres e regulares possui legitimidade, fomentada por meio da conexão entre a sociedade política e civil (AVRITZER, 2009; TOUCHTON, 2020; URBINATI, 2006).

Em uma democracia, o acesso pleno aos direitos fundamentais é essencial para que os cidadãos tenham a oportunidade de formular suas preferências e integrar ações coletivas e processos deliberativos em prol de exprimir e lutar por seus interesses. As instituições democráticas possibilitam a criação de um espaço que, idealmente, fornece aos cidadãos a oportunidade de organizar e defender seus interesses por vias seguras. A política eleitoral é uma dessas vias, e costuma ser a mais visada por representar um processo direto de escolha dos cidadãos, mas não é a única forma disponível (AVRITZER, 2011; TOUCHTON, 2020).

Os problemas que as primeiras democracias enfrentavam no século XIX não são os mesmos enfrentados pelas democracias do século XX e XXI, assim como algumas formas institucionais de democracia representativa não pareciam suficiente para permitir o envolvimento político ativo dos cidadãos, construir consensos políticos ou fundamentar uma economia produtiva e uma sociedade saudável, assegurando que todos os cidadãos se beneficiassem da riqueza da nação. As críticas às falhas de representatividade nos sistemas democráticos não implicam no seu esgotamento

enquanto modelo de governo, mas sim em uma necessidade de reformulação e inserção de novas formas de participação política em sua estrutura (AVRITZER, 2011; FUNG, 2003).

A democracia passa, então, por um "processo de exploração da participação empoderada como uma estratégia de reforma institucional progressiva" (FUNG, 2003. P. 5), avançando a compreensão conceitual e empírica da prática democrática. Essas mudanças buscaram aprofundar as maneiras pelas quais a sociedade poderia efetivamente participar e influenciar as políticas que afetam diretamente suas vidas, e são chamadas por Fung (2003) de reformas de Governança Participativa Empoderada (GPE). Esse processo diz respeito à aplicação dessas mudanças na participação democrática em organizações e práticas específicas, explorando a reorganização e expansão de instituições estatais formais no engajamento democrático da sociedade civil, e a formação de um círculo virtuoso de reforço recíproco (FUNG, 2003).

Os princípios da GPE têm como cerne alcançar os objetivos sociais propostos para estas instituições, em especial o aumento da qualidade da ação estatal, promovendo sua eficácia, equidade e caráter amplamente participativo. Para Fung (2003) isso ocorre por alguns motivos. Primeiramente, processos deliberativos dão espaço e empoderam os cidadãos, fornecendo novas visões para as questões em voga. O processo deliberativo que regula a tomada de decisão desses grupos provavelmente gerará soluções superiores em comparação com procedimentos decisórios menos inclusivos, porque todos os participantes têm oportunidades de oferecer informações úteis e considerar soluções alternativas mais profundamente. A participação e a deliberação criam um estilo ágil de atividade coletiva que pode reconhecer e responder a estratégias errôneas ou ineficazes, em circuitos mais curtos de feedback - a distância e o tempo entre decisões, ação, efeito, observação e reconsideração. Ademais, essas instituições deliberativas tem o potencial de gerar novos grupos entrelaçados, que operam em conexão, mas com autonomia substancial, permitindo o surgimento de mais estratégias, além de permitir conhecer prioridades e técnicas, e difundir mais rapidamente aquelas que se mostram mais eficazes (FUNG, 2003).

> A capacidade de aprendizado do sistema como um todo, portanto, pode ser aprimorada pela combinação de deliberação descentralizada, empoderada e coordenação e feedback centralizados (FUNG, 2003. P.25. *Tradução Nossa*).

Além de tornar as instituições mais eficazes, processos deliberativos inclusivos tem a capacidade para gerar resultados mais justos e equitativos nos processos políticos. Inicialmente

porque esses processos tendem a facilitar o acesso de bens públicos a uma parcela da sociedade que não está acostumada a recebê-los, no sentido de que, quanto mais presença e voz houver nestes processos, mais ocorrerá a presença de indivíduos desfavorecidos – que muitas vezes são excluídos das decisões públicas, como moradores e trabalhadores -, podendo auxiliar nesses serviços por viverem nessas comunidades. Os efeitos compartilhados são componentes importantes da justiça social e, uma vez que essa ideia é infundida na prática da discussão razoável, a tomada de decisão verdadeiramente deliberativa produz resultados mais equitativos do que aqueles regulados por poder, status, dinheiro ou números. Os processos apresentados tem a intenção de promover o valor democrático de engajar cidadãos comuns em uma participação sustentada e significativa. A inclusão é essencial pois pode fornecer informações locais sobre várias políticas, dados retrospectivos sobre seus efeitos, impulsionando o aprendizado de *feedback*. Adicionando novas vias de comunicação e participação além de vias convencionais de voz política, como votação, participação em grupos de pressão, se promove qualidade de participação política (FUNG, 2003).

> As capacidades dos indivíduos para deliberar e tomar decisões públicas atrofiam quando não são utilizadas, e a participação nesses experimentos exerce essas capacidades mais intensamente do que os canais democráticos convencionais (FUNG, 2003. P. 28. *Tradução Nossa*).

A participação e a inclusão se mostram ferramentas essenciais para a promoção da democracia, sendo o diálogo contínuo e a deliberação entre as instituições e os diversos grupos sociais outra via democrática - para além do voto – para a cidadania. Os recursos são escassos, e a desorganização política e falta de responsividade governamental estão relacionadas com a competição desigual por aqueles recursos. Nas últimas décadas, houve um forte apelo por formas de democracia participativa, que utilizassem princípios da Governança Participativa Empoderada (GPE), motivadas por organizações não governamentais (ONGs) mobilizadas pela defesa dos direitos humanos e melhorias do bem-estar social, e por organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Esse foi considerado um ato de fé no desenvolvimento, e foi contemporâneo ao fim de diversas formas de governo autoritário no mundo – e na América Latina, um centro vivo de experimentos sociais de participação e inclusão (FUNG, 2003; PATEMAN, 2012; TOUCHTON, 2020).

2.3 Teoria de Análise de Políticas Públicas: Modelo de Coalizões de Defesa (MCD)

Modelos de análise de políticas públicas foram frequentemente elaborados por estudiosos na área como uma tentativa de entender o porquê determinadas decisões são tomadas pelos governos e outras não, ou seja, o porque algumas políticas foram gestadas de determinada forma e outras foram preteridas ou reformuladas, entre as diversas outras possibilidades que podem se apresentar nesse universo complexo da gestão de um país. Muitos modelos foram desenvolvidos, como a tipologia de políticas públicas, desenvolvida por Theodor Lowi; o modelo do ciclo de políticas públicas, que as vê enquanto um processo cíclico e dinâmico de aprendizado; ou o modelo *garbage can* ou "lata de lixo", desenvolvido por Cohen, March e Olsen; entre muitos outros. Essa dissertação trabalhará com o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), desenvolvido por Paul A. Sabatier, a qual exploraremos a fundo neste tópico (SOUZA, 2006).

Advocacy Coalition Framework (ACF), ou o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), é uma abordagem desenvolvida para simplificar a complexidade das políticas públicas, proposto por Paul A. Sabatier. Inicialmente elaborado em 1988 como uma questão de simpósio para a revista *Policy Sciences*, o modelo vem sendo sistematicamente aprimorado com uma série de adições e edições para a teoria, que busca estudar a formulação e os processos pelas quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo. Em sua versão original, o modelo procurou fazer contribuições importantes para a literatura sobre o processo de políticas, respondendo carências percebidas, como a necessidade de ter perspectivas de longo prazo para entender a mudança de políticas, a indispensabilidade de uma visão mais complexa dos subsistemas para incluir tanto os pesquisadores quanto as relações intergovernamentais, e, o ponto mais relevante a este trabalho, a deficiência dos modelos contemporâneos em fornecer respostas ancoradas aos indivíduos responsáveis pelas políticas. Em outras palavras, os autores buscaram fornecer respostas ao que viam como limitações na literatura sobre os processos políticos na elaboração de políticas públicas (RODRIGUES, 2020; VICENTE, 2015; WEIBLE, 2009, 2011).

O MCD tornou-se uma referência para o estudo teórico de questões envolvendo os indivíduos e seus grupos, que estão no centro da pesquisa de processos políticos: como as pessoas se mobilizam, mantêm e agem em coalizões de defesa? Como é o processo de aprendizado desses indivíduos, em especial a respeito de suas interações com aliados e oponentes? Qual o papel que a ciência desempenha no ciclo de formulação de políticas públicas? Entre outras questões que povoam o interesse coletivo dos pesquisadores ao redor do mundo. O modelo se tornou uma

estrutura que suporta várias áreas teóricas de ênfase, com premissas estabelecidas desde sua concepção: o subsistema de políticas continua sendo a unidade primária de análise; é necessária uma perspectiva de longo prazo para compreender as decisões tomadas; o conjunto de atores envolvidos em sistemas de políticas pode ser agregado em coalizões; e os desenhos de políticas são interpretados como traduções das crenças da coalizão (WEIBLE, 2009, 2011).

Um subsistema é caracterizado por uma dimensão funcional/substantiva (por exemplo, política de água) e territorial (por exemplo, o estado do Paraná). Devido à complexidade da formulação de políticas públicas nas sociedades modernas, o modelo de coalizões define que, em ordem de integrar e maximizar sua influência sobre as decisões no subsistema, os participantes tendem a se especializar na área; e assume também que a informação científica e técnica desempenha um papel importante na modificação das crenças dos participantes da política, ou seja, que pesquisadores estão entre os atores centrais de um processo político. Subsistemas maduros são caracterizados por grupos com experiência compartilhada em certas situações políticas por um período maior, ou agências, grupos de interesse e instituições de pesquisa que tenham subunidades especializadas nesse tópico por um período prolongado. Em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, diversos subsistemas são considerados recentes pela instabilidade do sistema político de forma geral e pela falta de formação técnica no conjunto. Assumiremos as suposições apresentadas pelo modelo proposto por Sabatier (2007) e consideraremos que o escopo de um subsistema é delimitado pelo mapeamento dos atores (e suas possíveis organizações) que buscam influenciar um determinado processo de política (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007).

Enquanto modelos de escolha racional assumem atores egoístas buscando racionalmente interesses próprios, o MCD assume que as crenças devem ser empiricamente determinadas e não exclui a priori a possibilidade de comportamento altruísta. Em prol da formação de um agrupamento em coalizões de defesa, duas características principais são apresentadas pelo modelo em seu conceito original: o compartilhamento de crenças e a coordenação de ações. O primeiro é o elemento estruturante da coalizão, enquanto o segundo é um elemento associado e condicionado ao primeiro. Assim, atores de diferentes coalizões tendem a perceber as mesmas informações de maneiras muito diferentes, levando à desconfiança. Essas proposições interagem de forma a produzir a tendência dos atores de ver seus oponentes como menos confiáveis, mais malignos e mais poderosos do que provavelmente são, aumentando a densidade dos laços com os membros

das mesmas coalizões e exacerbando o conflito entre as coalizões concorrentes. O modelo de indivíduos do MCD é adequado para explicar a escalada e a continuação do conflito de políticas (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007; WEIBLE, 2009).

Para os autores do MCD, um dos objetivos principais era o de compreender processos de mudanças no longo prazo em políticas públicas. Para tanto, teorizaram que as coalizões de defesa são quem geralmente assumem o protagonismo de tais mudanças ou de manutenção da estabilidade em um subsistema de política.

> Jenkins-Smith *et al.* (2017) mantêm quatro proposições sobre trajetórias de mudanças no MCD:
>
> (1) as advindas de alterações ou perturbações externas ao subsistema, nas categorias de parâmetros relativamente estáveis ou de eventos dinâmicos;
>
> (2) as baseadas em eventos internos e ações dos atores no subsistema;
>
> (3) as geradas por meio de processos de aprendizados orientados à política; e
>
> (4) as promovidas por acordos negociados entre coalizões previamente em forte oposição, em geral, facilitadas por organizações intermediárias (JENKINS-SMITH *et al*, 2017 *in* RODRIGUES, 2020. P.05).

Pelo menos uma dessas trajetórias são consideradas necessárias para que mudanças efetivas ocorram na estrutura das políticas públicas, mas, por diversas vezes, a ocorrência de uma só não é suficiente para causar suficiente mudança, sendo necessária uma combinação de duas ou mais para efetivar estes processos. Entre as fontes de mudanças estão os processos de aprendizado orientados para a política, oriundas de mudanças duradouras de pensamento ou intenções comportamentais resultantes de novas experiências, e que dialogam com a realização ou revisão dos objetivos da política proposta. Crenças centrais profundas são mais difíceis de serem remodeladas, mas crenças secundárias (baseados em vivências empíricas) sejam mais suscetíveis à aprendizagem orientada por políticas, porque o escopo relativamente estreito requer menos evidência e mudança de crença entre menos indivíduos (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007).

3. Instituições Participativas e Conselhos Temáticos

Neste capítulo, buscaremos entender a relevância das instituições participativas para a promoção da inclusão social e a participação política, resumindo brevemente algumas das iniciativas de IP que possuem maior abrangência, e abarcando mais profundamente sobre os Conselhos de Política Pública, nosso foco neste trabalho.

3.1 Instituições Participativas

Instituições participativas (IP) de diversas formas são um dos caminhos para promover a inclusão da sociedade civil nas tomadas de decisão, transferindo a autoridade decisória para espaços que incorporam governo e a sociedade civil, visando a proposição de políticas alternativas e monitoramento de bens públicos. Avritzer (2008) conceitua as IP como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008. P. 45). Idealmente, as IP atuam como oportunidades ímpares de participação política da sociedade civil, sendo munidas de regras e constituições que ajudam a guiar o comportamento de seus membros, condicionando seu ativismo (AVRITZER, 2008. BORBA, 2011).

Desde a democratização, o Brasil vem experimentado um crescimento da participação política, sendo esse processo legitimado com a promulgação da Constituição de 1988, que resguarda os direitos institucionais das iniciativas e experiências participativas. A multiplicação dessas instituições teve um largo aumento nos anos que seguiram, com um pico nos dois governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT). Isso porque se constatou a necessidade de maior democratização dos processos de políticas públicas, com a descentralização do poder decisório e maior autonomia das entidades federativas, com destaque para o nível municipal, para que se aproximasse o debate entre a formulação de políticas públicas e a participação política. Nesse período, o governo começou a se abrir e agregar novas temáticas que há anos eram reivindicadas pelo ativismo social, como a promoção de políticas sociais e ações em áreas como cultura, igualdade racial e de gênero, sustentabilidade urbana, economia solidária, segurança alimentar e nutricional (SAN), entre outras (AVRITZER, 2011; DOS SANTOS, 2018; MARTELLI, 2021).

A atenção para estas áreas repercutiu na criação e expansão dos mecanismos e instituições participativas (IP), tais como a famosa tríade Orçamentos Participativos (OP), Conferências Temáticas de Políticas Públicas (CPP) e Conselhos (DOS SANTOS, 2018; LAVALLE, 2011).

Orçamentos Participativos (OP) são criados como uma forma de tomada de decisão por meio do qual os cidadãos deliberam e negociam a distribuição de recursos públicos. Os programas de OP proporcionam aos cidadãos pobres e historicamente excluídos acesso a importantes espaços de tomada de decisão, sobre como e onde os recursos devem ser gastos, criando oportunidades para envolver, educar e capacitar os cidadãos. Também é uma forma de promover a transparência, e tem o potencial de diminuir casos de corrupção e má alocação de recursos. O OP foi implementado inicialmente em 1989 em algumas prefeituras brasileiras governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta de utilizar orçamentos participativos foi uma dentre outras medidas que o novo governo adotou para lidar com as restrições financeiras, e teve êxito por permitir proporcionar aos cidadãos um papel direto nas atividades do governo e inverter as prioridades de gastos sociais das administrações anteriores (CABANNES, 2004; PIRES, 2011; SHAH, 2007).

Existe uma grande variação na forma como os programas de OP funcionam, porque são condicionados pelo ambiente social, político e econômico local, o que implica dizer que seus efeitos sobre a prestação de contas, a descentralização da autoridade decisória e o empoderamento são diferentes conforme a aplicação dos recursos. Quatro fatores são comuns, no entanto, para que um governo opte pelo OP: forte apoio do prefeito do município em questão, uma sociedade civil disposta e capaz de contribuir para os debates políticos em andamento, um ambiente político geralmente favorável que isola o OP de ataques externos, e a disponibilidade de recursos financeiros. Geralmente, os orçamentos participativos são aplicados em nível municipal, mas existem exemplos de OP em níveis regionais ou estaduais (CABANNES, 2004; PIRES, 2011; SHAH, 2007).

Comum na realidade brasileira, fruto de nosso histórico, os OP enfrentam legados clientelistas, exclusão social e corrupção. Ao permitir maior inclusão e promover a participação política, tem a possibilidade de diminuir o espaço entre as decisões políticas e os grupos menos privilegiados. Os cidadãos aprendem a negociar entre si e com o governo, influenciando na distribuição de recursos escassos e na definição de prioridades nas agendas de políticas públicas,

assim como tem o potencial de capacitar os cidadãos a compreender melhor seus direitos e deveres, bem como as responsabilidades do governo. E o apoio do governo é vital, pois deve tomar a decisão de delegar autoridade, além de construir o suporte logístico, informativo e financeiro necessário para o funcionamento do OP (CABANNES, 2004; PIRES, 2011; SHAH, 2007).

As Conferências de Políticas Públicas (CPP) foram criadas no governo Vargas, pela Lei n° 378, de 13 de janeiro de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais nessa área. Ironicamente, se propunha a ser uma oportunidade sem precedentes para a participação popular no desenho de importantes políticas nacionais em meio a um governo autoritário e com baixa capacidade de contestação política. Seja como for, as Conferências foram estratégias muito utilizadas nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (AVRITZER, 2012; FARIA, 2012; POGREBINSCHI, 2014).

Arenas de interlocução entre o governo e a sociedade civil, as Conferências são essenciais para debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas. Assim como os OP, as conferências são mecanismos úteis de integração, que possuem o potencial de reunir parcelas menos favorecidas da população, abrindo espaços para serem ouvidas (AVRITZER, 2012; FARIA, 2012; POGREBINSCHI, 2014).

> Desde sua criação até 2010, já foram realizadas 102 conferências nacionais e centenas de milhares de conferências intermediárias, nas esferas municipais e estaduais. Do total de encontros nacionais, 9 aconteceram entre 1941 e 1988 – 8 delas referentes ao tema saúde e 1 de Ciência e Tecnologia; 27 foram organizados entre 1988 e 2002 e debateram políticas de Saúde, Assistência Social, Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente e Segurança Alimentar e Nutricional; e as outras 67 Conferências, que correspondem a 66% do total, ocorreram entre 2003 e 2010, nos governos Lula (FARIA, 2012. P.260).

Algumas áreas podem ser destacadas entre as que mais mobilizavam audiências durantes os governos supracitados, como saúde, cultura e política para mulheres. Segundo Avritzer (2012), a explicação para a participação nestas conferências reside em uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil (AVRITZER, 2012).

3.2 Conselhos Temáticos

Foco nesse trabalho, os Conselhos de Políticas Públicas são instituições amparadas pela legislação nacional, estando presente nas três esferas governamentais: nacional, estadual e municipal. Estão conectados diretamente à garantia dos direitos humanos universais, e são legalmente imbuídos de funções de formulação, planejamento, implementação e fiscalização de ações nos níveis sistêmicos aos quais estão relacionados. Na virada da década de 1990, existiam no Brasil menos de mil conselhos. Já em 2016, havia cerca de 30 mil conselhos nos 5.570 municípios do Brasil, e, consequentemente, várias dezenas de milhares de conselheiros da sociedade civil, evidenciando a crescente relevância dessa instância participativa. Segundo Lavalle (2016) "é possível afirmar que existe uma relação estreita entre a integração setorial dos conselhos, sua capilaridade territorial nos municípios do país e a presença de mecanismos fortes de indução federal agindo como motores de sua expansão" (LAVALLE, 2016. P. 614) (LAVALLE, 2016; LÜCHMANN, 2007).

Os Conselhos são considerados órgãos híbridos, por englobarem ações entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, partilha esta que preconiza um novo agir político ao renovar os poderes institucionais. Essa forma de organização completa a tríade composta por fundos (OP), conferências e conselhos, que formam a coluna dos sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas. Em 2001, oito conselhos atingiam 100% dos estados brasileiros, sendo eles os que tratavam dos temas de: alimentação escolar, assistência social, criança e adolescente, educação, saúde, meio ambiente, idoso e segurança alimentar. Mais de 90% dos municípios registravam a presença de conselhos nas áreas da saúde, assistência social e criança e adolescente, 92% apresentavam conselhos de cultura, 88% possuíam conselhos de desenvolvimento agrário e para pessoas com deficiência (PCD). Os dois mandatos do ex-presidente Lula foram marcados por um forte ritmo de criação de conselhos, quando foram criados dezesseis conselhos nacionais, número que corresponde a mais da metade dos então existentes no país (ALMEIDA, 2012; LAVALLE, 2016).

Com a expansão dos conselhos e de sua presença nos municípios do país, a diversificação dos temas e áreas políticas abordadas também se expandiu, alargando os arcabouços institucionais, e criando significativas variações nas formas de atuação, de uma forma similar ao que ocorre nos OP. Se tivessem seguido a ideia original de áreas estratégicas apresentadas pela Constituição de 1988, suas características guardariam certa semelhança, como a inscrição em sistemas de políticas,

funções de gestão e de controle associadas ao funcionamento regular do sistema, disposição de fundos e elevado grau de institucionalização. Porém, a multiplicação por diversas outras áreas acarretou considerável variação quanto à sua inserção institucional, o que pode gerar dificuldades quanto à suas ações para realmente garantir efeitos práticos de suas decisões (ALMEIDA, 2012; LAVALLE, 2016).

Para que se forme um conselho (em qualquer instância) é necessário a adesão de características formais para a institucionalização que estão sob a responsabilidade do Estado, sendo ele quem reconhece o espaço de fala e atuação. Esse reconhecimento pode ser analisado por meio de três aspectos, que falarão diretamente sobre o poder de integrar o processo de gestão de políticas públicas do local ao qual ele se refere: o ato normativo de sua criação; o caráter decisório; e sua vinculação a estatutos, políticas ou sistemas. Isso é relevante ao se tratar da efetividade da atuação dos atores e de suas atividades naquela instituição (LIMA, 2014).

> A capacidade de o conselho integrar o processo de gestão diz respeito ao que Almeida e Tatagiba (2012) chamam de inserção dos conselhos na rede estatal de produção de políticas públicas. Teixeira, Moroni e Marx (2009) também tratam desta questão ao considerar o risco de as instituições participativas se tornarem uma institucionalidade paralela, com pouca ou nenhuma permeabilidade nas instituições tradicionais do Estado (LIMA, 2014. P.12)

O primeiro ponto, a questão do ato normativo de sua criação, diz respeito à visão dos órgãos governamentais sobre a inserção do conselho enquanto nova instância participativa dentro do aparelho do Estado. Os conselhos podem ser criados por meio de lei, decreto ou portaria e, por meio desse marco inicial, pode-se considerar o quanto cada um sinaliza o reconhecimento do Estado. Conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo e necessita de aprovação pelo Poder Legislativo. Nesse formato, os conselhos possuem maior estabilidade. Quando criados por decretos, a decisão depende somente do chefe do poder executivo respectivo à instância no qual ele se fundamenta (como é o caso, nos conselhos nacionais, do presidente da República), e não cria novos direitos, somente estabelece normas que detalharão o que se diz em lei. E, quando criados por portaria, ela expressa decisões outras autoridades que estão abaixo do chefe do Executivo, podendo ser extinto ou modificado mais facilmente que as leis e os decretos. Por conta disso, "atribui menor reconhecimento formal aos conselhos e, por conseguinte, menor institucionalização" (LIMA, 2014. P.13). (LIMA, 2014).

O segundo ponto, o caráter decisório, diz respeito ao conselho ser consultivo ou deliberativo. Cada qual com suas funções e regras, conselhos deliberativos possuem a capacidade de gerar resoluções que devem ser observadas pelos atores que tomam decisões fora daquele espaço. Exemplificando, conselhos municipais de saúde são deliberativos e possuem a capacidade de gerar determinadas resoluções sobre o funcionamento local do Sistema Único de Saúde, conforme funções pré-determinadas em sua criação, que devem ser observadas pelos responsáveis pela gestão municipal de saúde do município. Os conselhos consultivos, por outro lado, elaboram recomendações que podem ser consideradas por órgãos responsáveis, mas não tendo estes a obrigação de acatá-las (LIMA, 2014).

> De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), os conselhos consultivos têm o papel apenas de estudar e indicar possíveis formas de atender às demandas de suas áreas por meio de políticas, já os deliberativos podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas. Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente que os conselhos consultivos, na medida em que o Estado lhes atribui um maior potencial de influência sobre as políticas públicas (LIMA, 2014. P. 13).

O terceiro aspecto diz respeito à vinculação dos conselhos a estatutos, políticas ou sistemas. Os conselhos, como dito anteriormente, possuem a capacidade de coordenação e comunicação por terem a possibilidade de estar presente nas três instâncias, a nacional, as estaduais e as municipais. Estar vinculado, ativo e seguindo planos de atuação desenvolvidos dentro dessa rede tende a consolidar as atividades internas, promovendo maior institucionalização. Quando não vinculados propriamente a sistemas que detalham ações e possuem diretrizes interlaçadas, os conselhos tendem a possuir menor reconhecimento por parte do Estado de suas atividades, e baixa capacidade sobre políticas governamentais (LIMA, 2014).

Segundo levantamento realizado por Gurza Lavalle e Barone (2015), a expansão geral dos conselhos é um ponto comum, mas sua diversidade e a posição que ocupam no funcionamento de sua correspondente área ou setor de políticas faz com que seus resultados e sua disseminação sejam bastante distintos. Primeiro, observa-se um conjunto pequeno com tendência convergente para a universalização, que representa os conselhos tradicionais, munidos de fundos setoriais e correspondentes às áreas consideradas estratégicas pela Constituição: saúde, educação e direitos da criança e do adolescente. O segundo grupo, que integram os Conselhos de expansão média, são nas áreas da Cultura, Habitação, Direitos do Idoso e Meio Ambiente, que apresentaram expansões

extremamente desiguais. Começaram a expandir ao final da década de 1990, mas longe de possuírem tendências à universalização. E o terceiro grupo, representado por Conselhos de Direitos Humanos, Esporte, Juventude, Direitos da Pessoa com Deficiência, LGBT, Direitos da Mulher, Promoção da Igualdade Racial, Política Urbana, Segurança, Transporte e de Segurança Alimentar e Nutricional, apresentam expansão baixa e desigual, com reduzida incidência e grande distância da universalização (LAVALLE, 2015; 2016).

Essa desigualdade também repercute no perfil dos conselheiros, que normalmente apresentam renda e escolaridade bastante superior à média da população. Referente ao seu papel, espera-se que os conselheiros exerçam suas funções como representantes dos segmentos da sociedade e seus respectivos interesses, abrindo espaços para suas demandas nos circuitos tradicionais de representação política, na esperança de que a pluralidade da composição se reflita, de alguma forma, na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões dos conselhos (CRUXÊN, 2013; LÜCHMANN, 2007).

Nos escritos de Cruxên (2013) sobre o perfil dos conselheiros nacionais e membros de comissões, essa disparidade foi detectada. Dentre os conselheiros entrevistados - em um universo de pesquisa que obteve 707 respostas de conselheiros e sessenta de membros de comissão, totalizando 767 questionários respondidos -, 63,4% são integrantes da sociedade civil e 36,6% representam o poder público. Naquela data, os conselhos nacionais possuíam uma composição predominantemente masculina – formada por 63% de homens e 37% de mulheres - diferindo do perfil de instituições participativas no nível local, em que a participação feminina é mais acentuada, como em conselhos municipais. Em termos de cor/raça, a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca, totalizando 66%, 16% se consideram pardos, e 13,6%, pretos. Ao separar por temáticas, conselhos de garantia de direitos apresentam uma participação mais diversificada em termos de cor/raça, o que pode ser explicado pelo fato dessas temáticas contemplarem um público envolvido com a proteção dos direitos de minorias, como negros e comunidades tradicionais, e permitem mais oportunidade de vocalização de suas demandas (CRUXÊN, 2013; LÜCHMANN, 2007).

Conselhos – e demais mecanismos de participação - são peças fundamentais estratégicas no interior de um projeto de democratização do Estado e da sociedade. Porém, não estão destinados a cumprir essas apostas democratizantes que inspiraram sua criação, pois sucesso depende do

resultado das disputas que se travam no seu interior e daquelas que se desenrolam no seu entorno. As experiências desenvolvidas pelos Conselhos podem esbarrar em limites que esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. As discussões internas dessas unidades podem ter dificuldade em ultrapassar suas fronteiras e repercutir no ambiente político social e institucional de forma mais ampla, comumente originadas de disputas entre interesses corporativos das comunidades de política que o integram (ALMEIDA, 2012; CRUXÊN, 2013).

4. Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional

Neste capítulo, veremos a conceitualização de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), um breve histórico das políticas públicas de SAN e algumas relevantes iniciativas com participação social, além de compreender como funcionam os principais conselhos de políticas públicas da área temática no país. Este é o último capítulo teórico antes de adentrarmos ao estudo de caso sobre o Conselho Municipal de SAN de Curitiba, uma instância municipal que reflete várias das características estruturais das instituições que veremos ao longo da próxima seção.

4.1 Conceitualizando Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Ao longo das últimas décadas, as produções agrícolas ao redor do mundo tiveram um significativo aumento da quantidade de alimentos gerados, promovendo maior disponibilidade global de alimentos *per capita* e a diminuição dos preços reais dos alimentos. Porém, a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar persistem, afetando por volta de um bilhão de pessoas no mundo, enquanto pelo menos um terço da população mundial apresenta algum risco nutricional. Mas como se define a Segurança Alimentar e Nutricional? O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) definiu em seu livro *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional* que:

> Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004. P.04).

Sendo a segurança alimentar o acesso a todo o tempo a alimentos apropriados, a insegurança alimentar é, consequentemente, a situação que reflete o acesso incerto a alimentos ou alimentos impróprios para manter uma dieta balanceada. Dentre os conceitos que se entrelaçam com o de SAN, o da fome é o que mais reverbera. A fome é a reação fisiológica relacionada com a falta de alimentos, e é fortemente associada com a insuficiência de acesso a alimentos. Ambos os conceitos são implicações da insegurança alimentar, mas não são suas únicas causas. Deficiências significativas no consumo de macronutrientes como calorias, proteínas ou gorduras, posteriormente se manifestam em desnutrição. Isso implica afirmar que somente o acesso a

alimentação não deveria ser a única preocupação das políticas pública de SAN, mas sim o acesso a alimentação adequada, dado que a desnutrição pode refletir ingestão e absorção insuficientes de micronutrientes, como vitaminas e minerais, mesmo que a ingestão proteica e energética seja satisfatória. As deficiências de macro ou micronutrientes são cada vez mais reconhecidas como problemas sérios e generalizados de segurança alimentar, pois representam também uma ameaça ao bem estar físico e mental (BARRETT, 2002; CONSEA, 2004).

O Direito Humano à Alimentação (DHAA) é parte dos direitos fundamentais da humanidade, indivisíveis e interdependentes, pautados pelo respeito à diversidade e se aplicando a todos os seres humanos de forma indistinta. Previsto em múltiplos tratados e documentos internacionais, a alimentação foi reconhecida como direito humano no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, do qual o Brasil é signatário; e incorporado em diversos dispositivos e princípios da Constituição de 1988 (BURITY, 2010; CASEMIRO, 2010. CONSEA, 2004). Em 1999, o comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) formulou uma definição mais detalhada dos direitos relacionados à alimentação em seu Comentário Geral N°12, citado:

> O direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado como um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. A 'adequação' refere-se também às condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, entre outras (CONSEA, 2004. P. 12. *Grifo Nosso*)

O DHAA implica em obrigações do Estado e da sociedade em respeitar, proteger e promover o acesso físico e econômico a uma alimentação saudável e diversificada de forma sustentável, e condições de vida que promovam a saúde, o que engloba cuidado adequado na escolha, preparação e manipulação do alimento. A defesa do DHAA começa pela luta contra a fome, produzida pelo contexto social, político, econômico e histórico de cada país e região, e que se expressa no cotidiano da população; além de envolver a promoção de condições para que os indivíduos ou grupos possam produzir os alimentos para autoconsumo ou adquiri-los, implicando na necessidade de políticas públicas de acesso à terra, empregos, à renda, entre outras (CONSEA, 2004).

4.1.1 Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil pós-ditadura (1985 – atualidade)

Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional são conjuntos de ações planejadas para assegurar a oferta e o acesso a alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Existem três elementos chaves que devem estar contidos na formulação de políticas públicas de qualidade, de forma que sua atuação possa vir a ser útil. Primeiramente, deve estar em consonância com as necessidades nutricionais específicas de cada indivíduo para manter uma vida ativa e saudável, como explanado no subtópico anterior. Em segundo lugar, uma política de SAN deve ser contínua e prever possíveis riscos futuros. O termo "segurança" implica ausência de risco, sendo assim, está diretamente relacionada ao risco de acesso insuficiente a nutrientes para garantir o bem-estar físico. Uma política eficaz deve refletir a necessidade do acesso a todos os instantes a uma alimentação adequada para a população, o que pode envolver a preocupação com a produção dado os riscos de escassez, pragas, efeitos adversos das mudanças climáticas, entre outras questões. O terceiro elemento chave para as políticas públicas de SAN é que estas devem ser políticas com caráter intersetorial, ou seja, que reconheçam as complementaridades entre a alimentação e outras variáveis, como a educação e a saúde. Essa é uma premissa básica, que vai envolver ações articuladas e coordenadas entre diversas entidades e órgãos, visando resultados mais eficientes em torno de prioridades estabelecidas em conjunto. Políticas de SAN requerem o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação, por meio de programas diferentes (BARRETT, 2002; CONSEA, 2004).

A década de 1980 trouxe o processo gradual de abertura política, possibilitando o retorno de diversos intelectuais e ativistas que serão responsáveis por desdobrar o interesse e movimentar políticas de combate à fome. O Brasil saia de um período de crescimentos extraordinários e sucessivos do Produto Interno Brasileiro – PIB, mas perpetuava as desigualdades, sem conseguir dividir riquezas e combater a miséria. Esse processo trouxe um largo interesse dos estudiosos, e espaços de participação e debates sobre o tema da fome e desnutrição começaram a se estruturar. No texto da socióloga Anna Maria Peliano, *Lições da História–avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil*, de 2010, percebemos o início da introdução dos três elementos chaves para a estruturação de políticas públicas para segurança

alimentar. A integração de grupos da sociedade civil no tema foi essencial para promover a conscientização e a mobilização em torno de questões sobre fome e a ausência de políticas específicas para a área (ARRUDA, 2007; DO NASCIMENTO, 2009; PELIANO, 2010; SILVA, 2014).

Em 1985, a segurança alimentar foi citada pela primeira vez como proposta eficaz para a diminuição da fome no país no documento intitulado "Segurança alimentar – proposta de uma política contra a fome", formulado por uma equipe técnica a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura. Pouco realmente foi feito baseado neste documento, mas ele já continha as diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar, incluindo a proposta de criar um Conselho Nacional de Segurança Alimentar com composição interministerial. Ele também citava como objetivos principais não somente atender as necessidades alimentares da população, mas também atingir a autossuficiência produtiva nacional na produção de alimentos (DO NASCIMENTO, 2009; MALUF, 2007; PELIANO, 2010).

Os princípios neoliberais adotados pelos governos desde a década de 1990 no Brasil levaram a desmontes nas já poucas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição. Programas de abastecimento popular, fortalecidos no período da ditadura e levados como principais medidas de SAN até então, foram gradativamente descontinuados. O governo Itamar Franco (1993/1994) mostrou-se mais favorável à continuidade, reformulação e criação de novos projetos, promovendo uma guinada na questão das políticas de SAN. As ações desenvolvidas pelo governo neste par de anos avançaram as discussões sobre o problema social da fome no país, tendo como sucesso de seu esforço a politização do assunto no país, a mobilização da sociedade civil e a ampliação da participação cidadã nas políticas públicas - em especial por meio da estruturação do CONSEA. Apesar disso, uma crítica é pertinente de ser citada, feita pelo II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ao final de 1994: essas contribuições estiveram quase sempre limitadas à esfera das políticas compensatórias, como era a distribuição de alimentos. Pouco desse esforço da época foi deferido para formular políticas que gerassem mudanças estruturais que reduzissem a necessidade destas compensações (PELIANO, 2010).

Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) recém empossado extinguiu o CONSEA ao mesmo tempo em que lançava o programa Comunidade Solidária. O novo conselho

tinha por objetivo avançar na parceria Estado-sociedade, inspirado nas experiências de mobilização, para enfrentar a fome, a pobreza e a exclusão social. A Comunidade Solidária não somente incorporou todos os programas definidos como prioritários no CONSEA, mas também tentou se expandir para agrupar programas da área da saúde, da educação, sobre moradia, do desenvolvimento rural e de geração de renda, acabando por desenvolver estruturas sobrepostas, com desperdícios de recursos humanos, administrativos e financeiros. Apesar de multitemático, a organização buscou dar voz as ações de seu antecessor ao dar estrutura a um Comitê Setorial de SAN, mas a mudança significou retrocesso na estruturação de políticas da questão alimentar, pois tirou o tema da agenda de prioridades do governo. (MALUF, 2007; PELIANO, 2010).

A virada do século ainda apresentava uma dura realidade para o país: 23 milhões de brasileiros ainda não possuíam renda para garantir uma alimentação adequada. Com a sucessão de FHC, o presidente Lula assumiu o compromisso com a erradicação da fome lançando, pelo Instituto Cidadania, o "Projeto Fome Zero (PFZ) – uma política nacional de segurança alimentar para o Brasil". Entre diversas ações políticas governamentais, foram criados, retomados, aprimorados ou fortalecidos diversos programas considerados como fundamentais para uma política adequada de SAN, entre elas a reestruturação do CONSEA. A mobilização social foi essencial para criar canais de participação da sociedade civil, como os Comitês Gestores Locais do Fome Zero, dedicados a constituir uma rede nacional de educadores populares e agentes locais, atuando junto às famílias atendidas pelo programa (MALUF, 2007; MATTEI, 2018; PELIANO, 2010).

> (...) o Fome Zero caminhou na direção das médias e grandes cidades e regiões metropolitanas, incluindo, além da implementação mais complexa do Bolsa Família, um conjunto diversificado de ações relacionadas com o abastecimento alimentar, agricultura urbana, e a gestão de equipamentos como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, entre outras, com a perspectiva de articulá-los em sistemas descentralizados de SAN (MALUF, 2007. P. 93)

Faz-se também o registro da realização da II e da III Conferências Nacionais, em 2004 e 2007, a instituição da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, e a aprovação da Emenda Constitucional no 64/2010, reconhecendo a alimentação como um direito constitucional. Outros indicadores sociais foram alterados de forma expressiva neste período, como melhorias na escolaridade, redução da mortalidade infantil, queda expressiva da desnutrição

em crianças menores de cinco anos, mostrando que a melhoria das condições em que vivem determinados segmentos da população, redução de desigualdades e a erradicação da fome foram metas conquistadas progressivamente (LEÃO, 2012; MALUF, 2007, 2021; PELIANO, 2010).

No Governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, utilizou-se o sucesso e a mobilização social em torno dos programas do Fome Zero para alavancar o Plano Brasil Sem Miséria, que amplia o escopo das ações governamentais para abarcar a extrema pobreza, e insere em seu desenho programas e ações relacionadas com a SAN, com ações estratégicas voltadas ao acesso à água para produção e consumo, apoiando a estruturação produtiva e a comercialização de alimentos. Realizaram-se as IV e V Conferências Nacionais de SAN, em 2010 e 2015, e elaboraram-se o I e II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), as principais ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN, 2011; GUIMARÃES, 2020).

O segundo mandato do governo Dilma Rousseff (2015-2016) foi marcado por forte recessão e aumento das taxas de desemprego, devido à crise econômica mundial que abalou o planeta desde o segundo trimestre de 2014. Os impactos foram utilizados como justificativa para a abertura de um processo de impeachment que resultou no golpe que tirou a presidente do poder em 2016, oficializando a ascensão ao poder pela direita e seus simpatizantes. Deste ponto em diante procurou-se lidar com essas crises, o que resultou em um corte de R$ 70 bilhões nos gastos do governo, parcialmente aplicados em programas e políticas sociais. Um dos exemplos é o do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que em 2015 sofreu com reduções de 6% em relação a 2014 nos gastos do governo, e em 2016 acumulou perdas de mais de 30% em relação a 2014 (VASCONCELOS, 2019).

Com a mudança do comando executivo federal em 2016, rupturas institucionais foram provocadas, levando a cortes orçamentários que impactaram diretamente nas políticas de alimentação e nutrição, e indicando mudanças de paradigmas e retrocessos nos princípios e direitos adquiridos. Os desmontes de políticas públicas consagradas de SAN foram fortes e constantes, afetando mercados institucionais focados na realização da produção da agricultura familiar como o PAA, desestruturando o corpo técnico de serviços públicos, e interferindo de forma negativa na condução da política de desenvolvimento agrário do país. O governo Temer (2016-2017) tentou firmemente popularizar o discurso da "austeridade fiscal", visando beneficiar a base política aliada

no Congresso Nacional composta, em sua maioria, por deputados e senadores ligados ao agronegócio (MATTEI, 2018; VASCONCELOS, 2019).

O desmonte de políticas públicas de SAN se intensificou com a entrada do governo de Jair Messias Bolsonaro em 2019. Assumindo um governo que já indicava expressiva piora de indicadores sociais e ao aumento da pobreza, um dos primeiros atos do governo de Bolsonaro foi a extinção do CONSEA, aprofundando as fragilidades já existentes nas políticas de SAN. A descontinuidade de programas sociais não afetou somente a área de segurança alimentar, impactando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), mas também o Sistema Único de Saúde (SUS), entre outras políticas, indo na contramão do processo da redução da desigualdade social e redistribuição de renda (ALPINO, 2020; RIBEIRO-SILVA, 2020).

E, ainda em 2020, apresentou-se um dos maiores desafios sanitários mundiais deste século, a pandemia de COVID-19. Devido à esta situação complexa e desfavorável, as medidas de isolamento social, essenciais para conter a circulação do vírus e impedir maior disseminação da doença, também impactaram no acesso à renda e afetaram a regularidade da produção, acesso, disponibilidade, abastecimento e preço de alimentos, consequentemente afetando a garantia da SAN da população. Medidas como o auxílio emergencial estabeleceram medidas excepcionais de proteção social como ação contra a crise econômica, dado a ciência de que, seja pelo distanciamento social ou pela desaceleração econômica, os trabalhadores enfrentaram perda de emprego ou diminuição do comércio e da produção devido à pandemia. As interrupções nas cadeias alimentares alteraram os meios de subsistência dos agricultores familiares, assim como a produção e disponibilidade de alimentos de um modo geral, que teve impacto significativo para a SAN (ALPINO, 2020; RIBEIRO-SILVA, 2020).

Em uma atualização recente do tópico, com a volta do Presidente Lula ao poder em 2023, após ganhar as eleições de forma transparente e democraticamente incontestável, um de seus primeiros atos foi a retomada das atividades do CONSEA, mostrando maior comprometimento com o combate à insegurança alimentar e fome no país. A recriação consta em medida provisória publicada no Diário Oficial da União do dia 01 de janeiro de 2023, onde o conselho volta a integrar a Presidência da República como órgão de assessoramento a partir de março do mesmo ano. A proximidade histórica ainda não nos permite afirmar nenhum desenvolvimento relevante além deste (CARTA CAPITAL, 2023)

4.1.2 Dados de Segurança Alimentar e Nutricional na atualidade

Respostas diretas ou indiretas aos desmontes e retrocessos legais, o Brasil passa hoje por um dos piores momentos da história no que diz respeito à fome e a insegurança alimentar. De acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN (PENSSAN), pouco mais de 41% dos domicílios no Brasil tinham garantia de acesso pleno aos alimentos em 2021. "1/3 dos domicílios (30,7%) já havia relato de insuficiência de alimentos que atendessem às necessidades de seus moradores, ou seja, insegurança alimentar moderada ou grave, dos quais 15,5%, conviviam com experiências de fome" (PENSSAN, 2022. P. 36). O meio rural sofre ainda mais, com as desigualdades regionais se manifestando em todas as áreas, como nos rendimentos médios, saúde, educação, saneamento, e no acesso aos alimentos. Após os desmontes das políticas públicas voltadas para o pequeno produtor do campo, 38,0% dos domicílios de agricultores(as) familiares ou produtores(as) rurais sofrem com formas mais severas de insegurança alimentar, onde os piores casos foram observados em /produtores rurais que tiveram perdas na produção decorrentes da dificuldade de comercializar seus produtos (PENSSAN, 2022).

> No final de 2020, a fome era realidade vivida pelos moradores de 22,8% dos domicílios (1 a cada 5) cuja renda familiar era de até ¼ de SMPC [salário mínimo *per capita*]. Nesta mesma faixa de renda, a insuficiência de alimentos para cobrir as necessidades de todos os membros da família (IA moderada) estava presente em 1 a cada 4 domicílios. Entre o final de 2020 e o início de 2022, nesta mesma faixa de rendimentos, houve redução significativa da proporção de famílias em SA [Segurança Alimentar]. Em pouco mais de um ano, a fome dobrou nesses domicílios em extrema pobreza (PENSSAN, 2022. P. 46)

Em dezembro de 2020, o I VIGISAN constatou que 9% da população, ou 19 milhões de pessoas, conviviam com a fome no Brasil. O II VIGISAN evidenciou que este percentual passou para 15,5% da população, ou seja, que 33,1 milhões de pessoas hoje convivem com a ameaça ou vivência da fome, 14 milhões de brasileiros a mais que no último ano. A deterioração das condições alimentares é um grave sintoma do contínuo processo de empobrecimento e vulnerabilidade social de ampla parcela da população brasileira, afetados pelo desemprego, endividamento, baixa escolaridade, informalidade do trabalho, resultando no aprisionamento num estado persistente de pobreza. As condutas governamentais criaram uma armadilha para a população brasileira,

elevando os níveis de concentração de renda e riqueza, e falhando miseravelmente em atender às crescentes demandas sociais (PENSSAN, 2022).

4.2 Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional

Os Conselhos de Políticas Públicas são instituições amparadas pela legislação nacional, estando presente nas três esferas governamentais: nacional, estadual e municipal. Estão conectados diretamente à garantia dos direitos humanos universais, e são legalmente imbuídos de funções de formulação, planejamento, implementação e fiscalização de ações nos níveis sistêmicos aos quais estão relacionados. Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional possuem o direcionamento de auxiliarem na formulação de políticas de SAN e na definição de orientações para que o país garantisse o DHAA, estando presentes no nível nacional, como conselhos estaduais e como unidades municipais, com diferentes atribuições e funções (LAVALLE, 2016; LÜCHMANN, 2007; SATTAMINI, 2013).

4.2.1 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O CONSEA assessora o Presidente da República na formulação de políticas públicas a nível nacional, definindo diretrizes que possibilitassem a garantia do DHAA, o estímulo ao atendimento de necessidades básicas e o combate à fome. O CONSEA como conhecemos normalmente faz menção ao Conselho reconstruído na primeira gestão do Governo Lula, em 2003, mas sua história começa na gestão de Itamar Franco, em 1993. O primeiro CONSEA foi criado em abril de 1993, composto por 10 ministros e 21 representantes da sociedade civil, designados pelo Presidente por indicações do Movimento pela Ética na Política - sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza. Inovador em sua constituição, fora presidido por um representante da sociedade civil, o então bispo católico D. Mauro Morelli, e contava com uma Secretaria Executiva localizada no Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (Ipea). Ressalta-se o acontecimento da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) neste mesmo período, sancionada por Itamar, que tinha como funções definir as diretrizes para a atuação do Estado em seu dever de garantir o atendimento adequado às necessidades básicas dos indivíduos (FREITAS, 2017; MALUF, 2007; SILVA, 2014).

Essa primeira versão do CONSEA não foi duradora, sendo extinta na transição de governo em 1994, dando espaço ao programa Comunidade Solidária de FHC. Sua curta atuação, de pouco menos de dois anos, fora marcada por críticas que diziam respeito à sua capacidade de exercer mudanças significativas nos indicadores sociais, e melhorar as condições de vida no que dizia respeito ao acesso a alimentos. Para Renato Maluf (2007), quatro fatores principais contribuíram para que a efetividade do Conselho fosse limitada neste momento: a novidade do tema da segurança alimentar para o público geral, o caráter de transição do Governo Itamar (após o impeachment a Fernando Collor e a instabilidade política que se instaurou), a resistência dos burocratas da política econômica e a frágil atuação da maioria dos conselheiros à época (MALUF, 2007).

Assim que o presidente Lula assumiu o governo em janeiro de 2003, ocorre a reconstrução do CONSEA por meio da Medida Provisória N°103, posteriormente consolidada na Lei n°10.683 de 28 de maio de 2003. Entre os importantes atributos que podem ser apontados do CONSEA, o mais relevante é a qualidade intersetorial do órgão. Sua construção para o novo milênio levou em conta essa necessidade ao favorecer a interlocução entre os diversos setores de governo, bem como uma representação igualmente diversa dos setores sociais (FREITAS, 2017; LEÃO, 2012).

O CONSEA foi desenvolvido como uma instituição assessoramento do Presidente da República. Apesar de controverso, o caráter consultivo é incluído como parte essencial do processo de participação social em políticas públicas, pois o CONSEA tinha como propósito exercer a intersetorialidade na formulação e implementação dos programas correspondentes, e essa característica central em suas funções possibilitou a abertura para apresentar proposições que seguem desde a Presidência da República para as mais distintas áreas de governo que contam, quase todas, com seus próprios dispositivos de participação social. Uma importante característica também recai sobre sua estrutura inovadora, que promovia a adoção de um critério de representação que visava compensar a desigual relação entre o estado e as organizações da sociedade civil. O CONSEA era composto por uma plenária, formada por conselheiros e conselheiras, um presidente, um secretário-geral, um secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho, onde dois terços de seus membros representavam a sociedade civil e um terço os diversos setores de governo. Em 2012, integravam o Conselho dezenove Ministros de Estado e trinta e oito representantes da sociedade civil com direito a voz e ao voto, e

participavam dos encontros dezenas de observadores representando organismos internacionais e outros conselhos nacionais, sem direito a voto, mas com oportunidades de participação nos debates (FREITAS, 2017; LEÃO, 2012).

Conforme a Resolução Interna nº 3, de 7 de junho de 2005, as decisões aprovadas pelo conselho poderiam ser expressas nos três instrumentos que seguem: por meio de resoluções, que diziam respeito sobre deliberações de diretrizes, políticas, planos de ação, projetos e Regimento Interno do CONSEA, publicadas em Diário Oficial da União; por recomendações, quando se tratava de proposição relativa à legislação ou iniciativas legislativas e às diretrizes, programas, projetos e ações do governo federal ou outras entidades; ou por meio de exposição de motivo, que era uma forma de comunicação direta com o Presidente da República, que cumpria com a função do órgão de assessorar a Presidência (LEÃO, 2012).

O CONSEA tinha em seu cerne os anseios da sociedade e a busca pela coordenação com os demais espaços de participação social. Políticas eficazes de SAN somente podem ser construídas com um complexo processo de diálogo e negociação, buscando o envolvimento das organizações e redes da sociedade civil. A capacidade que o CONSEA possuía de incidir sobre as políticas públicas não era definido por suas atribuições, mas sim por sua estrutura e pelo conteúdo produzido, pautado firmemente em sua base social e na força política que suas resoluções deveriam ter para se impor nas políticas governamentais (ALMEIDA, 2012; LEÃO, 2012).

A posição do CONSEA, junto ao alto escalão com o Presidente da República, demonstrava sua alta relevância no enfrentamento da fome e à promoção da SAN na agenda dos governos petistas, como mostra essa citação retirada de Peliano (2010):

> Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República, apresentando, em sua campanha, o combate à fome como uma de suas maiores prioridades, posto que sua existência em um País que convive com fartura de alimentos era inaceitável. (...). Em seu primeiro discurso como presidente eleito afirmou: "Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida" (trecho do primeiro discurso do presidente eleito, em 20/10/2002). (TAKAGI *in* PELIANO, 2010. P. 57).

O cenário era favorável, possibilitando fartos investimentos em projetos multisetoriais para o combate dessas mazelas sociais, dando visibilidade à SAN. O CONSEA foi uma plataforma que viabilizou espaços de diálogos entre a sociedade civil e o governo, contribuindo na elaboração das

políticas públicas. E coube a ele a função de mobilizar e construir uma agenda pública SAN no Brasil, tendo sucesso na formulação e implementação de diversas iniciativas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a revitalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), propostas de melhoria para o Programa Bolsa Família, e a orientação para a elaboração de um Plano de Safra específico para a agricultura familiar. Ademais, também é justo relembrar que o intuito de gerir um organismo que fosse próximo ao governo era o de dar respostas mais rápidas a questões essenciais ou emergenciais dentro das temáticas debatidas no conselho. Os indicadores sociais da época apontaram que as políticas intersetoriais foram bem sucedidas em retirar os brasileiros da miséria, levando a forte queda do número de famílias extremamente pobres e vulneráveis, redução da mortalidade infantil, melhorias na escolaridade, e queda expressiva da desnutrição em crianças menores de cinco anos, por exemplo (ALMEIDA, 2012; CONSEA, 2010; LEÃO, 2012; PELIANO, 2010).

Uma importante questão sobre a atuação dos conselhos diz respeito aos conselheiros e conselheiras que integram as gestões dele. O modelo de Coalizões de Defesa, proposto por Paul A. Sabatier, define que uma variedade de atores de origens diferentes – seja oriundo de entidades governamentais, privadas, organizações não governamentais etc.- que possuem determinado conjunto de crenças atuam em parceria a fim de traduzir suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais. Uma vez mobilizado os recursos para que se formem as coalizões de defesa, ocorrem processos contínuos de aprendizagem política, denominados de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública, que implica afirmar que quanto mais se aprende sobre a política e como exercê-la, mais efetiva ela se torna, em um efeito cumulativo de conhecimentos. Dentro dos processos da democracia participativa do qual o CONSEA fez parte, se esperava dos conselheiros a realização de negociações sobre temas polêmicos, com a perspectiva de desenvolver estratégias para enfrentá-los. Supõe-se, também, que partiam todos de uma premissa comum, de que (ALMEIDA, 2012; LEÃO, 2012; VICENTE, 2015):

> (...) a fome e a pobreza são as maiores causas das violações dos direitos humanos e que garantir um ambiente político, social e econômico estável e propício para a implementação das melhores estratégias para erradicar a fome e a pobreza, baseado na participação social ativa e informada dos titulares de direito e responsabilização dos portadores de obrigações, é a medida mais eficaz para a plena realização do direito humano à alimentação no Brasil (LEÃO, 2012. P.41)

A extinção do CONSEA foi um forte baque nas estruturas já bastante abaladas das políticas públicas de combate à insegurança alimentar e nutricional no Brasil. Foi a primeira ação do governo de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, por meio da Medida Provisória nº 870/2019. No mesmo ano ainda houve tentativas de reconstrução do conselho, mas fracassaram pelo veto do presidente e o apoio do Congresso Nacional à decisão de Bolsonaro. Sem um dos mais importantes centros de discussão, diálogo e construção de políticas públicas de SAN, diversos projetos perderam seu principal canal de comunicação para melhorias e continuidade de ações, dado que o CONSEA era onde ocorria a coordenação de estratégias interministeriais conjuntas. Agravada ainda mais pela chegada da pandemia de covid-19, a situação de insegurança alimentar no país é uma questão hoje extremamente aparente, aumentada pela clara deterioração das condições econômicas do país e pelo esvaziamento das demais políticas de SAN (PORTO, 2022; RIBEIRO-SILVA, 2020).

4.2.2 Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional

Peças chaves para a estruturação do SISAN, os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricionais atuam enquanto rede de espaços para a construção de políticas com a sociedade civil, interligando os trabalhos locais com as iniciativas do CONSEA. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar do Paraná (CONSEA – PR) foi criado pelo Decreto n°1.566 em 09 de julho de 2003, tendo como objetivo principal realizar o assessoramento imediato ao governador, propondo diretrizes gerais da política Estadual de SAN (PAULA, 2021; RIGON, 2012).

Embora já contemplado em leis como a LOSAN, de 2006, e outros marcos legais dos quais o Brasil é signatário, como o DHAA, sua inclusão na Constituição Federal brasileira se fez no ano de 2010, que passou a contemplar a alimentação no sexto artigo como um direito social fundamental. Essa oficialização juntamente com a criação do SISAN em 2006, avanços produzidos por iniciativas coordenadas pelo CONSEA, geraram a implementação de políticas de SAN descentralizadas, geridas pelos Planos Nacionais de SAN, com o objetivo de levar adiante a criação de leis de SAN em níveis estaduais e municipais, produzindo conselhos e se engajando no compromisso de elaborar planos locais de SAN (PAULA, 2021; RIGON, 2012).

Em Vasconcellos (2018), foi reconhecido que todas as unidades federativas contavam com estrutura voltada à política de SAN, tendo como ponto de partida os requisitos de adesão ao SISAN. Dentro dessa totalidade, cerca de 55% funcionavam como secretaria em conjunto com outras políticas dos estados e 44% como setor subordinado a outra secretaria. Em 85% dos casos, a área de SAN aparece vinculada à assistência social, sendo as exceções quando os órgãos estão vinculados ao setor de agricultura (11%) e ao setor trabalho e inclusão social (4%). Os dados podem parecer significativos a distâncias, mas de perto mostram que, na verdade, somente 29,6%, o equivalente a oito estados, atendiam aos três critérios de adesão ao sistema e simultaneamente contavam com lei estadual (VASCONCELLOS, 2018).

4.2.3 Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

Em um esforço conjunto liderada pelo CONSEA juntamente com o Mapa da Fome e o Movimento de Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, se estruturaram os principais marcos da construção do SISAN. Em Vasconcellos (2018), a presença de Conselhos Municipais de SAN se estende a 1/3 dos municípios brasileiros, tornando este um dos principais mecanismos institucionais de participação social adotado pelas políticas sociais, e o principal responsável pela descentralização do SISAN. A presença destes conselhos a nível municipal também promove maior vitalidade ao sistema, mas não permite afirmar que seus efeitos realmente promovem uma democracia mais inclusiva ou consolidada. Na verdade, é capaz enxergar nessas ações municipais heranças clientelistas que constantemente fazem parte da administração pública no Brasil (VASCONCELLOS, 2018).

Alguns desafios se apresentam na distribuição e mobilização desses espaços, além da recorrência clientelista. O modelo dos conselhos mostra que o caráter consultivo tem primazia, seguindo a tendência do próprio CONSEA, que alega o caráter consultivo e propositivo dos conselhos municipais, assim como do conselho nacional, facilita o trânsito e o diálogo entre setores que compõe a aliança em prol da promoção da SAN no país. A importância da intersetorialidade e descentralização das políticas públicas é um importante fator que também é discutido na promoção de políticas de SAN, que envolvem, comumente, diversas secretarias e órgãos para alcançar satisfatoriamente o objetivo final. Apesar de cem por cento dos estados contarem com câmaras temáticas (CAISAN) instaladas, somente 7,6% dos municípios afirmam ter a instância

intersetorial, dificultando a expansão do SISAN nesta esfera administrativa (VASCONCELLOS, 2018).

> A insuficiência de mecanismos institucionais sólidos, que garantam a origem do orçamento e apontem mecanismos de financiamento estáveis, bem como a fragilidade das responsabilidades institucionais de estados e municípios, podem dificultar o alcance dos propósitos do SISAN. Por sua vez, a heterogeneidade de setores de coordenação e uma falta de alinhamento de prioridades podem ocasionar uma rotatividade nos grupos de interesse que impulsionam estes setores, fazendo com que a participação e a tomada de decisões intersetoriais sejam afetadas, com a dominância de um ou outro segmento, conforme a agenda. (VASCONCELLOS, 2018. P. 10)

4.2.3.1 Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba

O estado do Paraná aderiu formalmente ao SISAN em 2011, cumprindo sua segunda edição do Plano Estadual de SAN, com vigência até 2023. Até 2020, cerca de 160 municípios do estado já tinham aderido ao SISAN, colocando o Paraná como destaque pela maior adesão de municípios ao sistema até então (PAULA, 2021; RIGON, 2012).

O município de Curitiba possui uma importante relevância no cenário regional, no que diz respeito às políticas públicas de SAN do estado. Os primeiros equipamentos públicos voltados exclusivamente para o abastecimento popular foram propostos em 1940, sendo criados ao longo das próximas gestões ações que promoviam, por exemplo, a suplementação alimentar nas escolas, a regulamentação de feiras livres e a construção do mercado municipal. Curitiba recebeu também, durante os anos da ditadura militar, a Central de Abastecimento (CEASA), além de outros projetos que intensificaram ações voltadas ao abastecimento alimentar. Em 2000, se estrutura a Secretaria que passou a atuar em três eixos: Abastecimento Social, Unidades de Abastecimento e Educação Alimentar e Nutricional. Em 2003, foi oficializada a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA – Curitiba) (PAULA, 2021; RIGON, 2012).

O COMSEA Curitiba é um conselho que atua na garantia do DHAA. Foi criado por meio da Lei Ordinária de Curitiba-PR, nº 10698 de 12 de junho de 2003, que englobava o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional e o fundo municipal de segurança alimentar e nutricional. Seu regimento foi formulado em 2009, comportando suas competências enquanto conselho municipal, e sua estrutura interna. O COMSEA é composto por 2/3 de representantes da sociedade civil, tendo quatorze membros titulares e seus respectivos suplentes representantes, e

1/3 por representantes do governo, formados por sete membros titulares e seus respectivos suplentes. Teve sua composição alterada em 2020 por demanda dos membros, dando mais liberdade para a escolha dos conselheiros oriundos de áreas não governamentais. É um órgão permanente que assessora o poder executivo municipal e possui caráter consultivo, devendo ser propositivo e servir como um espaço de diálogo e articulação entre a sociedade civil e o governo, em especial para propor diretrizes que comporão políticas e ações de SAN no município (PORTAL DOS CONSELHOS, 2023).

O COMSEA Curitiba foi responsável pela organização de três Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo a primeira em 2011, a segunda em 2015 e a última em 2019. O I Plano Municipal de SAN, com vigência de 2016 a 2019, foi aprovado em 2016, resultado de discussões realizadas durante a conferência de 2015 (PAULA, 2021; RIGON, 2012). O conselho possui também as câmaras temáticas para organizar e direcionar os debates internos, coordenadas por conselheiros da sociedade civil. São elas a Câmara de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas; a Câmara de Institucionalidade; e a Câmara de Nutrição e Saúde (PORTAL DOS CONSELHOS, 2023).

A mobilização da sociedade civil é importante dentro dos processos e avanços nas políticas de SAN no Brasil. É por meio da constituição desta grande rede de diferentes atores, com origens em diversas áreas e setores, e que estão presentes nos níveis municipais, estaduais e federais, que as políticas são discutidas, formuladas e estimuladas. De acordo com Rigon (2012), o protagonismo do estado do Paraná e da presença de lideranças interessadas no espaço municipal igualmente pode ter tido um impacto significativo para os resultados de SAN do município.

5. Metodologia

O interesse da pesquisa está na última gestão do COMSEA de Curitiba, que ocorreu entre 2021 e 2022. A escolha deste período é justificada por dois motivos: (1) o registro e acesso às atas, que foi facilitado com a inserção da instituição no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, site governamental que permite o acompanhamento das atividades de diversas outras entidades da cidade; (2) por fazer referência à última gestão executada – eleita ao final de 2020 e que cumpriu dois anos de atuação, até o final de 2022. Para sedimentar o referencial teórico, foram selecionados artigos, livros e outros materiais dos principais autores das áreas requeridas por meio de ferramentas de buscas acadêmicas como o Portal da Capes, SciELO Brasil e o Google Acadêmico, além do uso de portais governamentais, tais como dados do IPEA. Para a organização e categorização dos documentos, foi utilizado o software Mendeley, garantindo a estruturação coerente do conteúdo.

Atas são documentos elaborados para servirem enquanto registro formal dos eventos, deliberações, discussões e decisões tomadas em reunião, visando o repasse das informações aos membros ausentes, servindo como memória ou como documento de valor jurídico. A preservação de dados em documentos como atas é entendido como um procedimento importante da gestão de informações, uma forma de permitir o acesso às informações e consolidar a cidadania ao proteger e permitir divulgação de dados públicos (ESQUINSANI, 2007; SILVA, 2008).

O procedimento de coleta de dados se dividiu em duas etapas a fim de alcançar o objetivo proposto. As etapas não são cronologicamente organizadas, mas foram categorizadas como primeira e segunda etapa. A primeira etapa foi a coleta das atas das reuniões que tomaram lugar nos dois anos da gestão estudada. Foram coletados treze documentos do ano de 2021, e doze documentos de 2022. Destes vinte e cinco documentos disponibilizados no site do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, existiam aqueles que continham somente atas da reunião ordinária, atas de reuniões extraordinárias, e outros que possuíam em anexo ofícios, notas, apresentações – por slide ou imagens – fotos e lista de presença dos encontros presenciais. Foram 21 atas documentadas (nove de 2021 e doze de 2022), sendo dezoito de reuniões ordinárias e três de reuniões extraordinárias, tal como é apresentado na Figura 1.



Fonte: A Autora (2023)

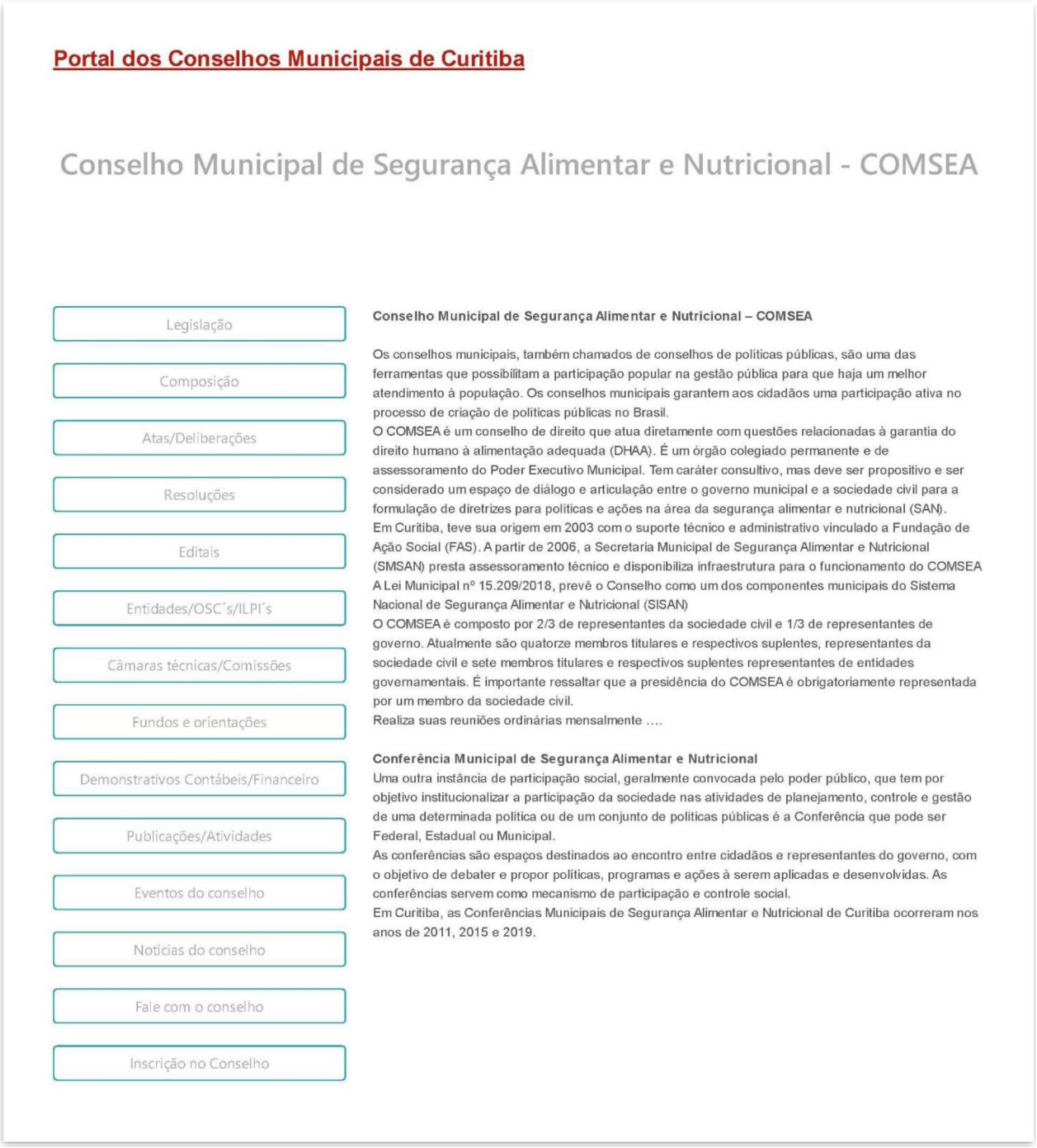
As atas dos Conselhos Temáticos Municipais na cidade de Curitiba-PR possuem um espaço para preservação online, permitindo o acesso transparente aos dados, de forma fácil, rápida e prática. O Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba faz parte de uma iniciativa da prefeitura para cumprir a Lei de Acesso à Informação que disponibiliza informações sobre funções, competências, estrutura organizacional de programas, ações, projetos e atividades diversas da cidade. O Portal subdivide os conselhos em quatro áreas: Área Social; Área Cidade e Meio Ambiente; Área Administrativa; e Área Fiscal. Aos conselhos da Área Social, do qual faz parte o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA), integram conselhos que:

> "(...) tem como objetivo oportunizar a participação da sociedade civil em fóruns participativos, para aperfeiçoar a tomada de decisões voltadas às políticas públicas sociais." (Portal dos Conselhos, 2023).

No site, diversas abas foram desenvolvidas para permitir que os dados dos conselhos sejam melhor visualizados, podendo ser acessados dados como a legislação do conselho, sua composição atualizada, atas, deliberações e resoluções, entidades, câmaras temáticas, notícias, contatos, entre outras informações. É uma forma eficiente de armazenar e disponibilizar os documentos públicos produzidos pelos conselhos municipais, postados em um local no qual a população pode consultá-los de forma online, sem impedimento ou a necessidade de contactar os responsáveis por

armazenar essas informações. Diversos conselhos, no entanto, ainda enfrentam dificuldades em utilizar o sistema. Existem documentos que nunca são postados para o público, perdidos ou não divulgados, dificultando o acesso de pesquisadores e interessados a tais informações. Vale ressaltar que os conselheiros e os documentos produzidos por tais instâncias são de conhecimento público, podendo ser consultados a qualquer instante, a fim de cumprir com leis de transparência e responsividade pública.

Figura 2 Home Page do COMSEA - Curitiba no Portal dos Conselhos



FONTE: Portal dos Conselhos de Curitiba - PR (2023)

A segunda etapa foi a realização de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos conselheiros e conselheiras da gestão selecionada do COMSEA de Curitiba. A técnica permite maior elasticidade no tempo de resposta, além de provocar uma proximidade maior entre entrevistador e entrevistado,

o que vem a ser relevante ao tratar do significado pessoal de determinadas atitudes e comportamentos sociais (MINAYO, 1989). Os dados de contato foram solicitados à Secretaria Executiva do conselho, que repassaram aos conselheiros informações sobre o trabalho a ser desenvolvido, e autorizaram os encontros. Foram destacadas vinte instituições governamentais e não governamentais participantes do COMSEA Curitiba para atender a pesquisa, com cerca de quarenta representantes entre conselheiros titulares e suplentes. Inicialmente foram contactados todos os vinte conselheiros ativos com contatos disponibilizados pelo documento, e caso este contato tenha sido infrutífero ou o conselheiro não tenha se disponibilizado à entrevista, foram contatados os suplentes. Não foi feita a distinção entre ambos a fim de manter a anonimidade das respostas. A pesquisa foi executada de acordo com a Declaração de Helsinque (1964). Todos os entrevistados assinaram termos de consentimento e puderam manter o contato com a pesquisadora caso tivessem dúvidas ou necessitassem de mais informações sobre o trabalho.

Todas as entrevistas foram conduzidas de forma online, por meio da plataforma *Teams*, durante os períodos mais apropriados de acordo com cada entrevistado. A média de duração das entrevistas foram de quarenta minutos. Todas as entrevistas foram gravadas pelo sistema com a autorização dos entrevistados, e então submetidas ao programa *Transkriptor*, um software de transcrição online que converte áudio em texto, e corrigidos pela pesquisadora, para então poderem ser utilizados como dados. As gravações foram descartadas após 90 dias. Ao final do período proposto (até dezembro de 2022), foram realizadas quinze entrevistas com representantes das instituições indicadas como ativas na gestão de 2021-2022, entre conselheiros titulares e suplentes. As cinco instituições das quais não foi entrevistado nenhum conselheiro dizem respeito a membros que estavam indisponíveis por questão de datas, não respondendo ao contato da pesquisadora ou se recusando por outros motivos. Em suma, foram contatadas todas as instituições apontadas pela secretaria executiva do conselho como ativas, tendo todas as oportunidades de responder à entrevista, cujo roteiro está no Apêndice 1.

Para organizar e analisar os materiais e conhecimentos obtidos, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo, proposta por Bardin (1977). O emprego das metodologias de Bardin tem o intuito de afastar o que o autor chama de compreensão espontânea dos dados, com induções errôneas e conclusões precipitadas. A interpretação final dos dados deverá ser fundamentada através de operações que conduzem a resultados de confiança. Sendo assim, foram utilizados três

polos cronológicos da metodologia, sendo eles: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados (BARDIN, 1977; MENDES, 2017).

> [...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977. P.42)

Os dados gerados foram inseridos no Software Iramuteq para geração de estatísticas sobre as expressões dos textos. Foram retiradas todas as preposições e pronomes que se repetiam e sem valor para a análise, e nomes próprios de pessoas e instituições que pudessem levar ao reconhecimento dos entrevistados da gestão escolhida. Caso a instituição citada fosse de relevância aos dados analisados, foi lhe dado um codinome para que pudesse ser citada sem a identificação. O material organizado foi, então, analisado no capítulo a seguir.

Utilizando o modelo teórico de coalizões de defesa, o presente trabalho pretende, de forma exploratória, focalizar as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA) no processo de formação de coalizões. Buscaremos observar e caracterizar os papeis exercidos pelos conselheiros e conselheiras em termos de defesas de ideias, constituição de crenças e condução de processos de aprendizados e disseminação, construção de mecanismos de coordenação de atividades políticas, acumulação de recursos e estabilidade de atuação.

6. Resultados e discussões

Neste capítulo discutiremos os documentos entrados e gerados que tratam da gestão de 2021/2022 do COMSEA Curitiba, sediado na capital do estado do Paraná. Discutiremos como o conselho atua nessa realidade, transpassado pela história e pela realidade da capital.

6.1 Análise das Atas e primeiros resultados

Dado o fácil acesso às atas do COMSEA, foram coletados treze documentos do ano de 2021, e doze documentos de 2022. Destes vinte e cinco documentos disponibilizados no site do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, alguns continham somente atas da reunião ordinária, atas de reuniões extraordinárias, e outros documentos que possuíam em anexo ofícios, notas, apresentações – por slide ou imagens – fotos e lista de presença dos encontros presenciais. Foram 21 atas documentadas (nove de 2021 e doze de 2022), sendo dezoito de reuniões ordinárias e três de reuniões extraordinárias.

Outros documentos, no entanto, são mais difíceis de serem encontrados. A composição do conselho, por exemplo, é um dos dados que não foram disponibilizados até o final de gestão de 2022, o que impede ao público de conhecer diretamente os conselheiros que integram a gestão atual (ou integravam a gestão de 2021/2022). Para conseguir os contatos para as entrevistas aplicadas – que serão utilizadas na próxima etapa – foi necessário o contato direto com a Secretaria Executiva do conselho pelo e-mail oficial, numa solicitação formal à diretoria para se obter os nomes e contatos.

O COMSEA se reuniu em reuniões mensais ao longo dos últimos dois anos na gestão 2021/22, com durações de cerca de quatro horas cada. As atas se mostram resumidas, contendo duas ou três páginas de escrita, e não apresentando deliberações ou ações a serem tomadas com grande frequência. Por conta disso, subentende-se que muitas das discussões vivenciadas nos encontros provavelmente não conseguiram ser transmitidas ao papel, talvez se fazendo perder não somente importantes contribuições de conselheiros nas reuniões, como sugestões e deliberações que poderiam originar relevantes documentos do conselho aos órgãos e representantes competentes.

Essa questão da forma da escrita das atas foi inclusive levantada por alguns dos entrevistados. O mais importante de ser observado seria a qualidade do material, que se mostra bastante resumido sobre as atividades desenvolvidas nas reuniões mensais. Em sua função original, esses documentos deveriam abarcar o entendimento geral da reunião para membros ausentes ou enquanto memória, servindo para armazenar a existência e a importância de cada reunião individual para o histórico de decisões do COMSEA. Não sendo o foco dessa pesquisa, resta a dúvida de se o material alcança o resultado esperado, em especial em suas funções antes aos conselheiros que os utilizam. Quanto ao seu uso para o desenvolvimento dessa dissertação, as atas apresentaram importantes evidências quanto ao trabalho desenvolvido pelo conselho em diversas áreas, mas não foram suficientes para se permitir chegar a conclusões significativas sobre a formação de coalizões na dinâmica de trabalho. Portanto, o uso das entrevistas veio como uma forma de complementar essas informações.

Em pouco mais de sessenta páginas dispostas de atas escritas, as primeiras expressões que chamam atenção são as que fazem menção às Universidades do município. Foram mais de cinquenta citações ao longo das páginas que reforçam não somente a forte presença desses atores da sociedade civil no grupo, mas também mostra sua participação nos debates e discussões internas. Isso se alinha com a perspectiva de pensamento de que as universidade e faculdades são importantes fontes de conhecimento e pesquisa no país, gerando dados e promovendo projetos que são vitais para a sociedade e para as políticas públicas do Estado brasileiro. Por conta dos acontecimentos recentes no mundo, com a pandemia de Covid-19, se pode confirmar a relevância que esses espaços tem para fornecer informações confiáveis e produzir dados necessários. Esse processo cada vez mais legitima esses espaços enquanto importante parte integrante do ciclo de políticas públicas, estando presente de diversas formas distintas em sua atuação (AGOPYAN, 2022).

Notavelmente, as próximas expressões que mais aparecem ao longo do texto dizem respeito às iniciativas políticas de inserir o assunto geral da SAN no ambiente político formal de Curitiba. Expressões como "vereador", "câmara" ou acerca da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) se repetem mais de cem vezes, contabilizando além da presença de representações políticas no grupo, também a preocupação com a continuidade dos processos e ações discutidas dentro do conselho por caminhos mais diretos de estruturar políticas públicas.

Como apresentado em seção anterior, conselhos consultivos, tal qual é o caso do COMSEA Curitiba, elaboram recomendações que podem ser consideradas por órgãos responsáveis, mas não tendo estes a obrigação de acatá-las. A possibilidade de se alcançar essas vias legais pela inserção dessas entidades políticas e outras representações no conselho permite que mais sugestões sejam acatadas, legitimando cada vez mais as ações e discussões que se tem lugar naquele espaço (LIMA, 2014). A importância dessas entidades também se reflete na permeabilidade que essas discussões do conselho têm na política do município, influenciando e sugerindo mudanças nas ações desenvolvidas pela prefeitura. Duas preocupações concomitantes ficam aparentes nas discussões do COMSEA, sendo elas a ação do projeto Mesa Solidária, da prefeitura, e das ações desenvolvidas com pessoas que vivem em vulnerabilidade social e situação de rua.

O Mesa Solidária é descrito pela prefeitura como um espaço onde são oferecidas diariamente refeições gratuitas para a população em situação de rua, risco social e insegurança alimentar e nutricional, resultado da parceria entre a prefeitura e entidades públicas e privadas, e gerenciado pela SMSAN (PREFEITURA, 2023). Ao longo das atas, expressões que faziam referência do projeto foram citadas mais de trinta vezes, demonstrando existência de conflito identificado tanto em atas, quanto nas entrevistas. Apesar de ser citado pelas entidades responsáveis pelo projeto na prefeitura em reunião do COMSEA enquanto conselheiros desde o início da gestão de 2022, o avanço do projeto na prefeitura correu sem o conhecimento dos conselheiros. Devido à essa situação, existiram discordâncias acerca do conteúdo do Projeto de Lei (PL) do Mesa Solidária, sobre sua estruturação e sobre como a iniciativa seria gerida, em especial por não terem abordado entidades que trabalhem com o público alvo ou mesmo feito qualquer levantamento de informações sobre a mesma para desenvolve-lo.

> Dando sequência à reunião, Tammy (ASP) relata que este conselho elaborou uma nota geral e uma nota dos representantes da sociedade civil do COMSEA solicitando que o PL passasse pela plenária, expondo as justificativas e motivos para isso. Tammy fez, então, a leitura dessa nota, para que aqueles participantes que ainda não tenham conhecimento possam se inteirar do seu conteúdo. Durante a leitura da carta, que segue anexa à ata, relata desacordo desse conselho com o PL por não terem sido consultados quanto ao teor do Projeto de Lei Mesa Solidária, encaminhado à CMC, para votação em 26/03/2021. Por fim, ressaltou a importância da parceria e contribuição do COMSEA nas discussões para elaboração de documentos desse teor junto ao Poder Público pelo fato dessa entidade, em toda a sua diversidade de integrantes, poder colaborar de forma assertiva com a proposição de documentos com esse conteúdo. Na sequência, a presidente passou a fala para a sra. Maria Teresa Ribas (PUC), que mencionou o

> nome de algumas instituições que atuam na assistência nutricional da população em situação de rua, que irão participar dessa reunião fazendo questionamentos, bem como apresentando e defendendo suas pautas. Ressaltou a importância de se oportunizar a escuta dessas instituições que se encontram na linha de frente dos trabalhos de assistência desenvolvidos com essas populações em situação de vulnerabilidade, uma vez que, com um conhecimento genuíno da causa, podem contribuir com mais propriedade para resolver essas questões urgentes relacionadas à fome. Também fez uma fala sobre pesquisas acadêmicas que apontam o aumento dessa população em situação de vulnerabilidade e a necessidade de as políticas públicas estarem atentas para contemplarem esse problema que se agravou após a pandemia. (COMSEA, 2022. Terceira Reunião Plenária. P.02)

Outras questões foram abordadas ao longo das atas, tais como as Hortas Comunitárias e as Fazendas Urbanas, mas trabalharemos essas questões em conjunto com as entrevistas, que nos possibilitarão um olhar mais abrangente sobre o tema.

6.2 Resultados das Entrevistas e Discussões

As primeiras perguntas do instrumento de entrevista visavam compilar uma série de informações sobre os membros do COMSEA de forma objetiva, a fim de se montar um perfil médio do conselheiro. Sem uma série histórica é difícil alegar que esse é um padrão de conselheiros para o COMSEA Curitiba. Porém, existe a tendência de manutenção de determinados grupos que são representados no COMSEA Curitiba, como a permanência das organizações governamentais pelo regimento, e alguns grupos de interesse da sociedade civil que continuamente integram o conselho. Na gestão atual, como apresenta o quadro abaixo, prevaleceram conselheiros do sexo feminino, brancos, com ensino superior completo, e renda familiar média mensal acima dos doze mil reais. Como Cruxên (2013) apontou, os conselheiros normalmente apresentaram renda e escolaridade superior à média da população, e confirmou a tendência de participação feminina acentuada em conselhos municipais (CRUXÊN, 2013).

QUADRO 1: PERFIL DO CONSELHEIRO DO COMSEA – CURITIBA NA GESTÃO 2021/2022					
SEXO					
FEMININO		**MASCULINO**		**OUTRO**	
73% (11)		27% (4)		0	
COR					
BRANCO	**PRETO**	**PARDO**	**AMARELO**	**INDÍGENA**	**OUTRO**

73% (11)	0	20% (3)	7% (1)	0	0
ESCOLARIDADE					
ENSINO FUNDAMENTAL	**ENSINO MÉDIO**	**SUPERIOR INCOMPLETO**	**SUPERIOR COMPLETO**	**ESPECIALIZAÇÃO**	
0	0	6,6% (1)	0	26,6% (4)	
MESTRADO INCOMPLETO	**MESTRADO COMPLETO**	**DOUTORADO INCOMPLETO**	**DOUTORADO COMPLETO**		
0	53,3% (8)	6,6% (1)	6,6% (1)		
FAIXA ETÁRIA					
ATÉ 20 ANOS	**DE 21 ATÉ 30 ANOS**	**DE 31 ATÉ 40 ANOS**	**DE 41 ATÉ 60 ANOS**	**ACIMA DE 61 ANOS**	
0	6,6% (1)	20% (3)	60% (9)	13,4% (2)	
RENDA FAMILIAR MENSAL (MÉDIA)					
Abaixo de R$ 500,00	**De R$ 500,00 até 1.500,00**	**De R$ 1.501,00 até 2.500,00**	**De R$ 2.501,00 até 4.000,00**		
0	0	0	0		
De R$ 4.001,00 a 8.000,00	**De R$ 8.001,00 a 12.000,00**	**Acima de R$ 12.001,00**	**Não sabe ou prefere não responder**		
20% (3)	46,7% (7)	26,6% (4)	6,6% (1)		
SITUAÇÃO NO CONSELHO					
TITULAR	**SUPLENTE**	**NÃO SABE**	**OUTRO**		
80% (12)	20% (3)	0	0		
HÁ QUANTO TEMPO É CONSELHEIRO (A) DESTE CONSELHO?					
MENOS DE UM ANO	**DE 1 A 3 ANOS**	**4 A 6 ANOS**			
20% (3)	60% (9)	6,6% (1)			
7 A 10 ANOS	**MAIS DE 10 ANOS**	**NÃO SABE / NÃO SE APLICA**			
6,6% (1)	6,6% (1)	0			

Fonte: A autora (2023)

Existe uma tendência dos Conselhos de Promoções de Direitos possuírem, comparativamente, mais negros e pardos do que Conselhos Tradicionais (que são os correspondentes às áreas consideradas estratégicas pela Constituição: saúde, educação e direitos da criança e do adolescente). No COMSEA, entre quinze entrevistados, quatro não se identificaram como brancos, se considerando pardos (20%) ou amarelo (6,6%). Curitiba é a capital mais negra do sul do país, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010. Quase 350 mil pessoas se autodeclararam pretos ou pardos de um total de 1.751.902 pessoas, ou seja, mais de 20% de sua população. No entanto, devido a políticas de embranquecimento e invisibilização dessas populações, no Paraná a população afrodescendente e indígena foi

proporcionalmente menos beneficiada por políticas públicas (CANDIERO, 2019; CRUXÊN, 2013).

> No Paraná, o IDHM [Índice de Desenvolvimento Humano Municipal] da população branca, em 2000, era de 0,673 e passou para 0,773 em 2010 (acima da média nacional). Já o IDHM da população negra paranaense que era de 0,562 em 2000, alcançou o índice de 0,690 em 2010, pouco maior do que o índice da população branca 10 anos antes. (...). O valor do rendimento mensal médio das pessoas de 10 anos ou mais de idade, na Região Sul era de R$1.380,88 para a população branca e R$1.730,71 para a população amarela. O rendimento mensal médio da população preta era R$ 883,32 da população parda R$ 861,95 e da população indígena R$ 754,90 (CANDIERO, 2019. P.13).

Diversas consequências nascem dessa falta de políticas públicas específicas voltadas a essas populações, entre elas o empobrecimento contínuo e o aumento das desigualdades, tornando Curitiba uma das cidades mais desiguais do Brasil, com concentração de extrema pobreza entre negros (para o IBGE considera-se "negra" a somatória da população autodeclarada preta e parda) nas áreas urbanas e nas áreas rurais. Nestas soma-se o agudo agravamento das condições de vida da população (CANDIERO, 2019). Simultaneamente ao evento da pandemia da Covid-19, essa inação política da prefeitura produziu um resultado catastrófico, expondo milhares de pessoas à vulnerabilidade social, em sua maioria homens e mulheres pretas que, sem devida proteção social e oportunidades, integram a crescente parcela de população em situação de rua na cidade (PDUR, 2020). Pela falta de dados, por não ocorrerem pesquisas específicas sobre essa parcela da população, dependemos apenas do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o CadÚnico, para gerar alguma espécie de informação sobre essas pessoas. Esses dados nem sempre são consistentes com a realidade, pois apresenta uma margem de subnotificação. Nem sempre os usuários podem ou conseguem realizar esse cadastro. Em agosto de 2022, cerca de três mil pessoas em situação de rua eram registradas no CadÚnico no município, sendo Curitiba atualmente a capital do Sul do país com mais pessoas nesta condição (BEM PARANÁ, 2022).

Essa percepção da realidade transborda para os conselheiros, que trouxeram como um dos pontos mais discutidos nas reuniões. Assim como visto nas atas, as entrevistas refletem essa preocupação, em especial pelo fato de o COMSEA constituir-se como um espaço de discussão de políticas públicas que tenham impacto direto na vida das pessoas em situação de vulnerabilidade. Como disposto nos capítulos teóricos, utilizaremos esse espaço do conselho como nosso subsistema de análise, delimitado pelo mapeamento dos atores (e suas organizações de origem)

que buscam influenciar os processos de elaboração de políticas (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007).

> (...) trago de novo a questão do Mesa Solidária, que foi algo recente que ocorreu nessa gestão. A importância de a gente ter... pelo que vi até fora do conselho, o contato com a sociedade civil junto à população em situação de rua na época. Não foi algo que a prefeitura levou antes para discutir nesse momento, que seria super relevante para os representantes trazerem essa pauta, não trazem. Isso passa por aquilo que eu já comentei, do interesse de só trazem pautas de marketing, de dizer 'nossa, como a prefeitura faz', 'a gente faz o possível, vocês estão reclamando de que'. E aí, nesse momento, o COMSEA se mobilizou, gerou o documento colocando os pontos que seriam importantes, indo contra até, porque naquele momento estava sendo imposto, sem a discussão com a sociedade civil. E aí foi possível rever. A prefeitura reviu o texto e adequou diretamente com o COMSEA, trabalhando junto. Grupos que já trabalhavam com a população de rua passaram a servir as refeições junto ao Mesa Solidária. É uma estratégia que deu certo, mas o papel do conselho é muito importante, e a gente tem o exemplo dessa gestão, de que pode ser efetivo na melhoria da formulação destas questões (Entrevistado A).

O desmonte de políticas públicas de SAN que ocorreu no Brasil nos últimos anos refletiu significativamente no trabalho ativo sobre essas temáticas, aprofundando as fragilidades já existentes. Subsistemas maduros compartilham experiências políticas a fim de integrar e maximizar sua influência sobre as decisões. Mas, na situação experimentada no país, pela instabilidade do sistema político de forma geral, essas estruturas são retardadas ou impedidas de prosperar (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007). Isso pode significar não somente a perda da legitimidade desses espaços enquanto locais de debate para melhorias em políticas públicas, como também na diminuição da participação em si.

> Eu acho que nesses 4 anos a gente pisou em ovos. Tanto com conselhos nos municípios, quanto com o conselho estadual, porque parece que o poder público estava fazendo um favor em manter esses conselhos, sabe? Porque não tinha obrigação de mantê-los. Até pelo SISAN não ser algo obrigatório. A adesão é "adere quem quer". Não há obrigação de que o município ou estado tenha adesão ao SISAN. Então, claro, teve essa vontade política de aderir e de manter e, mesmo que a extinção do nacional, se manteve. Tanto que Paraná acho que foi um dos únicos que conseguiram dar sequência. Mas é sempre naquela sensação de que eles estão fazendo favor. Então, vamos devagarinho, vamos até onde dá pra não correr o risco de perder. Mais um motivo para esse marco regulatório: o SISAN precisa ser obrigatório. Partir do governo federal essa obrigatoriedade para que a gente consiga não se sentir assim e, quem sabe, avançar nessas discussões (Entrevistado O).

Um conceito trazido pelo entrevistado é o dos marcos regulatórios. Esse conjunto de direcionamentos atua enquanto proteção às políticas de SAN por promoverem mais constância nas

ações, e está em constante mudança por representar interesses não só sociais, como econômicos e políticos, devendo se adequar às necessidades da atualidade. A estruturação de conselhos, reconstrução do CONSEA enquanto gestão nacional de políticas de SAN e a realização de conferências temáticas da área são, por exemplo, alguns marcos regulatórios importantes que previnem não somente contra a completa extinção dessas iniciativas quando ocorre a troca de governos, mas possibilitam a continuidade das mesmas. Outro marco foi a sanção da LOSAN, que instituiu o SISAN, citado na passagem acima pelo entrevistado (CRUZ, 2018).

> Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do País (BRASIL, 2006. P.07)

O SISAN buscou organizar as iniciativas de promoção de SAN, bem como ações voltadas para a garantia do DHAA. Integram a ele as câmaras intersetoriais, as conferências e os conselhos, dos quais tratamos aqui de uma das instâncias municipais. Marcos regulatórios também dizem respeito à permanência e legitimação das atividades dos conselhos, como já posto anteriormente também. Quando criados por lei, possuem maior grau de institucionalização e, consequentemente, de estabilidade; quando criados por decretos, a decisão não cria novos direitos, somente estabelece normas que detalharão o que se diz em lei. E, quando criados por portaria, ela expressa decisões de outras autoridades que estão abaixo do chefe do Executivo, podendo ser extintos ou modificados mais facilmente que as leis e os decretos (CRUZ, 2018; LIMA, 2014).

Assim como conselhos de SAN são consultivos, não existe uma obrigatoriedade em aderir ao SISAN, já que ele preza pela participação social voluntária em todas as etapas de construção das políticas públicas (CRUZ, 2018). Porém, constrói-se o ponto de que, a fim de se construir um sistema forte de proteção do DHAA e promover a SAN, a adesão opcional torna a intersetorialidade fraca e dificulta a inserção dos espaços consultivos, tais como o COMSEA Curitiba, no radar da manutenção e produção de políticas públicas do município.

> A visibilidade que a gente tem como conselheiro e como COMSEA Curitiba é algo muito interessante, porque o que a gente fala realmente é ouvido, num âmbito, por exemplo, de Paraná, nacional até. E também a visibilidade para as próprias instituições, organizações, universidade e secretarias que também fazem parte. Porque você pode desenvolver um trabalho há tanto tempo, mas... "ah, eu desenvolvo meu trabalho e faço parte do COMSEA". Eu acho que é algo que

> engrandece mais a sua atuação, e te faz ser ouvido de uma forma mais alta (Entrevistado I).

O estado do Paraná e sua capital, Curitiba, ainda são exemplos frente a outras unidades da federação e outras cidades pela promoção de políticas de SAN e pela continuidade de participação no SISAN mesmo após seu desmonte constante dos últimos anos. Possuem um conselho bem delimitado e estruturado desde o início dos anos 2000, e integram uma das maiores redes de SAN do país. Não é incomum ouvir comentários positivos acerca das possibilidades e vantagens do conselho pelos seus membros, mesmo que seguidos de críticas sobre sua má utilização pela gestão municipal.

> Olha, eu quero te dizer que se eles tivessem interesse a gente poderia ter avançado muito. Quando eu te digo "ter o interesse" eu quero te dizer que a coisa funciona mais ou menos assim... É uma questão de respeito, porque as pessoas que estão ali, essas pessoas, elas têm um saber. E elas têm um saber que ele é construído (...). O saber construído ele é um saber que que vem e que aflora de maneira que quando se você tiver o interesse, a humildade e o compromisso com a população, de ouvir o que essas pessoas trazem, você pode implementar políticas que sejam de interesse dessas pessoas, que seja de interesse da população (Entrevistado G).

Um relevante ponto que o entrevistado G traz a conversa diz respeito ao *saber construído*. Conforme aponta o MCD, a informação científica e técnica desempenha um papel importante na modificação das crenças dos participantes da política, ou seja, que pesquisadores estão entre os atores centrais de um processo político (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007). Essa interpretação já pode ser vista até mesmo em uma análise superficial das atas. A presença nesses espaços de representantes das universidades é um sinal de que o conhecimento acadêmico não somente é valorizado como é essencial para promover debates significativos sobre temas sociais. Porém, não são os únicos a compartilhar conhecimento. O *saber construído* diz respeito às experiências vividas pelas organizações que convivem com as questões sociais no cotidiano, que lidam com as situações enquanto linha de frente e podem fornecer informações cruciais para a gestão, continuidade e melhoria de políticas públicas.

Nesta análise, os conselhos são vistos como espaços reunindo entidades diversas a fim de deliberar sobre um mesmo assunto, promovendo a inclusão e a participação social. São essas figuras, não necessariamente vinculadas a um meio acadêmico ou governamental, que representam a vivência e a sabedoria do cotidiano. Organizações não governamentais, ou ONGs, são um exemplo forte de participação social e envolvimento cívico. Por meio de espaços como o

COMSEA essas organizações podem se manifestar em um meio institucionalizado, pensado para promover essa interação e possibilitar que as experiências sejam passadas adiante, promovendo melhorias em políticas já experimentadas pela cidade, ou gerando novas políticas que abarquem os problemas sociais mais emergentes, como é o caso da insegurança alimentar entre pessoas em condição de vulnerabilidade social. Ressalte-se ainda que, enquanto modelos de escolha racional assumem atores egoístas buscando racionalmente interesses próprios, o MCD não exclui a priori a possibilidade de comportamento altruísta (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007).

> A pessoa que eu substituí colocava como muito difícil, porque ali nós temos doutores, especialistas no que fazem, na parte da agricultura... então, tem pessoas que tem um conhecimento muito profundo daquilo que estão defendendo, e no meu caso, como peguei tudo já caminhando, eu precisei me inteirar das situações; um dos motivos que fez com que a pessoa desistisse foi justamente essa dificuldade, achando difícil o entendimento para acompanhar o conselho. (...) Na última reunião eu até coloquei essa questão que eu estou colocando pra você dizendo que nosso representante desistiu por conta disso, que se achava insuficiente. [conselheiro não identificado] deu um depoimento muito bom, porque lembrou que [representante anterior], numa das reuniões, falou que em Curitiba não existia o acesso à água potável. Isso em uma reunião... faz um certo tempo. E que esse fato da pessoa colocar isso trouxe um órgão do conselho especialista em água, resgatando isso, e agora faz parte das discussões atuais. Ela, achando que não tinha muito a contribuir, na verdade, tinha. Eu até fiz uma ligação para ela, contando que ela foi importante para o acesso de água aos moradores de rua, o seu acesso para lavar as mãos, a tomar água, ao uso do banheiro (Entrevistado K).

A própria compreensão de que esse é um espaço de debate, discussões e proposições é relevante para compreender que nenhum conhecimento é descartável, e que todos os presentes, sejam conselheiros ou não, possuem a capacidade de propor assuntos relevantes à temática. O espaço proporciona a participação da sociedade civil, ao ser uma reunião aberta, pública e que permite a inclusão popular.

6.2.1 Dificuldades de atuação

> E a gestão não entende que essa escuta é uma escuta qualificada que pode ser utilizada para políticas públicas, mas não é o que eles pensam. Eles pensam que conselho é algo que fica ali "enchendo o saco" deles, criticando tudo que eles estão fazendo, e eles não entendem a pérola que eles têm na mão. Porque se eles devem uma atenção maior, e até um recurso maior viessem para isso, as políticas seriam muito mais bem definidas. E aí a margem pra erro seria quase zero. Mas ainda... isso não é entendido (Entrevistado H).

As dificuldades que circundam a participação no COMSEA também foram um tópico relevante e que, por diversas vezes, voltaram a ser assunto nas entrevistas feitas. Tanto a

participação dos conselheiros quanto a participação do público possuem problemas que acarretaram em desmotivação, desistência e a falta de inclusão. Um exemplo pode ser visto na citação acima, sobre a participação enquanto conselheiro. O entrevistado K, na última citação do tópico anterior, explica sobre a desmotivação que levou o antigo representante da instituição a desistir, apontando as dificuldades temáticas e a complexidade das discussões dentro do COMSEA. Existem três questões que nascem dessa discussão sobre dificuldades, que de forma recorrente apareceram nas entrevistas: a primeira sobre a dificuldade de compreensão dos temas debatidos no COMSEA; a segunda sobre a dificuldade de permanência dos conselheiros devido a incompatibilidade de agendas; e terceiro, sobre a falta de participação popular além da presença dos conselheiros.

A primeira questão diz respeito às dificuldades pessoais dos conselheiros eleitos para tratar dos tópicos discutidos, como visto na fala do entrevistado K. Devido à complexidade da formulação de políticas públicas nas sociedades modernas, o modelo de coalizões define que, a fim de integrar e maximizar sua influência sobre as decisões no subsistema, os participantes tendem a se especializar na área temática ao qual estão vinculados (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007). Essa especialização pode acarretar no afastamento de representantes que sejam novos ao ambiente, dificultando a inclusão integral daqueles representantes - seja por receio de não corresponderem ao tipo de conhecimento proposto na discussão, ou por simplesmente não compreenderem os processos pelo curto tempo em atuação no conselho. Vale ressaltar que os conselhos, e o COMSEA de forma específica, se fortalecem exatamente nessa definição de espaço inclusivo para participação social. A presença de diferentes formas de conhecimento, como já ressaltado anteriormente, é essencial para que as discussões sobre política pública sejam amplas e possam realmente gerar ações efetivas. Contudo, essas dificuldades apresentadas e o consequente afastamento de determinados conselheiros pode refletir a necessidade de repensar esses espaços enquanto promotores de inclusão, em especial se não conseguem agregar os diversos tipos de produção de conhecimento e inserir saberes que nãos os acadêmicos e burocráticos em suas decisões.

Algumas propostas podem ser geradas nesse sentido, a fim de promover a melhor interação entre novos conselheiros, que podem vir a ter dificuldades sobre a dinâmica do conselho, mas também para constantemente atualizar os integrantes e propiciar a renovação das discussões

temáticas. Uma delas é a escuta ativa com instituições públicas, tais como universidades, unidades básicas de saúde, ONGs e outros projetos já existentes, a fim de melhor compreender a realidade do município. É mais provável que demandas sociais sejam vistas dessa forma, quando o governo está presente e discutindo com a sociedade de forma ativa sobre os problemas.

> (...) existe uma atuação na universidade fazendo pesquisa, fazendo extensão na comunidade. E com isso é possível a gente gerar informações que vão dar direcionamentos na voz no COMSEA. Então, mesmo que não sejam informações oficiais, as vezes uma pesquisa está em andamento, ou um projeto de extensão (...), mas que a gente faz no dia a dia, com a população... em "n" atividades junto à população e junto à outras entidades que estão com a população. (...). Acho que a gente consegue ter um olhar... ele é externo, mas ele tá lá junto com o usuário e tá ali levantando essas temáticas. Acho super relevante, assim como todas as instituições representadas ali especificamente. Quando eu estou falando, eu estou falando de uma experiência que eu estou tendo como observadora, digamos assim. Então, é super importante as pessoas, os representantes das outras entidades estarem lá exatamente para dizer 'ah, você viu dessa maneira de fora, mas eu estou aqui do lado de dentro' (...). (Entrevistado A)

Essa escuta pode vir em diversos formatos, tanto em visitas a espaços, como em organização de seminários e apresentações, entre outros. Assim como os novos conselheiros são submetidos a capacitações ao entrarem no COMSEA, outras iniciativas que reavivam o conhecimento e permitem maiores trocas entre esses ambientes podem ser bem vistas como uma forma de integração e inclusão.

> Ah, eu acho que sensibilização, conhecimento... eu não gosto da palavra treinamento, não gosto dessas palavras que são mecânicas. A sensibilização mesmo ao tema, o entendimento, seminários sobre o tema. Então a gente..., mas aí que tá. Pra que eu possa preparar esse conselheiro, ele precisa ter uns dias para estar ali, tem que ter um recurso envolvido nisso. Então, essas pessoas que estão ali elas tinham que ter um tempo para isso. E aí entrar isso na agenda. Então a agenda do conselho deveria propor isso (Entrevistado H).

A segunda dificuldade sobre a participação diz respeito à permanência dos conselheiros devido à incompatibilidade de agendas. Instituições formalizadas, estáveis e contínuas de participação cidadã são essenciais para que os regimes se tornem cada vez mais democratizados, sendo o direito à participação um dos aspectos da democratização. Todos esses pontos foram absorvidos pela Constituição de 1988, que visava inserir a sociedade nos mecanismos da vida política. (BOBBIO, 1983; DAHL, 2008; LAVALLE, 2011; SOARES, 2012; TOUCHTON, 2020).

> Eu, falando um pouco do meu lugar, de onde eu venho, a grande dificuldade tem sido o aumento da pobreza. E por que que eu te digo isso? Porque, por exemplo, eu faço um trabalho dentro da minha organização e ele não é um trabalho remunerado.

> E aí, falando em conselhos, de um modo geral, tem conselhos que a gente precisa da sociedade civil organizada participando, mas tem dificuldades por conta de horário, essa coisa toda e as pessoas precisam trabalhar. Então a gente também tem esse fator significativo, por exemplo, em organizações onde as pessoas fazem um trabalho mais voluntário. Porque se eu faço um trabalho voluntário, eu tenho que ter uma renda, porque eu tenho boletos para pagar. Então, como é que eu vou poder participar do conselho, que o horário do conselho é exatamente no horário que eu estou trabalhando? Então, isso é uma coisa que tem dificultado bastante mais organizações poderem se candidatar e participar (Entrevistado G).

Conselhos possuem seus direitos de existência e voz protegidos por leis, favorecendo a formação desses espaços de diálogo. Porém, não existe legislação que promova essa atividade cívica e resguarde o direito da participação atuante. Isso significa que muitos conselheiros, em especial oriundos da sociedade civil, possuem outras atividades cotidianas que costumam ser suas fontes de renda. Alguns são eleitos por instituições e organizações que já são uma segunda fonte de trabalho, muitas vezes sem remuneração, como ONGs. O COMSEA representa uma realidade comum aos conselhos consultivos, que não possuem orçamento próprio nem remuneram seus conselheiros. Sendo assim, são vistos mais como uma atividade não compensatória, fruto de trabalho e sem retorno visível.

> A sua agenda de trabalho. Porque a maioria está representando a instituição em que trabalha. Até aí tudo bem, né? Quem está representando a instituição que trabalha tem esse entendimento. Minha chefe vai saber que eu estou numa reunião contigo por causa de conselho, ela vai entender que é válido essa interação entre nós. Agora, tem pessoas que estão em alguma instituição, mas também tem o seu trabalho. Então, pra essa pessoa é difícil conseguir conciliar essa agenda. Então, eu acho que essa questão de tempo é o principal impeditivo para os conselheiros. Já para os governamentais, principalmente o pessoal da Secretaria de Segurança Alimentar, a política acontece ali, né? (...) a agenda deles é pra isso. Então, às vezes eles não têm esse entendimento que um conselheiro da sociedade civil não vai poder estar presente. (...) E eu sempre falo que o trabalho do conselheiro é ali na plenária. A hora de fazer política aconteceu no governamental. Então se eles estão fazendo acontecer então... ou não, e a gente cobra. É isso que que vale. Então, são essas as dificuldades. E, às vezes eles [governamental], dão a desculpa de que não nos envolveram por isso. Porque falta a nossa participação. Não, mas a nossa participação é na plenária e não nos eventos (Entrevistado O).

Algumas sugestões para esses dilemas giram em torno da proposição de uma legislação mais inclusiva, pensada para a participação popular e que estimule a percepção cívica ao integrar espaços de discussão como conselhos e outras iniciativas similares. Essa iniciativa poderia alcançar não somente instituições públicas, mas empresas privadas, para que compreendam a importância da presença dos cidadãos, e tenham formas de resguardar tais direitos de participação. Essa questão envolve todo um sistema que historicamente foi construído para impedir a

participação popular, desde a diminuição da importância e perda da legitimidade das instituições, até a falta de promoção de bens públicos que possam facilitar o acesso às mesmas, como transporte público, leis específicas ou o desconhecimento sobre a temática em toda sua extensão. A vontade de participação é somente uma das amarras para um sistema bem feito, faltando ainda essenciais iniciativas e políticas para que se alcance um país que realmente promova a cidadania participativa.

> Nós temos pessoas muito estudiosas, nós temos pessoas muito dedicadas... então ali é um complemento. Você tem pessoas de vários níveis, e essas pessoas de vários níveis querem construir juntos. Então a gente tem participação da universidade, (...) você tem participação de conselhos, (...). Você tem a participação é de organizações que trabalham com a comida diretamente. E você, tem as organizações que fazem um segundo plano, dentro da lida com o alimento. (...) Então, o que que eu percebo, você tem muitos elementos. E são pessoas que realmente querem construir, porque tem uma humildade na fala (Entrevistado G).

Essa questão diz respeito à diferença de percepção entre conselheiros, em especial quando são oriundos de áreas distintas. Essa dificuldade em participação vista pelos conselheiros da sociedade civil teve pouco reflexo entre os conselheiros de áreas governamentais. Um dos motivos já foi citado pelo entrevistado O, na citação acima. A agenda dos conselheiros oriundos de agências governamentais gira em torno das políticas que estão sendo debatidas em plenária. Muitos possuem conhecimento sobre as burocracias e não estão em sua primeira gestão no cargo. Essa diferença pode ser um exemplo de como atores de diferentes coalizões tendem a perceber as mesmas informações de maneiras muito diferentes. São pessoas com realidades diferentes que, mesmo que estejam atuando em prol de um interesse comum (discutir políticas públicas de SAN do município de Curitiba), possuem perspectivas diferentes.

O terceiro desafio diz respeito à participação popular além da presença dos conselheiros. As reuniões mensais do COMSEA são sempre tomadas em local público, com livre acesso da população, assim como são todas as reuniões de conselhos. Mesmo que não tenham direito a voto sobre as decisões finais assumidas pelos conselheiros, o público possui direito a voz, podendo ser porta de entrada para questões relevantes de serem tratadas naquele espaço. Assim como os conselheiros, o público geral sofre com as mesmas questões que o impedem de estar presente, que dizem respeito à própria estrutura do sistema. E no mais, costumam não estar informadas sobre a agenda (tanto de datas quanto de temáticas trabalhadas) do COMSEA.

> Inauguramos ali, no Dia Mundial da Alimentação o Mercado de Orgânicos. (...) Foi a primeira vez que foi utilizado. Eles fizeram uma reforma no auditório, fizeram uma reformulação tecnológica, então você tem um painel enorme. (...). Eu falei pro

> diretor geral da Secretaria, "olha, eu acho que todas as reuniões do COMSEA, elas deveriam ser aqui". Mudando esse aspecto do auditório, com aquelas cadeiras retas. Porque todas as reuniões do conselho com uma pauta estruturante, as pessoas que podem ali participar 20 minutos, 15 minutos para alimentar, para trazer isso. Isso é uma coisa que está ali, é um espaço público. Então muito me anima isso. E também sempre fui favorável que tivesse seminários. Agora, com uma reunião que é meio período, uma vez por mês, como é que você dá conta? (Entrevistado L*)*

Isso ressuscita a questão anterior. Mesmo os conselheiros, que possuem o poder de voto e são respaldados por seu assento no COMSEA, possuem dificuldades para se fazerem presentes. O público, voluntário, sem respaldo e sem conhecimento sobre o que se trabalha naquele espaço, é praticamente inexistente ao longo dos encontros. Nesse sentido, o estímulo governamental, com estrutura de divulgação e possibilidade de ofertar amparos mais estáveis, é essencial. É um reconhecimento da legitimidade e da importância desses espaços para inclusão e efetividade das políticas públicas que essas medidas sejam tomadas. Somente dessa forma pode-se inserir diálogos mais complexos, mais reuniões em espaços menores de tempo, maior participação popular e melhores políticas na agenda.

> Então, o que eu quero dizer para você é que a gente não tem esses elementos para falar para você. "É essa, essa, isso aqui foi legal. Isso aqui deu certo porque a gente discutiu junto. Nós construímos isso". A gente não tem. O que a gente sabe que existe, é o que a gente fala, é o que nós trocamos lá dentro. Mas, enquanto política pública implementada a partir do diálogo feito com o conselho e que tenha saído de uma conferência... O que está dito lá, que no plano está descrito assim, nós não temos. (...). Eu não tenho esses elementos, porque para mim, se você não constrói, se você não discute, se você não debate, eu não tenho isso como política pública. (Entrevistado G)

Tendo em vista que os atores de diferentes coalizões tendem a perceber as mesmas informações de maneiras muito diferentes (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007; WEIBLE, 2009), as entrevistas apresentaram muitas percepções sobre a atuação dos conselheiros representantes de áreas governamentais. Esses representantes têm cadeiras fixas no conselho, e são indicados ao cargo a cada eleição, normalmente já estando presentes em sucessivas gestões. O costume de estar trabalhando sempre com temáticas similares os torna menos sujeitos a dificuldades de participação, tais como ausências por agenda ou dificuldades burocráticas. São eles os responsáveis apontados por trazer pautas sobre políticas da prefeitura, às vezes já encaminhadas para aprovação em agenda da câmara de vereadores do município (como foi o caso do Mesa Solidária) ou em processo de finalização.

> (...) Então, quando aparecem pautas que são propositivas, mas que elas aparecem como produtos prontos, em que não houve essa reflexão que é desejável e que é formalizada nos espaços, essa pauta acaba realmente sendo preponderante. Ela toma os espaços de discussão. (...). (Entrevistado L)

A vontade política de se consultar com entidades não deliberativas e realizar a escuta ativa deve existir para a promoção de políticas participativas. Essas ações, frutos de processos de participação, possuem mais legitimidade e podem originar políticas com mais delineamento e efetividade.

> Ele tem um seu aspecto positivo no sentido de que quando você precisa da interação deles, você está mais perto de poder acessar a informação a eles. O aspecto negativo é que, quando a agenda deles não bate com a da sociedade civil, eles funcionam como um filtro, eles se seguram ao processo para poder ser avançado (Entrevistado E)

As críticas mais assertivas sobre a participação dos conselheiros oriundos de instituições governamentais apontam esse desejo de "mascarar" a realidade da cidade, produzindo pautas formais que serão levadas ao conselho a fim de promover uma imagem ativa da prefeitura em torno dos problemas, quando, na realidade, tendem a escamotear ainda mais profundamente as questões sociais que deveriam estar sendo debatidas pelos conselheiros.

> Olha, é forte aqui em Curitiba (...). Eles têm esse envolvimento forte e trazem pautas. Nem sempre todas que nós gostaríamos (...). Então, eu acho que eles acabam trazendo o que é do interesse deles, porque precisa de vistas do conselho para alguma coisa acontecer. Quando não precisa de vistas do COMSEA, aí eles acabam pulando essa etapa. Não sei se deliberadamente ou pela pressa (Entrevistado O).

A percepção das dificuldades também varia muito entre os dois grupos (Figura 3). Os conselheiros de áreas não governamentais se mostraram com mais dificuldade em compreender o funcionamento e as atribuições respectivas de suas funções, uma vez que existe uma necessidade de condensar o aprendizado ao longo dos primeiros meses de gestão. Essa curva de aprendizado é compreendida como natural pelos conselheiros, mas também se mostra uma dificuldade por nem sempre estarem confortáveis em fazer posicionamentos nesse intervalo, ou se inserir em discussões as quais não abrangem totalmente suas percepções. Conselheiros que são indicados por instâncias governamentais costumam estar mais cientes de seu papel naquele espaço, de suas funções e capacidades, além de terem algum conhecimento da burocracia e do cotidiano de um conselho.



FONTE: A Autora (2023)

Observa-se também que a questão dos recursos reaparece de forma recorrente nas respostas dos entrevistados. O COMSEA Curitiba está instalado na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) do município, da qual recebe apoio material, financeiro e de estrutura física para a realização de suas atividades. Por conta de não receber um orçamento próprio, isso impede a ajuda de custos aos conselheiros, e muitas vezes até mesmo a elaboração de grandes projetos.

> (...) A vontade de ir das entidades por ser um conselho que não tem dinheiro, não tem fundo e é consultivo. É ele enfraquece a sociedade civil de participar. Porque geralmente, onde há o interesse financeiro, a adesão é muito maior (Entrevistado E)

As limitações orçamentárias e a falta de regularidade dos repasses às instituições beneficentes e outros organismos podem constituir obstáculos para a participação da sociedade civil. Apesar de dificuldades que advém da falta de um orçamento próprio, essa característica foi apontada como uma vantagem do COMSEA, que tende a atrair mais conselheiros interessados em participar do debate temático no município sem considerar um retorno econômico às suas instituições.

> Eu acho que a falta de recursos. A gente não recebe nada. Então, é gratuito. Muitas entidades já são as vezes muito pobres, são entidades ligadas à segurança alimentar, eles não têm recursos para pagar o conselheiro um ônibus, um Uber, que seja, pra ele ir ao conselho. Então, as pessoas vão porque querem ir. E porque acham... as

> vezes a entidade manda aquela pessoa, dá um dia ali para ela não trabalhar, para ela ir ao conselho e representar. Mas eu acho isso muito ruim, porque a falta de recursos gera outros problemas, que é a falta de recursos para planejamentos de grandes eventos que a gente poderia fazer, até um.... não sei nem se é recurso, mas ter uma agenda de recursos, sabe? Então, "ah, a gente vai ter um evento lá em 2023, vai custar quanto?", nunca tem muito isso. Porque é o que sobra, é o que dá (...). (Entrevistado H)

Esse é, inclusive, um dos pontos que dificultam a participação, como cita o entrevistado H. Sem recursos para auxiliar os conselheiros, que muitas vezes já lutam para conseguir manejar agendas e estar presentes, muitas entidades podem se ver em situações complicadas para mandar representantes para reuniões mensais ou até mesmo impedidas de fazê-los.

6.2.2 Políticas Públicas Municipais e a percepção dos Conselheiros

Como apontado nas atas, uma das principais discussões sobre políticas públicas que tomaram lugar no COMSEA na gestão de 2021/2022 disse respeito ao Mesa Solidária. Foi também o projeto com mais citações ao longo das entrevistas, sendo citado cerca de vinte e duas vezes pelos conselheiros. Era esperado que este fosse um tópico importante também para as entrevistas, visto como ocorreu o debate em torno do assunto ao longo das atas. Junto ao Mesa Solidária, outros projetos complementares foram apontados como importantes programas do município para a promoção da SAN, como as Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares, girando em torno da questão de alimentar adequadamente a população mais vulnerável. A figura 2 a seguir apresenta uma nuvem de palavras a fim de ilustrar a ocorrências de determinadas expressões que representam as políticas públicas ao longo das entrevistas. Proporcionalmente maior que o restante, o Mesa Solidária foi o lembrado com mais frequência dentre as políticas.



Figura 1 Nuvem de Palavras: Políticas Pública de SAN em Curitiba

As Fazendas Urbanas foram o segundo tipo de ação mais mencionado pelos entrevistados, representando uma possibilidade de produção de comida no ambiente da cidade, promovendo interação com a natureza, espaços verdes e manutenção de fauna e flora.

> Em termos de município de Curitiba, eu acho que avançou muito desde que foi criada.... Essas conversas e o conselho, eu acho que avançou muito. Teve a possibilidade de implantar as Fazendas Urbanas, que colaboram muito também para população de baixa renda. A questão até da biodiversidade aumentando através da implantação do programa do Jardins de Mel, que é a implantação das caixas de abelhas para melhorar a biodiversidade das espécies em Curitiba (Entrevistado D)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi citado diretamente cerca de cinco vezes, mas diversas outras foi introduzido enquanto tema ao longo das entrevistas para relembrar que essa discussão foi dificultada pela situação da atualidade. A pandemia impediu a continuidade de algumas pautas, em especial por paralisar atividades e demandar novas formas de atuação das entidades – que nem sempre se adaptaram de forma rápida ou eficaz; mas também pelas discussões que focaram em ações emergenciais para conter o avanço desenfreado da fome e do desabastecimento alimentar nos centros urbanos. Entende-se que por essa razão uma das principais temáticas na gestão fora do Mesa Solidária, uma contenção imediata para populações que já estavam em situação vulnerável e subitamente perdera renda e estabilidade mínima.

> Mas é claro que a alimentação escolar, com a fragilidade de ser uma alimentação escolar de caráter urbano, de caráter terceirizado e que perde um pouco da potencialização dos circuitos curtos da alimentação, de participação da agricultura familiar com mais exuberância necessária. Então, é algo que também é uma questão a ser discutida. É uma outra política de segurança da pauta de segurança alimentar (Entrevistado L).

> Eu espero que a gente consiga abarcar de maneira mais ampla a população de rua que eu acho que são invisíveis, por mais que tenham equipamentos de segurança alimentar focado na alimentação dessas pessoas. Eu acho que ainda é muito, mas muito reducionista. Eu não acho que abarca o que é necessário. Eu gostaria de discutir novamente a questão da alimentação escolar e da terceirização... A "desterceiriação" da alimentação escolar do município de Curitiba, porque a reclamação é muito grande sobre a alimentação. Não do nutricionista que é gestor do município, e sim o que chega na escola. Então, eu queria discutir esses dois aparatos... essas duas partes. (Entrevistado H).

Outros equipamentos e programas de SAN citados pelos conselheiros foram projetos de agricultura familiar e hortas comunitárias, que visam estimular e orientar sistemas de produção de alimentos em espaços públicos e privados, provendo circuitos curtos de alimentação e o desenvolvimento de atividades de agricultura urbana. Foram citados também programas de apoio ao abastecimento alimentar que comercializam alimentos básicos como Armazém e Sacolão da Família, e que atendem famílias com renda bruta mensal de até cinco salários mínimos (DE PAULA, 2021).

O intuito de questionar os conselheiros sobre a percepção individual dos principais projetos e políticas da SAN do município se valia do objetivo de compreender quais programas eram conhecidos e mais valorizados. As respostas demonstram um bom conhecimento sobre os instrumentos de SAN do município, mas poucas respostas se delongam em críticas ou comentários sobre os mesmos projetos. Conselheiros informados e cientes são essenciais para promover debates mais abrangentes, que abarquem as necessidades dos cidadãos.

> Acho que não tem muitos equipamentos onde a população precisa, e sim equipamentos em locais onde a população é mais numerosa, mas não tão carente. Então, você teria que ter no Cachimbo alguma coisa, você teria que ter em outras comunidades mais carentes essas políticas. Penso eu que a SAN tem um cerne inicial do combate à fome. Então, se você, naquele município X ou Y, por exemplo, de Curitiba, equipamentos de SAN naquele local vão ser inúteis. Claro que vai ser útil a um tipo de população, mas para combate à fome e à miséria eu acho que falta muito (ENTREVISTADO H).

Uma importante questão que infelizmente não foi abarcada nas entrevistas, mas seria de grande valia para analisar a verdadeira percepção dos conselheiros sobre os bens públicos de

promoção de SAN, seria o questionamento de quantos desses conselheiros realmente utilizam ou conhecem de perto o verdadeiro funcionamento dos projetos que apontaram como relevantes. Essa talvez seja uma questão de cunho mais amplo, que deva ser destinada aos estudos de políticas públicas de modo geral. Quantos aos formuladores de políticas, realmente conhecem as políticas que produzem? As utilizam, ou compreendem como elas são gestadas no cotidiano? Nesse ponto se encontra a relevância do conselho. Muitos desses representantes não têm uma percepção clara do uso e do cotidiano, e o contato com as entidades que têm esse conhecimento adquirido pelo uso se torna relevante para compreender as necessidades fundamentais dos usuários dos projetos.

6.2.3 Atuação do COMSEA nas políticas do município

Ao serem vivenciadas pelos conselheiros, questões como a do Mesa Solidária suscitam o debate sobre a importância de espaços de participação como o COMSEA para a produção de políticas públicas nos municípios.

> O conselho, por ser um conselho consultivo e não deliberativo como são outros conselhos, ele é um pouco menos influente, não tão incidente como outros conselhos, mas ele faz a função dele. De quando era necessário fazer posicionamento ao processo... Ou seja, ele tem a sua delimitação por conta de ser consultivo. O próprio governo municipal pode ou não acatar as instruções do próprio conselho. Que é diferente de um conselho deliberativo, onde o conselho impõe suas ideias (Entrevistado E)

Os conselheiros expressaram preocupação sobre a frequência com a qual suas sugestões eram ouvidas. Por ser um conselho consultivo, a prefeitura não possui obrigação de acatar suas deliberações internas. Críticas foram produzidas sobre a falta de comprometimento da prefeitura em estar presente e dedicar esse esforço de escuta aos membros do COMSEA. O próprio exemplo da discussão do projeto do Mesa Solidária mostra o conflito gerado pelo avanço do governo municipal sem o direito de fala e contestação devido.

Assim como o CONSEA Nacional, os conselhos de segurança alimentar e nutricional a nível estaduais e municipais usam de espaços consultivos como ferramentas de promoção de participação. Não pretendem promover leis sobre SAN de forma obtusa, preferindo que estados e municípios permitam a participação de atores sociais no debate e, assim, possa se estruturar como instância relevante para as políticas públicas do local.

> Por isso que eu te digo que é uma prática, de primeiro trazer produtos prontos para essa apreciação. Então, eu acho que o que se conseguiu com essa mudança e com essa ampliação é trazer o aspecto da saída dessa sala de conversa, chamada segurança alimentar, dentro do COMSEA. Essa saída, essas janelas de saída a partir da frente parlamentar de segurança alimentar e nutricional. E também isso trouxe um... talvez uma cultura de amadurecimento para essas secretarias, especialmente a Secretaria que abriga o conselho, de que ao propor um projeto de lei, ela está publicizando pra fora. Isso vai além da questão da instância de controle social e ela tem um coletivo, um universo para ser desenvolvido com outros atores. Então, eu vejo que a atuação no COMSEA ela tem um marco hoje que tem um caminho das pedras que está se iniciando, que é justamente esta articulação (Entrevistado L).

Cada organismo possui uma forma única de perseguir seus interesses. É com interseccionalidade de interesses e fortalecimento desses espaços de escuta que os conselhos de SAN tentam promover essa aproximação da sociedade civil e do governamental, dado que um tem muito a ganhar com o contato do outro. Esses espaços podem não ser suficientes para implementar mudanças na realidade de forma abrupta, passando a imagem de que são espaços que não produzem resultados.

> De todas essas políticas, o que eu percebi maior atuação do conselho foi no Mesa Solidária. (...). No Mesa Solidária que teve mais participação do conselho e também das entidades filantrópicas que fazem essa doação de alimentação. Teve um movimento legal na Câmara dos vereadores, onde deu muita discussão dentro do COMSEA. Então, de todas as políticas a que mais gerou discussão que eu percebi, na minha percepção, foi a questão do Mesa Solidária. As demais políticas eu não vejo muita discussão pertinente, é mais um repasse de informação (Entrevistado B).

Mas produzem um resultado mais duradouro, que é a percepção de que verdadeiramente só se promove políticas públicas quando as entidades e a sociedade civil são ouvidas. É um trabalho constante, que envolve não somente questões alimentares em si, mas toda uma cadeia de políticas voltadas à segurança alimentar e nutricional, como a discussão sobre implementação de políticas de SAN mais eficazes para população em situação de rua.

No entanto, é relevante apontar que, de forma geral, resultados políticos oriundos de discussões participativas em conferências, OP, conselhos ou outras instâncias similares tendem a passar pela vontade de atuação governamental. Ou seja, para que essas políticas saiam dos debates e sejam oficializadas, é preciso que governantes competentes e orientados a esse fim estejam no poder. Sem esse alinhamento de expectativas, dificilmente as discussões em espaços participativos produzirão resultados.

> Eles não nos ouvem. Eles ouvem muito pouco, e eles fazem tudo a toque de caixa. Então, por exemplo, tem uma situação, que eu até já falei pra você, da população de rua. Ah, tem essa situação. Aí, você... eles não perguntam para a população de rua, eles vão lá e resolvem do jeito que *acham* que é pra ser resolvido. Às vezes eles gastam até mais dinheiro, gastam mais recursos com uma decisão muito mais política do que de fato de governo... de governo do que de fato para a população de rua em si, e muitas vezes não nos ouvem não. A gente fica meio que em um vácuo muitas vezes, sabe? Aí o que acontece, quando a política já está implementada, aí a prefeitura vai mostrar, né, porque daí depois que eles fazem eles vão mostrar, e a gente começa a apontar os defeitos... defeitos não, começa apontar as sugestões e eles não aceitam (Entrevistado H).

É essencial que ocorra essa troca de experiências e expectativas entre a gestão do município, no caso específico do COMSEA Curitiba, e os conselheiros. Sem a vontade política para tanto, os espaços deliberativos e consultivos serão esvaziados, com perda de legitimidade de atuação, e possivelmente políticas públicas mal elaboradas e mal implementadas, sem atender às necessidades de sua população.

Por outro lado, os marcos regulatórios são pontos essenciais para que essas políticas participativas não sejam esvaziadas na medida em que a vontade política é reduzida quando há troca de gestões. Eles permitem mais segurança ao trabalho, como vimos anteriormente, e são bem quistos pelos próprios conselheiros. A presença da CAISAN, por exemplo, incentiva a intersetorialidade e a organização de pautas em torno da SAN, suprindo o COMSEA com informações cruciais de políticas para que elas sejam debatidas antes de serem votadas e executadas. Mais ainda, uma gestão bem organizada da CAISAN pode aumentar a importância desses espaços de participação, cruciais no ciclo de políticas do município.

> Olha, eu acho que esse caminho ainda precisa ser melhor delineado, sabe? Agora nós tivemos notícia da reativação da CAISAN, que eu acho que vai ser importante para propor essas políticas públicas. Porque o conselho é consultivo, né? (...) A reativação da CAISAN para inserir essas orientações, essas indicações do conselho no desenvolvimento de políticas públicas. (...). E hoje mesmo, nesta data, a gente entregou um documento da nossa Câmera pro COMSEA geral com apontamentos para a CAISAN, (...) eu acho que é um caminho ainda que precisa ser intensificado. Eu acho que ele ainda é bem incipiente (Entrevistado M).

Nota-se que os conselheiros possuem certa descrença na atuação do próprio conselho ante as políticas municipais geradas, mesmo que vejam alguns pontos positivos ao longo da última gestão.

> Isso varia, como eu falei anteriormente. Se chega pra gente, a gente consegue avaliar. Mas, geralmente, a gente tem mais escuta na Câmara de Vereadores, que é

> ali que eles vão mudar alguma parte de proposição de lei, de acordo com o que a gente sugeriu, recomendou, porque a gente é só consultivo, né? Não é deliberativo. Então, a gente recomenda e daí vai da Prefeitura, vai de a Câmara de Vereadores aceitar essa recomendação. Via de regra, eu acho que nesse último mandato o saldo foi positivo. Não foi negativo. O mandato anterior também. A gente conseguiu mudar a lei de composição do COMSEA, que também foi positivo. E muita lei que a gente conseguiu recomendar e algumas outras situações. Mas eu acho que dá pra melhorar essa relação (Entrevistado O).

Ou seja, os conselheiros sentem a dificuldade de atuar em um conselho desprestigiado, sem a devida atenção da prefeitura às suas vocalizações. Quando feitas, o COMSEA muitas vezes se vê acuado em sua percepção de que os representantes não apreciam suas colocações, ou não as aceitam. E acreditam que seria importante possuir mais mecanismos que não só protejam, mas promovam essa troca, pois os conselheiros se sentem qualificados e prontos para contribuir diretamente para as políticas municipais de SAN.

6.2.4 Expectativas para a próxima gestão do COMSEA

A gestão de 2021/2022 assumiu em complicados tempos, seja pela pandemia ou pela falta de apoio governamental a políticas participativas ou questões sobre fome e pobreza em sua população. Tiveram que rearranjar suas formas de produção, encontros e discussões, e se readaptar a uma realidade hibrida quando possível. Não somente por isso, mas também pelo desejo de continuar na discussão sobre políticas, buscou-se entender o que os conselheiros esperavam ver debatido em próximas gestões do COMSEA, certamente na esperança do retorno de um espaço político mais promissor para participação social e mais oportunidade de contribuir.

> Como eu falei, a minha maior expectativa é essa, porque aí a gente sabe que quando a população tá participando ela está conhecendo ela participa para benefício próprio e automaticamente ela vai multiplicar isso para outras pessoas também. Então, como o nosso foco aqui é principalmente esse, eu acho que é isso que a gente busca também (Entrevistado D).

Também é de interesse comum a promoção de mais marcos regulatórios, para assegurar a participação social contínua, mesmo com mudança de governantes e o fortalecimento da CAISAN.

> Eu espero que a gente tenha uma CAISAN. Uma CAISAN que seja eficiente e eficaz. Que nós tenhamos uma CAISAN que tenha esse perfil, porque se a gente tem uma CAISAN que tem esse perfil, a gente faz uma ponte muito tranquila com a gestão. Você fazendo essa ponte com a gestão, muita coisa é desafogada de dentro do conselho. E aí, você pode começar a pensar em construir dentro do conselho a

> política para que a CAISAN sente, pense e delibere. E que não tenha que esperar só na conferência. E que quando a gente tá na conferência que tudo aquilo que a gente definir na conferência que esta CAISAN leve para a gestão delibere e encaminhe. Isso que a gente entende. A gente precisa muito que essa CAISAN seja atuante, que tenham lá pessoas que tenham esse compromisso, isso do ponto de vista da gestão (Entrevistado H).

Outras iniciativas de participação social também são citadas, como a produção de Conferências Temáticas, que são essenciais para debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas. Como apresenta a teoria, elas são mecanismos úteis de integração que possuem o potencial de reunir parcelas menos favorecidas da população e promover essa escuta e discussão sobre problemas sociais (AVRITZER, 2012; FARIA, 2012; POGREBINSCHI, 2014).

> Olha, eu gostaria que os conselheiros conseguissem fazer uma conferência robusta. E dessa conferência sair a questão desse senso em Curitiba, do total de pessoas, de famílias em vulnerabilidade, em insegurança alimentar. É que não existe um censo. Se pede desde a conferência passada, desde na verdade, desde 2015, eu acho. A partir daí a gente conseguir fazer com que o com que o município se sensibilize a Câmara de vereadores a ter marcos regulatórios no município, sabe? Que não fique uma coisa... Que sempre que mude de gestão tenha essa ameaça de que as coisas vão se desfazer. Então eu acho que é um período pra se lutar por isso, para que daí a gente tenha leis certinho, sabe, pra que não acabe. Muda a gestão, mas continua do jeito que tem que continuar. Acho que é isso que falta no município. (Entrevistado O)

A produção de dados sobre o município também foi apontada como uma forte necessidade, visto que as informações levam ao melhor entendimento sobre as necessidades da população. Os dados existentes apresentam limitações, e podem não ser suficientes para a avaliação de políticas de SAN. Estratégias e iniciativas mais específicas podem ser geradas ao se produzir perfis epidemiológicos populacionais de forma regular, a fim de avaliar a efetividade de políticas existentes e a necessidade de reformulação e criação de novas iniciativas.

> (...) também as agendas e os inquéritos epidemiológicos da nutrição que deixaram de acontecer. Até 2010 a gente tinha os boletins epidemiológicos, que são os dados de saúde e nutrição que tinham sempre abertos. E eles acabaram não acontecendo mais por conta de que a pessoa que fazia se aposentou, e aí ninguém mais fez. Aí a gente tá brigando para que aconteça, para que a gente tenha pela menos a cada dois meses, ou três meses, a cada trimestre né... um boletim com as informações oficiais, com os dados do SISVAM, com os dados do sistema escolar, com dados de obesidade, magreza. E é isso que a gente espera (Entrevistado I).

Censos são uma forma importante de conhecimento de sua população, como podemos ver com as pesquisas do IBGE sobre a população brasileira, o maior censo organizado pelo governo.

Coibir que essas informações sejam produzidas e utilizadas como fonte confiável de dados dificulta o acesso a questões básicas para produção de políticas públicas.

> Na próxima gestão, eu espero mais discussões, discussões acerca dos programas. Outra coisa que me angustia um pouco, quando a gente vai discutir política pública, geralmente a gente fica apontando possíveis falhas no que já existe, a gente fica batendo numa mesma tecla de todos os programas que já existem, mas não se olha para outras populações. (...) Então assim a gente "bate muito em uma só tecla" e esquece de outras clientelas, de repente pensar outros programas realmente. Então eu espero que tenha esse olhar mais direcionado para outras clientelas e para outros programas também, para gente melhorar o que já tem, sim, mas também desenvolver coisas nova. Essa minha expectativa (Entrevistado B).

Aprofundar os debates sobre políticas permite que os conselheiros "saiam da caixa" e produzam ideias inovadoras de como resolver problemas sociais vigentes. Isso envolve, por exemplo, a discussão de políticas intersetoriais, temáticas, sobre minorias e populações marginalizadas. Quando afetadas por questões mais imediatas, como foi o caso da pandemia de COVID-19, ou por desmontes em programas sociais, são essas as principais políticas boicotadas e abandonadas, por demandar mais atenção, preparo e segurança para produzir soluções viáveis.

> Então, a gente tinha saído do mapa da fome. A gente volta para o mapa da fome, né? O PAA, foi fragilizando aquela coisa que quem estuda política de segurança alimentar, política pública. E as questões de acesso à alimentação. Então, assim, de lá para cá, 2015 para cá foi tudo sendo da cada vez mais fragilizado. E agora eu tenho a impressão e quero acreditar nisso... Que a gente vira uma chave com proposições, reconstrução... reconstrução do que deu certo e revisão do que deu errado, mas num cenário propositivo, né? (Entrevistado F).

Compreender esse alinhamento de expectativas também é relevante para o MCD, dado que um importante conceito da teoria é o compartilhamento de crenças e a coordenação de ações para distinguir coalizões maduras. Refletir sobre essas questões pode apontar um caminho mais estável para o conselho, na perspectiva dos atores que têm proposições similares e buscam objetivos comuns e tendem a se apoiar contra intempéries e choques contra outras coalizões (RODRIGUES, 2020; SABATIER, 2007; WEIBLE, 2009).

6.3 Limitações do estudo

No processo de concluir a presente dissertação, se apresentam as limitações e dificuldades encontradas ao longo de seu desenvolvimento. Uma dessas limitações foi em termos do pressuposto teórico visto na aplicação da teoria do Modelo de Coalizões de Defesa. Os autores

sugerem que é necessária uma perspectiva de longo prazo do subsistema escolhido a fim de se compreender as decisões tomadas e seus impactos na produção de políticas públicas. No entanto, em razão da duração do tempo da pesquisa no âmbito do mestrado, esse acompanhamento a longo prazo ficou comprometido. Mesmo sem essa perspectiva mais estendida, ainda foi possível averiguar algumas das argumentações teóricas feita pelos autores, mas entende-se que essa perspectiva a longo prazo possa apresentar melhores evidências sobre a estruturação das coalizões e seu impacto na produção de políticas de SAN no município.

Outra limitação encontrada diz respeito à coleta do material e a utilização dos mesmos. Mesmo com o sistema digital como uma forma facilitada de entrega desses conteúdos produzidos pelo COMSEA, ainda se constatou alguma dificuldade em acessar tais informações públicas. E mesmo com o acesso às atas, as mesmas parecem insuficientes em entregar um relato verossímil das discussões que tomaram lugar nas reuniões mensais. No entanto, essa foi uma percepção da pesquisadora visando os objetivos desta pesquisa. Não foi possível verificar se as atas correspondem às necessidades do conselho em informar aos membros ausentes sobre as atividades de forma eficiente, sua função primordial. Nos poucos comentários vistos sobre esse assunto nas entrevistas, foi possível identificar vestígios de que essa forma documental de registrar as reuniões mensais do COMSEA não parece ser suficiente. Destaca-se a necessidade de outras pesquisas com objetivo de compreender mais detidamente o tema.

7. Considerações Finais

Os princípios da Governança Participativa Empoderada permitem entender as maneiras pelas quais a sociedade poderia efetivamente participar e influenciar as políticas que afetam diretamente suas vidas na democracia contemporânea. Com base neles é possível explorar a reorganização e expansão de instituições estatais formais no engajamento democrático da sociedade civil, e a formação de um círculo virtuoso de reforço recíproco, aplicando mudanças na participação democrática em organizações e práticas. O cerne dessas ações é produzir o aumento da qualidade da ação estatal, promovendo sua eficácia e equidade. Processos deliberativos dão espaço e empoderam os cidadãos, fornecendo novas visões para as questões em voga. A participação e a deliberação criam um estilo ágil de atividade coletiva que pode reconhecer e responder a estratégias errôneas ou ineficazes, em circuitos mais curtos de feedback (FUNG, 2003).

O COMSEA representa uma união única e importante para discutir políticas públicas de SAN em Curitiba, constituindo uma instância que perpassa também os representantes que ali se encontram. Sem a mobilização e ações conjuntas que ali podem ser moldadas, o processo de produção de políticas é centralizado em repartições públicas e pouco contato com o público, a não ser quando os programas vêm a público para testes. A fim de responder o objetivo geral da pesquisa, como se estruturam coalizões de defesa no COMSEA – Curitiba, levantam-se alguns indícios que podem nos indicar possíveis respostas.

Inicialmente, pontua-se que as coalizões entre conselheiros parecem se formar dentro do COMSEA, ligando atores com práticas em comum ou interesses similares na promoção de temas no conselho. Os conselheiros não apresentaram evidências consistentes de que possuem grupos de apoio que os direcionam ao COMSEA, mas sim a tendência de se interessarem pelo cargo por livre iniciativa, encontrando suporte com os colegas dentro do conselho para apoiar suas pautas e defender opiniões em comum. Por isso, o COMSEA parece servir como um agregador de pessoas com interesses que então formam coalizões em prol de promover melhores discussões sobre políticas públicas de SAN em Curitiba.

Sobre as possíveis coalizões que se formam no âmbito do conselho, não foi possível aferir que existem coalizões conflitantes entre representantes governamentais e não governamentais. Mesmo que existam tensões entre os grupos de representantes, não existem evidências suficientes

que sustentem uma cisão ou perpetuação de conflitos ao longo da gestão. Os representantes mais ligados à academia, oriundos de entidades estudantis, universidades e afins, indicam seguir a mesma tendência. Não parecem se aproximar do COMSEA por coalizões anteriores, mas de forma espontânea para participar do debate público sobre políticas temáticas de SAN no município.

Dado os documentos coletados e gerados, vê-se uma propensão da formação de uma coalizão englobando todos os conselheiros em torno do interesse comum de influenciar a produção de políticas públicas sobre SAN em Curitiba. Essa coalizão não é fixa, mesmo que algumas instituições sejam ou tendam a estar presentes de forma mais recorrente entre os representantes. O grupo se altera ciclicamente a cada dois anos por meio de eleições, e entre esses eventos ocorre a mudança de representação nas instituições participantes com alguma frequência, seja por desistências ou outras alterações.

Os conselheiros se mostraram coesos quanto à defesa de ideias básicas sobre participação social e produção de políticas públicas. Reconheceram a importância de existir um espaço como o COMSEA para discutir a SAN no município, a fim de auxiliar na produção de ações mais eficientes e que realmente sejam destinadas a sanar problemas apontados pela população. Constantemente reforçam esse ponto na argumentação sobre o projeto Mesa Solidária, em especial, quando o mesmo retornou ao conselho para debate (como citado em atas), apontando a necessidade da escuta ativa tanto do público alvo quanto dos conselheiros, importantes peças para o quebra cabeça complexo que é a estruturação de uma política direta e eficaz para conter o avanço da fome da insegurança alimentar.

O COMSEA é um instrumento para exercitar a discussão política a fim de influenciar positivamente as políticas de SAN de Curitiba. É justo afirmar que a atuação da última gestão (2021/2022) teve um papel ativo nas discussões e incorporou trajetórias de mudança nas políticas públicas do município, possivelmente sendo responsáveis por adequar propostas e debater mudanças que proporcionaram melhorias sociais e projetos mais eficazes.

Modelar a prática de desenvolver políticas públicas com base na participação popular e na inclusão é essencial para que os projetos sejam postos em prática de forma mais eficaz e centrados no problema. Desde a idealização, as políticas públicas precisam incluir o "público", não introduzindo conteúdos prontos a fim de construir uma solução mágica a problemas específicos. Ressalte-se aqui o importante papel das universidades nesse processo, relembrado por diversos

entrevistados ao longo de suas falas. Não somente sendo representados por professores e professoras no conselho, as universidades se mostram presentes por meio das atividades de pesquisa e extensão, envolvendo-se intrinsecamente com o ciclo de formulação de políticas públicas e contribuindo ativamente com os processos de aprendizado dos conselheiros.

Os processos apresentados tem a intenção de promover o valor democrático de engajar cidadãos comuns em uma participação sustentada e significativa. A inclusão é essencial, pois pode fornecer informações locais sobre várias políticas, dados retrospectivos sobre seus efeitos, impulsionando o aprendizado (FUNG, 2003). A importância de um estudo com foco na instância municipal de debate e discussão sobre SAN, dentro de conselhos, é mostrar a presença e a insistência dessas organizações em não desistirem de participar da produção de políticas. Mesmo diante dos desafios ocasionados por questões globais como a pandemia de Covid-19 ou por instabilidades políticas internas resultantes da falta de estímulo governamental e desmonte de políticas sociais, é possível destacar a estabilidade de atuação ao longo de tantos anos e tantas gestões políticas municipais, estaduais e federais.

A participação e a inclusão se mostram ferramentas essenciais para a promoção da democracia, sendo o diálogo contínuo e a deliberação entre as instituições e os diversos grupos sociais outra via democrática - para além do voto – para a cidadania (FUNG, 2003). Pesquisas como essas devem ser incentivadas a fim de reconhecer o mérito dessas instituições, legitimando suas ações, mas também analisando de modo crítico e buscando produzir cada vez mais resultados frutíferos.

REFERÊNCIAS

AGOPYAN, Vahan; ARBIX, Glauco. A Universidade como fonte confiável para a formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas. Estudos Avançados, v. 36, p. 285-298, 2022.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 68-92, 2012.

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruze Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista brasileira de saúde materno infantil**, v. 7, p. 319-326, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. A QUALIDADE DA DEMOCRACIA E A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO: MAPEANDO O DEBATE *in* PIRES, Roberto. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.).

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Ipea, 2012.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977

BARRETT, Christopher B. Food security and food assistance programs. **Handbook of agricultural economics**, v. 2, p. 2103-2190, 2002.

BEM PARANÁ. **Curitiba tem pelo menos 3.087 pessoas em situação de rua, segundo o CadÚnico**. Publicado em 31 de agosto de 2022. Acesso em 03 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.bemparana.com.br/noticias/curitiba-tem-pelo-menos-3-087-pessoas-em-situacao-de-rua-segundo-o-cadunico/

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. ed. UnB, 11ª. Edição, Brasil, 1983.

BORBA, Julian. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO RESULTADO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OPORTUNIDADES POLÍTICAS E O PERFIL DA PARTICIPAÇÃO *in* PIRES, Roberto. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.).

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15.09.2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional-LOSAN**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 2006.

BURITY, Valéria et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CABANNES, Yves. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. **Environment and urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.

CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar*; et al*. **Plano nacional de segurança alimentar e nutricional**: 2012/2015. 2011.

CANDIERO, Adegmar J Silva. **Curitiba Consciente: Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Curitiba**. Prefeitura Municipal de Curitiba – PR: Assessoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2019. Disponível em: https://mid.curitiba.pr.gov.br/2019/00253993.pdf

CARTA CAPITAL. Lula recria o CONSEA, conselho de segurança alimentar extinto por Bolsonaro. Publicado em 02 de janeiro de 2023. Disponível em https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/lula-recria-o-consea-conselho-de-seguranca-alimentar-extinto-por-bolsonaro/ Acesso em 18 de janeiro de 2023.

CASEMIRO, Juliana Pereira; VALLA, Victor Vincent; GUIMARÃES, Maria Beatriz Lisboa. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 2085-2093, 2010.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019.

COMSEA Curitiba. MEMÓRIA DA 3ª REUNIÃO PLENÁRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE CURITIBA-PR. Disponível em http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=6&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Seguran%c3%a7a%20Alimentar%20e%20Nutricional%20-%20COMSEA 2022.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.

CRUXÊN, Isadora Araújo et al. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. IPEA: 2013.

CRUZ, Samyra Rodrigues da. **Características e tendências contemporâneas da segurança alimentar e nutricional no Brasil: do Programa Fome Zero ao SISAN**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ): Faculdade de Serviço Social. Dissertação de Mestrado. 2018.

CURITIBA, Prefeitura de. Perfil da Cidade de Curitiba. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/perfil-da-cidade-de-curitiba/174. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: Participation and opposition.** Yale university press, 2008.

De PAULA, Natália Ferreira. Os ambientes alimentares no âmbito do regime alimentar neoliberal: estudo de caso em Curitiba/Brasil. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná – UFPR. 2021.

DO NASCIMENTO, Renato Carvalheira. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. In: **IDeAS**. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2009.

DOS SANTOS, Priscilla Ribeiro. Políticas de Juventude e capacidades estatais no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 17, n. 39, p. 427-464, 2018.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Educação Unisinos**, v. 11, n. 2, p. 103-110, 2007.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 249-284, 2012.

FREITAS, Gabriele Carvalho de et al. **Da Fome a Segurança Alimentar e Nutricional: análise da (re) criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no primeiro Governo Lula**. 2017. 131 P. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva. UERJ: Rio de Janeiro – RJ.

FUNG, Archon et al. **Deepening democracy**. London: Verso. 2003.

GUIMARÃES, Lívia Marília Barbosa; SILVA, Sidney Jard da. I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersetorial. **Serviço Social & Sociedade**, p. 74-94, 2020.

LAVALLE, Adrián Gurza. PARTICIPAÇÃO: VALOR, UTILIDADE, EFEITOS E CAUSA *in* PIRES, Roberto. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.).

LAVALLE, Adrian Gurza. BARONE, Leonardo Sangali. "Conselhos, Associações e Desigualdade", *in* M. Arretche (org.), Trajetórias das Desigualdades: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos? São Paulo, Unesp/CEM, 2015.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, p. 609-650, 2016.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. **Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos**, 2012.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza et al. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Texto para Discussão, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahnn; BORBA, Julian. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. **Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS, n.** 31º, 2007.

MALUF, Renato Sérgio J. **Segurança Alimentar**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia A.; JOMALINIS, Emília. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 517-544, 2021.

MARTELLI, Carla; TONELLA, Celene & COELHO, Rony. "Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas." **Política e Sociedade**, v. 20, p. 257-299, 2021.

MATTEI, Lauro. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018.

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, p. 1044-1066, 2017.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. O desafio do conhecimento: metodologia de pesquisa social (qualitativa) em saúde. LILACS. 1989.

PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.

PDUR – GRUPO DE PESQUISA SOCIOLOGIA E POLÍTICAS SOCIAIS. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS NA REGIÃO

METROPOLITANA DE CURITIBA: RELATÓRIO DE PESQUISA I. 2020. Acesso em 15 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://saci.ufpr.br/saci/data/solicitacao/18253_rmc_resumida_capa.pdf

PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **II VIGISAN: relatório final**. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História–avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. **ARANH, AV Fome Zero: uma história brasileira. Brasília, DF: MDS**, p. 26-41, 2010.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa De Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? **Revista Capital Científico**, v. 9, n. 2, p. 99-109, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy; SAMUELS, David. The impact of participatory democracy: evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. **Comparative Politics**, v. 46, n. 3, p. 313-332, 2014.

PORTAL DOS CONSELHOS. Página principal. Acesso em 03 de fevereiro de 2023. Disponível em: http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/Default.aspx

PORTO, Ana Carla Vaz et al. Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. **Conjecturas**, v. 22, n. 2, p. 943-957, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Alimentação: Mesa Solidária. Acesso em 03 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/mesa-solidaria/793

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3421-3430, 2020.

RIGON, Silvia do Amaral. A construção de políticas públicas promotoras de saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, Diana Cruz; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Formação de coalizão de defesa e atores chaves da política. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1711-1728, 2020.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. **Theories of the Policy Process**. University of California, Davis. 2007.

SATTAMINI, Isabela Fleury et al. A **segurança alimentar e nutricional no Brasil: análise das propostas políticas do CONSEA de 2004 a 2007**. Rio de Janeiro – RJ: Tese de Doutorado. Fundação Oswaldo Cruz. 2013.

SHAH, Anwar (Ed.). **Participatory budgeting**. World Bank Publications, 2007.

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. IPEA: 2014.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil. 2008.

SOARES, Giselle Silva. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, p. 31-44, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

TOUCHTON, Michael; SUGIYAMA, Natasha Borges; WAMPLER, Brian. DEMOCRACIA EM AÇÃO: indo além das eleições para melhorar o bem-estar. **Caderno CRH**, v. 33, 2020.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 191-228, 2006.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, 2018.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, 2019.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy studies journal,** v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, Christopher M. et al. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.

APÊNDICE 1 – INSTRUMENTO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO (A) ENTREVISTADO (A)

01) Sexo

1. ( ) Masculino 2. ( ) Feminino 3. ( ) Outro

02) Cor/raça (marque apenas uma alternativa)

1. ( ) branca 2. ( ) preta 3. ( ) amarela 4. ( ) parda 5. ( ) indígena 6. ( ) Outro

03) Escolaridade

1. ( ) Ensino fundamental 2. ( ) Ensino médio 3. ( ) Superior incompleto

4. ( ) Superior completo 5. ( ) Especialização 6. ( ) Mestrado incompleto

7. ( ) Mestrado completo 8. ( ) Doutorado incompleto 9. ( ) Doutorado completo

04) Faixa etária

1. ( ) até 20 anos 2. ( ) de 21 a 30 anos 3. ( ) de 31 a 40 anos

4. ( ) de 41 a 60 anos 5. ( ) mais de 60 anos

05) Renda familiar mensal (média)

1. ( ) Abaixo de R$ 500,00 2. ( ) De R$ 500,00 até 1.500,00

3. ( ) De R$ 1.501,00 até 2.500,00 4. ( ) De R$ 2.501,00 até 4.000,00

5. ( ) De R$ 4.001,00 a 8.000,00 6. ( ) De R$ 8.001,00 a 12.000,00

7. ( ) Acima de R$ 12.001,00 8. ( ) Não sabe ou prefere não responder

06) Situação no conselho

1. ( ) Titular 2. ( ) Suplente 3. ( ) Não sabe

4. ( ) Outros _____

07) há quanto tempo é conselheiro (a) deste conselho?
(Tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado)

1. ( ) Menos de 1 ano 2. ( ) De 1 a 3 anos 3. ( ) De 4 a 6 anos

4. ( ) De 7 a 10 anos 5. ( ) Mais de 10 anos 6. ( ) Não sabe/não se aplica

BLOCO II

08) Qual sua profissão de origem?

09) Porque se interessou ou foi guiado ao COMSEA?

10) Como você interpreta o estado de insegurança alimentar e nutricional em Curitiba?

11) na sua atuação no conselho, quais interesses você defende, prioritariamente?

(Convicções pessoais; interesses da minha instituição; do meu setor; movimentos organizados; da coletividade; não sei)

12) em seu (s) mandato (s), você teve alguma base de apoio? Se sim, quais?

13) com que frequência você mantém contato com sua (s) base (s) de apoio?

a. Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio?

14) com que frequência você consulta sua base de apoio para:

a. deliberar sobre sua atuação no conselho

b. prestar contas sobre a sua atuação no conselho

15) como você avalia a influência de organismos governamentais na formação de agenda do COMSEA Curitiba?

16) quais as principais políticas municipais de segurança alimentar e nutricional em Curitiba?

17) Como você avalia a influência da atuação do conselho na formulação de políticas de SAN pela prefeitura de Curitiba?

18) como você vê a participação da sociedade na atuação do conselho?

19) quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelos conselheiros?

20) Enquanto conselheiro(a), você sente que conseguiu desenvolver as temáticas que você se propôs ao entrar para discutir?

21) O que você espera ver realizado na próxima gestão do COMSEA?

22) Porque você acha que não foram trabalhados esses temas ao longo da presente gestão?

23) quais os principais pontos fortes da atuação do conselho?

24) o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?