

## Políticas Públicas e os Espaços Democráticos:

um Olhar Sobre a III Conferência Nacional  
de Segurança Alimentar e Nutricional – Brasil<sup>1</sup>

Silvia A. Zimmermann<sup>2</sup>

### Resumo

---

O Fórum Social Mundial (FSM) iniciou o processo de encontros da sociedade civil brasileira consolidando a transição democrática. Em seguida, multiplicou a agenda de conferências, fóruns e encontros de conselhos regionais/nacionais. Esses espaços asseguram a aproximação do Estado e da sociedade civil, garantem o reconhecimento de categorias excluídas e o seu fortalecimento, bem como identificação de novas categorias. No Brasil existem vários espaços de participação, e as conferências, particularmente, mobilizam múltiplos segmentos e se propõem à concertação de políticas públicas. Como, porém, se expressa em conferências o processo democrático e a garantia dos anseios dos grupos representados? Como se dá o processo de construção da política pública diante da diversidade de opiniões? Na seqüência, faz-se uma reflexão sobre as conferências, utilizando como objeto a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Fortaleza, 2007). Do evento participaram 1.800 pessoas: 1.333 delegados da sociedade civil e do governo (federal, estadual e municipal); 360 convidados nacionais e 70 internacionais de 23 países. Os dados sugerem um grau de complexidade de olhares e percepções no debate de uma mesma política, bem como no reconhecimento e garantia dos anseios das representações presentes.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Espaços públicos. Democracia participativa. Segurança alimentar e nutricional.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi apresentado no IV Congresso da Associação Portuguesa de Ciências Políticas, que teve lugar na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, nos dias 6 e 7 de março de 2008. Algumas alterações foram feitas com base nas contribuições dos pareceristas da revista, aos quais agradeço imensamente.

<sup>2</sup> Engenheira agrônoma, doutoranda do curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ. Integra o Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA) como assistente de pesquisa. silviazcpda@yahoo.com.br

## **Abstract**

---

SMF started the process of meetings of the Brazilian Civil Society, which consolidated the democratic transition. Then, it multiplied the schedule of conferences, forums and meetings of local/national councils. These spaces assure the approximation between the State and the Civil Society, guarantee the recognition of excluded categories and the strengthening of these categories, as well as the identification of new categories. In Brazil, there are many participation spaces, and the Conferences specially mobilize several sections and propose the agreement of public policies. However, how do the democratic process and the assurance of the represented groups' craving express itself in Conferences? How does the process of construction of the public policy happen before the opinion diversity? Afterwards, a reflection about the Conferences is made, using, as a reference, the III National Conference on Food and Nutritional Security, *Fortaleza*, 2007. The number of participants who attended this event was 1,800 people: 1,333 were deputies from the civil and the federal and local governmental society; 360 national participants and 70 international participants from 23 countries. The data suggest a degree of complexity of glances and perceptions in the discussion of the same policy, as well as in the recognition and assurance of the cravings of the present representations.

**Keywords:** Public policies. Public spaces. Participant democracy. Food and nutritional security.

O Fórum Social Mundial iniciou o processo de encontros da sociedade civil brasileira em janeiro de 2001, consolidando a transição democrática, dando origem a uma ampliada agenda de conferências, fóruns e encontros nos conselhos regionais ou nacionais. Esses espaços democráticos permitem a aproximação do Estado e da sociedade civil. O processo democrático em questão compreende a formação política dos gestores estatais e da sociedade civil, a qual se tornou objeto da reforma, tendo o Estado como sujeito (Santos, 2006). Os espaços democráticos garantem o reconhecimento de categorias excluídas e o seu fortalecimento político, bem como identificação de novas categorias. Basicamente, os espaços públicos de participação são locais onde os grupos políticos expressam suas idéias, consolidam entendimentos, conceitos e objetivos em torno de temas que defendem em prol de políticas públicas.

No Portal do governo brasileiro encontram-se vários espaços de participação que revelam a disposição de diálogo entre governo e sociedade civil, não restrito a um órgão especializado, mas incorporado no cotidiano governamental de gestão democrática (Brasil, 2007). As conferências, em particular, se propõem a reunir a sociedade civil e o governo para debater temas que serão objeto de políticas públicas governamentais.<sup>3</sup> Participar desses espaços tem importância política e econômica, posto que as decisões nortearão as políticas e o destino dos recursos públicos.

---

<sup>3</sup> Para o governo brasileiro, as conferências “são espaços de discussão ampla, nas quais o governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área são promovidos debates na sociedade que resulta em um balanço e aponta novos rumos”. Ainda, para administrar os espaços de participação social o governo federal instituiu a Secretaria Geral. A Secretaria é responsável por coordenar o Fórum Governamental de Participação Social e administrar os espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado, entre eles as conferências. Imagina-se que os espaços das conferências tenham sido de intenso diálogo e de constante conflito, haja vista o número de participantes e a variedade de grupos governamentais e da sociedade civil envolvidos. Além disso, ao final de cada conferência foram elaborados documentos pelo conjunto dos segmentos participantes. Esses documentos se destinaram a orientar as políticas públicas federais. Enfim, as conferências são, certamente, espaços democráticos de participação carregados de conflitos e, também, consensos (Brasil, 2007).

Os dados do site do governo federal mostram que entre 2003 e 2007 ocorreram no Brasil 44 conferências; dessas, 19 estavam acontecendo pela primeira vez e 9 em reedições. Isso significa que cerca de 64% desses espaços democráticos tiveram um princípio recente que, por sua vez, desencadearam processos junto as representações participantes, como a formação política, a organização, o reconhecimento e a mobilização diante de questões que implicam a reprodução social e a garantia dos anseios dos grupos representados. Os números do governo federal informam que o sistema de conferências setoriais nas mais diversas áreas superam a mobilização direta de 2 milhões de pessoas em todo o país, desde as reuniões municipais até os grandes encontros nacionais.

Como, no entanto, se expressa num espaço público de conferência o processo democrático, a formação política e os conflitos? Como se dá o processo de construção da política pública diante da diversidade de opiniões?

Para compreender a política pública é fundamental a dimensão processual, o que nos leva a observar a dinâmica das atividades dos espaços públicos. Embora existam diferentes espaços públicos, este artigo se detém na III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em primeiro lugar, pelo fato de estas Conferências estarem sendo reconhecidas como um importante espaço democrático de concertação de políticas públicas, ao menos no Brasil. Em segundo, porque a política nacional de SAN vem se institucionalizando no país, também por meio da Conferência Nacional, em sua terceira edição.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Particpei do evento na condição de sistematizadora de relatórios de Grupos de Trabalho, o que rendeu algumas reflexões. Agradeço ao gentil convite de Francisco Menezes (Ibase), na época presidente do Consea Nacional, e Vivian Braga (Consea –RJ). Ao mesmo tempo, os isento da responsabilidade sobre esse documento, que partiu de uma iniciativa pessoal.

Não se pretende aprofundar a temática da SAN,<sup>5</sup> mas tornar a construção de sua política nacional e a III Conferência focos das reflexões que seguem. Sendo assim, a III Conferência Nacional de SAN, realizada em 2007 em Fortaleza (CE), teve a participação de cerca de 1.800 pessoas, entre delegados(as) estaduais, convidados(as) nacionais, convidados(as) internacionais, expositores e representantes da imprensa. A Conferência contou também com 164 delegados nacionais, divididos entre os conselheiros nacionais (titulares e suplentes) e representantes do governo federal. As deliberações aprovadas constituem um conjunto de ações e programas prioritários que contribuem na construção do Sistema Nacional de SAN (Sisan) previsto na Lei Orgânica de SAN (Losan).<sup>6</sup> Além do documento final, foram aprovadas 43 moções e uma carta aberta (Consea, 2007c).

Essas informações expressam a diversidade da participação social no evento e sugerem um grau de complexidade de olhares e percepções em prol de uma política pública, diante de um espaço público de concertação.

Este artigo está dividido em quatro partes. Primeiro, aborda a política pública enquanto uma intervenção da realidade social, aspectos da *policy analysis* e identifica as dimensões políticas (*policy-politics-polity*) na Política Nacional de SAN. O segundo item apresenta o processo político da III Conferência Nacional de SAN; o terceiro estuda a democracia instrumental dos espaços democráticos, seus limites e possibilidades. São analisadas questões sobre democracia de modo geral, e sobre democracia participativa em particular. Por fim, são feitas algumas considera-

---

<sup>5</sup> Sugere-se a leitura de Maluf, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 2007. O autor, atual presidente do Consea Nacional, apresenta definições e significados de segurança alimentar; a trajetória internacional e brasileira da temática.

<sup>6</sup> O Sisan é composto por Conseas legitimados em todas as três esferas de governo, capacitados e equipados para efetiva participação na formulação, implementação e controle das políticas de SAN, e com instâncias governamentais intersetoriais que dêem efetividade às proposições emanadas dos Conselhos (Consea, 2007c).

ções, diante do fato de que as políticas públicas advindas dos espaços democráticos, bem como a democracia de modo geral, apresentam-se como “projeto em disputa” e “em construção”, passíveis de problemáticas da prática democrática.

## **Política pública e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

A política pública é antes de tudo uma forma de intervenção sobre a realidade, que pressupõe uma opção no tratamento das problemáticas sociais. Nesse sentido, a política pública é gerada para dar conta de um problema social reconhecido pela sociedade ou pelo próprio sistema político. Noutro viés, a política pública é entendida como o lugar no qual as sociedades definem suas relações com o mundo e com elas mesmas (Muller, 1990).

No âmbito da gênese das políticas públicas, cabe a pergunta: o que leva um problema a tornar-se objeto de uma política pública? Necessariamente o problema político, que dá origem a uma política pública, é fruto de uma construção social e seu reconhecimento dependerá de múltiplos fatores próprios à sociedade e ao sistema político no qual se engendra. O processo que segue, de constituição de um “problema político”, divide-se em quatro fases: a emergência do problema; a especificação ou refinamento; a difusão e o reconhecimento e entrada num sistema formal de decisão política (Padioleau apud Muller, 1990).

Nesse caso, destaca-se a importância dos atores sociais desde a emergência do problema político até seu reconhecimento no sistema formal de decisão política. A transformação do problema num objeto de intervenção pública é produto de um trabalho realizado, sobretudo, pelos atores políticos, quando alguns mecanismos conduzem a essa emergência “política”: primeiro, a corrente dos problemas propriamente; se-

gundo, a corrente das políticas ou ações em curso e, por fim, correntes políticas. Diferentes combinações dessas correntes conduzem os problemas políticos à inscrição na agenda política (Kingdon, apud Muller, 1990).

Tratar de políticas públicas implica distinguir três abordagens correntes na ciência política que dizem respeito a diferentes formas de investigação das políticas. Transita-se entre questionamentos que identificam o que é um bom governo e como deve ser a atuação do Estado. Estuda-se as forças políticas imperativas num processo decisório ou, ainda, investiga-se os resultados que um determinado sistema político produz<sup>7</sup> (Frey, 2000). As abordagens das ciências políticas resultaram nas *policy analysis* que buscam compreender a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos das políticas.

Para analisar as políticas públicas é necessário adaptar um conjunto de instrumentos de análise às particularidades das sociedades em desenvolvimento, como a brasileira, que apresenta uma democratização não consolidada (Frey, 2000). As análises dentro das ciências político-administrativas apontam para novas abordagens, nas quais se destacam o “neo-institucionalismo” e a “análise dos estilos políticos”.

A abordagem das “*policy analysis*” tradicionais se diferencia em três dimensões: *policy-politics-polity*. Didaticamente, *policy* diz respeito aos conteúdos da política ou programas de ação; *politics* remonta aos processos políticos e à política em geral, e *polity* envolve as instituições políticas. Essas dimensões se influenciam mutuamente ocasionando uma interdependência entre os processos e resultados das políticas públicas (Frey, 2000).

As *policy-politics-polity* são, portanto, resultados de um processo político mediados por estruturas institucionais determinadas por interesses específicos. Nesse caso, para se saber a gênese e o percurso de certos

---

<sup>7</sup>Essas vertentes de pesquisa da ciência política são recentes, datam dos anos 50 nos EUA, dos anos 70 na Alemanha e, no Brasil, fins dos anos 80 e início dos anos 90.

programas políticos (os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores) deve-se estudar mais detalhadamente o funcionamento dos processos político-administrativos. Para superar a análise de realidade situacional no estudo das políticas públicas é importante empreender uma análise do conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo, por um lado, e os conteúdos da política, por outro (Frey, 2000).

Diante dessas questões, pode-se afirmar que a Política Nacional de SAN apresenta as três dimensões da *policy analysis*. Embora se reconheça que, muitas vezes, a distinção entre essas dimensões é tênue, faz-se um exercício, na seqüência, de identificar nessa política as dimensões *politics-policy-polity*.

A dimensão *politics*, ou seja, dos processos políticos (e a política em geral) de construção da Política Nacional de SAN ocorre, institucionalmente, desde a década de 90. A problemática alimentar, antiga no contexto brasileiro, esteve sempre associada a ações setorializadas pelas políticas públicas nacionais (Maluf, 2007). Em 1993, com a criação do Consea,<sup>8</sup> teve início a articulação de atores políticos para uma ação mais efetiva do Estado e da sociedade civil. Compõem essa dimensão o discurso do presidente da República do Brasil, que em 2003 afirmou ser prioridade de seu governo a instituição do Programa Fome Zero; a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa); a reativação do Consea e da Conferência Nacional. Em 2004 ocorreu a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a instituição, no âmbito do Consea, de um grupo de estudos para elaboração de um Projeto de Lei. Em 2005 o Projeto de Lei foi enviado à Câmara dos Deputados e, em 2006, a Losan – 11.346/2006 foi sancionada. A III Conferência Nacional de SAN, ocorrida em 2007, contribuiu, enfim, para a consolidação da Política de SAN e a estruturação do Sistema Nacional de SAN (Sisan) (MDS, 2007).

---

<sup>8</sup> O Consea Nacional é formado por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do Estado, sendo por si um espaço público de participação.

A dimensão *policy* (conteúdos da política ou programas de ação) pode ser observada na Lei de SAN (Losan) que: instituiu o Sisan; reafirmou obrigações do Estado de promover o Direito Humano à Alimentação Adequada; instituiu a necessidade de instrumentos de monitoramento e exigibilidade; institucionalizou o Consea, a Conferência Nacional de SAN e a Política Nacional.<sup>9</sup> Entre os programas do MDS de 2007<sup>10</sup> citam-se o Centro de Referência de Assistência Social, Cisternas, PAA-Leite, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Banco de Alimentos, Agricultura Urbana e Compra Direta Local da Agricultura Familiar.

A dimensão *polity* (das instituições políticas) se apresenta na constituição do Consea, do MDS (antigo Mesa), do Programa Fome Zero, das Conferências, da Losan e do Sisvan. No MDS o órgão responsável pela promoção e consolidação da política federal é a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Administrativamente, a Sesan está estruturada em departamentos e coordenações, o que influencia no caráter político-administrativo da política nacional.

Enfim, a legitimação de um problema político pelo todo social ou por grupos de interesses é o que garante que esse problema se transforme uma política pública. Ao mesmo tempo, existem diferentes formas de análises das políticas públicas, considerando o lugar de onde se observa, ou ainda, o que precisamente se observa. O questionamento de Muller (1990) sobre o que leva um problema social a tornar-se uma política

---

<sup>9</sup> Entre os princípios e diretrizes da Política Nacional estão: a intersectorialidade; a promoção de ações conjuntas entre Estado e sociedade; a promoção da equidade, de modo a superar as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas; a articulação entre orçamento e gestão; a abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais; a descentralização das ações, em regime de colaboração; o monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas nas diferentes esferas de governo e o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e capacitação de recursos humanos. O Consea já identificou alguns desafios à instituição da Política Nacional de SAN, como a criação do Sisan; a integração dos sistemas existente; a integração dos entes federados; o fortalecimento e integração dos espaços de participação popular; a adesão da iniciativa privada na Losan; a consolidação de uma Matriz Orçamentária e a consolidação de um sistema de avaliação e monitoramento da política. Todas essas questões terão de ser tratadas com dedicação pelo Consea e o MDS (MDS, 2007).

<sup>10</sup> A abrangência nacional desses programas pode ser encontrada no site: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>.

pública (dimensão *policy*) diz respeito ao processo político (dimensão *politics*), que no caso da política nacional de SAN advém de um processo democrático participativo, no âmbito do Consea e das Conferências (dimensão *polity*). Ainda, o processo de constituição do “problema político”, que se divide na emergência do problema, na especificação ou refinamento, na difusão e no reconhecimento e entrada num sistema formal de decisão política podem ser observados diante do exercício de identificação das dimensões *politics-policy-polity*.

## **A construção da Política Nacional de SAN, a democracia participativa e os espaços públicos: um olhar sobre a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**

A intenção deste item é articular o processo de construção da Política Nacional de SAN, a democracia participativa e os espaços democráticos com os acontecimentos da III Conferência de SAN. Nesse sentido, o “Processo da Conferência” foi fundamental na organização, articulação, troca de idéias e reconhecimento de grupos presentes no evento.

Entende-se por “Processo da Conferência” os momentos que antecederam a Conferência e tiveram por objetivo a redação de um documento que seria aprovado no evento, bem como a eleição dos representantes da sociedade civil presentes.<sup>11</sup>

O “Processo de Conferência”, com pré-conferências municipais e estaduais, tem sido prática em outras áreas de atuação do governo federal. No caso da SAN, houve três etapas: etapa municipal e sub-regional; etapa

---

<sup>11</sup> O perfil dos delegados presentes na III Conferência de SAN foi objeto de estudo, quando se identificaram formas de participação social dos representantes; informações sobre suas percepções do processo de Conferências, a atuação dos Conseas (municipais, estaduais e o nacional) e suas opiniões sobre temas polêmicos relacionados à SAN. A III Conferência Nacional de SAN obedeceu aos critérios estabelecidos pelo Consea Nacional em relação à representatividade de delegados(as) no processo de Conferências (Ibase, 2007).

estadual e etapa nacional. A etapa estadual contabilizou 27 encontros nos 26 Estados e no Distrito Federal. Participaram desse processo mais de 70 mil pessoas. Estas atividades procuraram contemplar a diversidade de gênero, geracional, étnica, racial e cultural que caracteriza a população brasileira, em especial pela participação de representantes indígenas, quilombolas, população negra, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos e outros povos e comunidades tradicionais. Os eventos preparatórios e a própria Conferência proporcionaram a interação das organizações, redes e movimentos sociais das diversas áreas abrangidas pela SAN (Consea, 2007b).

Nos encontros municipais e estaduais foram escolhidos os delegados que estiveram na III Conferência Nacional e que participaram da aprovação do documento final sobre SAN. O primeiro documento foi elaborado pelo Consea Nacional num processo participativo que envolveu oficinas e reuniões preparatórias, bem como debate em instâncias e plenárias do Consea. Com isso, valorizaram-se experiências em curso com a finalidade de promover um diálogo e uma integração intersetorial. Nesse contexto, a III Conferência Nacional era entendida como um espaço de construção de alternativas cujo desdobramento levaria à incorporação de diretrizes e prioridades de SAN na agenda dos movimentos sociais e dos governos em todas as esferas. As Conferências Estaduais e a Conferência Nacional poderiam alterar o primeiro documento, com sugestões e emendas (Consea, 2007a).

A democracia participativa instaurada no “Processo de Conferência” revela o diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada, bem como as adequações das proposições nos documentos elaborados. O evento da III Conferência apresentou-se assim como um espaço democrático, com proposta de regulamento aprovada no primeiro dia do encontro, norteando as regras de funcionamento do evento e da relação entre os participantes. Também teve objetivos, programação, eixos temáticos, regimento e metodologias aprovados pelo público.

Nos quatro dias de Conferência Nacional houve apresentação de painéis que explicaram e debateram os eixos de SAN,<sup>12</sup> no período da manhã. Durante as tardes foram realizados Grupos de Trabalho (GTs), num total de 40, tendo por base temáticas vinculadas à SAN. Um trabalho importante de sistematização foi realizado durante as noites do evento por uma equipe de 16 pessoas com coordenação de membros do Consea Nacional e do Sistema Datasus.<sup>13</sup> Este trabalho procurou contemplar as sugestões e alterações propostas nos GTs e se estendeu pelas madrugadas. O objetivo era garantir que nas manhãs seguintes, quando se realizariam as assembléias, pudessem ser lidas, aprovadas ou revogadas as alterações e sugestões provenientes dos GTs.

Na primeira assembléia, ocorrida na manhã do terceiro dia, deu-se a apresentação da síntese das proposições dos GTs, com debate e votação. Houve tumulto em momentos específicos, quando se tratou de temas polêmicos, como a transposição do Rio São Francisco e a ampliação e coordenação das ações de SAN voltadas para grupos populacionais. Isso fez com que parte das votações não ocorresse naquela manhã, sendo transferidas para a assembléia da manhã seguinte. Na tarde do segundo dia organizaram-se novos GTs.

Entre as questões problematizadas está a participação de grupos populacionais no evento. Estes grupos, tradicionalmente excluídos das políticas públicas (povos e populações tradicionais, quilombolas, indígenas, associação dos celíacos, associação de portadores de anemia e anemia falciforme, deficientes físicos, entre outros) estão passando por um processo de inclusão. Na primeira assembléia os grupos alertaram

---

<sup>12</sup> A noção de segurança alimentar está alicerçada em alguns princípios e diretrizes que orientam a Política Nacional e, também, os documentos elaborados pela Conferência. As diretrizes básicas são: Direito, Universalidade, Equidade, Participação Social, Sustentabilidade, Descentralização e Intersetorialidade (Maluf, 2007).

<sup>13</sup> Os sistematizadores convidados pelo Consea Nacional eram representantes de ONGs, movimentos sociais e acadêmicos. O sistema Datasus foi cedido pelo Ministério da Saúde e comporta um software específico.

para o fato de que o texto sistematizado não estava de acordo com os debates ocorridos nos GTs e exigiram a inclusão nominal dos segmentos ali representados.

Isso resultou numa reunião com representantes dessas entidades, membros do Consea Nacional e equipe de sistematização. A reunião ocorreu simultaneamente à programação na tarde do terceiro dia. Percebeu-se que alguns representantes estavam imbuídos da sensação de que suas contribuições e sugestões não haviam sido contempladas por haver um direcionamento na sistematização do documento da Conferência. De forma geral também se observou que, para alguns representantes dos grupos populacionais, o Consea Nacional representa o governo federal e, portanto, não compartilha das reivindicações da sociedade civil. Vale aqui uma ressalva para o fato de que o Consea Nacional é formado por maioria (2/3) de sociedade civil e minoria (1/3) de representantes do Estado, e que sua constituição deu-se justamente em contraposição a uma ação meramente governamental, mas de participação da sociedade civil.

O que existe, na percepção dos grupos, é uma contraposição sociedade civil x Estado, já alertada por Dagnino (2002) em suas reflexões sobre a natureza da relação entre sociedade civil e Estado. A autora comenta o fato de que entre esses dois não há “um duelo”, aliás, tem havido maior trânsito entre as instituições civis e o Estado. Assim, essa relação é tensa e permeada por conflitos, independentemente de existir abertura para a atuação conjunta. O problema não está na pressuposição de uma oposição natural, mas no reducionismo ao tratar do Estado como o pólo do mal e a sociedade civil como o pólo do bem. Deve-se encarar a sociedade civil enquanto heterogênea, bem como os governos que atuam no Estado e estar atento às distintas clivagens que as relações permitem. Ao mesmo tempo, o maior trânsito não quer dizer que as forças tornaram-se equivalentes.

De fato, não há uma homogeneidade da sociedade civil, nem mesmo na sociedade política. De forma geral, o reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas de convivência democrática, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, alianças e a produção de consensos possíveis como procedimentos fundamentais (Dagnino, 2002). As dificuldades se observam, principalmente, nesse aprendizado, em torno de uma nova forma de se relacionar.

A reunião entre os membros do Consea Nacional e demais representantes das entidades da sociedade civil identificou que houve problemas na operacionalização do Sistema Datasus pelos representantes dos GTs. Mais do que um problema operacional, o fato tornou-se um problema político que foi tratado com transparência e paciência por todos os segmentos presentes. No dia seguinte o documento foi aprovado “sem destaques” na assembléia, ou seja, foi fundamental o diálogo.

O último dia da III Conferência foi o mais carregado, em virtude de que haviam muitas propostas a serem postas em votação, além das moções e a declaração final da Conferência. As moções deveriam ser de repercussão nacional, além de serem encaminhadas e assinadas por pelo menos 100 delegados. Isso tumultuou o último dia, porque muitas representações se movimentavam em assembléia colhendo assinaturas e convencendo membros de outras entidades da relevância das moções que defendiam.

Também, em virtude do retorno dos delegados para suas cidades, a assembléia final foi rápida e houve momentos em que as propostas sem destaque ou sem supressão foram aprovadas em bloco. Ao longo da assembléia os delegados experienciaram a prática democrática e algumas terminologias desse processo, como “regime de votação”, “aprovação/rejeição/abstenção”, “supressão”, “questão de ordem”, “destaque”, “defesa e contrário”, “aprovação em bloco”, etc. Embora muitos dos delegados presentes fossem oriundos de processos prévios de assembléias

locais, para alguns seguramente foi o primeiro momento de participação. O impacto cultural desse ato talvez seja um dos maiores efeitos indiretos da Conferência.

A construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira pelos espaços democráticos se dá porque estes confrontam concepções elitistas de democracia com concepções tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no âmbito do Estado. Questionam o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e têm contribuído positivamente para uma maior transparência das ações estatais. Além disso, a convivência com as diferenças, o reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como a existência e legitimidade do conflito são apresentados como dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. Serve também para ampliar a capacidade propositiva dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil (Dagnino, 2002).

O documento final aprovado na Conferência foi resultado de uma reestruturação dos documentos anteriores, absorvendo proposições e emendas. O formato inicial antes dos debates interestaduais contava com 128 proposições. O segundo documento, com contribuição dos Estados e municípios, continha 122 proposições e o documento final foi concluído com 145 proposições e 42 moções. Ou seja, os GTs e as assembléias do evento constituíram-se em momentos de debate e de estabelecimento de concertação entre os participantes, bem como produtivo espaço de proposições.

Embora algumas adversidades naturais em eventos de grande porte, pode-se afirmar que a III Conferência de SAN foi tranqüila, com uma participação significativa de brasileiros e estrangeiros. Tendo em vista que *“nos espaços públicos se argumenta e se critica, ampliando assim o conceito e a prática da política”* (Dagnino et al, 2006, p. 7), seguramente a Conferência contribuiu para a prática política dos envolvidos no evento.

O esforço de elaboração do documento final, que vai orientar a Política Nacional de SAN, foi também resultado do “Processo de Conferência” e comprova que a construção de projetos políticos compartilhados entre o Estado e a sociedade civil não necessariamente representa a ausência de conflitos, mas a necessidade de negociação entre as várias forças políticas envolvidas. Estava-se, naquele momento, estabelecendo consensos em torno da política federal de SAN, nas suas diferentes dimensões *politics-policy-polity*.

Muitas das questões da Conferência Nacional de SAN avançam para a reflexão sobre a democracia participativa e, nesse sentido, segue o próximo item.

## **Limites e Possibilidades da Democracia Participativa – ambigüidades e potencialidades**

Entre as referências da democracia participativa está Pateman (1992), que na década de 60 escreveu “*Participation and democratic theory*”. A autora identifica na teoria da democracia contemporânea o lugar da “participação”, tendo em vista o contexto industrial da sociedade moderna. Revisitando teóricos clássicos, como Rousseau e John Stuart Mill, Pateman lança mão dos esboços teóricos de G. H. Cole, sobre uma sociedade participativa na forma de um socialismo de *guildas*, para ampliar os postulados básicos de uma teoria da democracia participativa.

Para Pateman, as teorias da democracia, de Rousseau, J. S. Mill e Cole não foram apenas tentativas de prescrição, mas forneceram planos de ação específicos para a formação de um governo verdadeiramente democrático. O resultado é uma teoria da democracia participativa na qual os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isolados. Também a socialização necessita ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e “qualidades psicológicas” possam se desenvolver por meio do processo de participação (Pateman, 1992).

Barber, em “*Strong Democracy*” (1984), toma a participação como constituinte da democracia, remetendo-se à Grécia antiga, onde a democracia era participativa por excelência. O autor contrapõe modelos tipológicos de democracia e caracteriza um regime democrático fraco em contraponto a um regime democrático forte, alicerçado na ação cidadã dos indivíduos. Basicamente, o regime representativo assegura uma democracia fraca, subdividida em autoritária, jurídica e pluralista. Como democracia forte, tem-se o regime de democracia direta, que se subdivide em unitária e forte. O modelo participativo é o que orienta a democracia forte (direta), na qual os cidadãos têm postura ativa e os governos são descentralizados.

Ao analisar a questão da cidadania e participação, dando à política um caráter epistemológico, Barber (1984) menciona a importância do acesso dos indivíduos à fala, à linguagem, para o pleno desenvolvimento da democracia forte. A citação é inspirada em Habermas (2003), que propôs “*um conceito procedimental de democracia*”, tomando por base um conceito procedimental desenvolvido para a gênese e a legitimação do direito, e que se tornou, desde a década de 80, uma das principais referências no debate sobre a democracia participativa, por ele popularizada por “democracia deliberativa”.

Tanto Pateman (1992) quanto Barber (1984) e Habermas (2003) são importantes referências teóricas no debate sobre democracia participativa, e influenciam grande parte dos estudos contemporâneos de democracia participativa (ou deliberativa) e de espaços públicos. Os autores citados destacam-se por apresentarem reflexões no plano teórico e normativo.

De outro lado, estudos sobre as experiências empíricas de democracia apontam para algumas vulnerabilidades e ambigüidades, bem como potencialidades dos modelos normativos. A propósito, o Brasil passou por períodos autoritários e democráticos, sendo sua ação participativa recente, pré-Constituição de 1988. A participação de novos atores sociais, a

defesa do “direito aos diretos”, a identidade e solidariedade impuseram-se no cenário político. O resultado foi que grupos sociais passaram a participar, em diferentes regiões do país, das decisões políticas da nação. Uma das expressões da prática democrática foi o surgimento do Orçamento Participativo em vários municípios brasileiros.

Em síntese as práticas democráticas participativas podem ser desqualificadas e deslegitimadas pela argumentação de que não garantem a pluralidade. Nesse sentido, a ambigüidade da participação, no caso do Brasil, é a cooptação pelos setores hegemônicos e a apropriação da noção de público (Santos; Avritzer, 2005). Numa lógica semelhante, Dagnino et al (2006) alertam para a “confluência perversa” que caracteriza a disputa política dentro da aparente consolidação democrática. Esta confluência é entendida por dois movimentos. De um lado, os projetos democratizantes que emergiram no período de resistência contra regimes autoritários e continuaram na busca do avanço democrático. De outro lado, os projetos neoliberais que se instalaram, com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos 80. A perversidade localiza-se no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos adotam um discurso comum (Dagnino et al, 2006).

Embora os autores mencionem a democracia de modo geral, a vulnerabilidade do “efeito perverso” se estende à democracia participativa. Para eles, o debate contemporâneo em torno da democracia participativa surgiu como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais, alicerçadas na autorização da representação, ao passo que a democracia participativa está baseada na participação cidadã por deliberações em espaços públicos (Dagnino et al, 2006).

Vale ressaltar que o estudo de Dagnino et al (2006) é resultado de um projeto comparativo internacional chamado “*Civil society and governance*”, realizado em 22 países e decorrente de várias pesquisas empíricas, tornando-se, portanto, importante referência para os estudos sobre democracia participativa e espaços públicos no Brasil.

Para Dagnino et al (2006) o projeto democrático participativo apresenta dificuldades de diferentes naturezas, como a escassez de recursos e as dificuldades de instituição diante da ordem capitalista vigente. Também são questionados: a natureza das relações entre Estado e sociedade civil; os limites e possibilidade da partilha de poder; os projetos políticos compartilhados, complementares e parcerias; a representatividade; os formatos institucionais dos espaços democráticos e o impacto cultural desse processo. A seguir, faz-se uma sucinta contextualização de alguns desses itens.

A natureza das relações entre Estado e sociedade civil é tensa e permeada por conflitos, independentemente de existir abertura para atuação conjunta. Como já referido, o problema aqui não se localiza na presunção de uma oposição natural entre sociedade civil e Estado, mas no reducionismo ao Estado enquanto “o pólo do mal” e a sociedade civil como “o pólo do bem”. A sociedade civil é heterogênea, bem como os governos que atuam no Estado (Dagnino, 2002). O fato que resultou na reunião entre representantes de grupos populacionais e Consea Nacional durante a III Conferência envolve essa reflexão.

A partilha do poder pelo Estado na definição do orçamento e políticas públicas está sob influência da heterogenia dos governos que atuam nas instâncias do Estado, o que resulta, eventualmente, em resistências ou defesas. Por sua vez, conformam-se as chamadas “ilhas” separadas e “institucionalidades paralelas”, em que alguns segmentos do aparato estatal atendem à democracia participativa. São vários os fatores que emperram esse processo. No lado do Estado as características são estruturais, indo desde a razão tecnoburocrática predominante, à falta de recursos, à rotatividade de exercício de poder e outros motivos ignorados. Pelo lado da sociedade civil, a qualificação técnica e política constituía requisito fundamental para superar os desafios impostos pelos espaços públicos democráticos e garantir a partilha de poder. Isso porque conhecer o funcionamento da máquina pública é tão importante quanto argumentar, negociar, estabelecer alianças e consensos na defesa de projetos políticos (Dagnino et al, 2006).

Dagnino (2002) alerta sobre a “confluência perversa” que pode se manifestar na complementaridade de projetos políticos e, também, para o fato de que os projetos políticos compartilhados podem ser reflexos de projetos políticos individuais dentro do aparato estatal, o que por sua vez não garante sustentabilidade política. As parcerias, por outro lado, são reflexos da complementaridade instrumental quando realizadas entre o poder público e as ONGs. É a partir de competências específicas das ONGs que se tem incorporado as demandas dos movimentos sociais pelo Estado.

A questão da representatividade reflete o que se entende por representação. Questiona-se a representatividade pela vinculação a partidos políticos, por mera visibilidade na sociedade e por identificação de determinadas ONGs enquanto “representantes oficiais” da sociedade civil. Nesse caso, a representatividade se dá pela coincidência dos interesses e defesas de projetos por ONGs e de certas representações do que propriamente pela articulação com movimentos sociais. Além disso, a redução da representação da sociedade civil a determinadas ONGs caracteriza uma “onguização” da representatividade. Por conta disso, a representatividade tem sido foco constante de debate, em se tratando de espaços públicos, em função dos ganhos, dificuldades e limites desse instrumento. Importante destacar que não foram apresentadas nesse documento as regras instituídas para a definição do número de delegados para a III Conferência de SAN. Sabe-se que esse processo não foi tranquilo na maioria dos Estados brasileiros. No caso do Rio de Janeiro, inclusive, o debate em torno do primeiro documento atrasou por conta do tumulto na eleição dos delegados.

O formato institucional dos espaços democráticos muitas vezes tem proximidade com as concepções e práticas de setores organizados da sociedade civil. Também expressam a correlação de força entre a sociedade civil e o Estado, ao mesmo tempo que seus contextos afetam as possibilidades de avanços da atuação dos formatos institucionais. Aqui

se incluem os espaços públicos citados no Portal do governo brasileiro, como as Conferências, os Conselhos, os Fóruns de debate, as Ouvidorias e as Consultas Públicas que garantem, institucionalmente, o diálogo.

O impacto proporcionado pelos espaços democráticos no âmbito da cultura política nacional tem resultado no processo de formação democrática. O confronto de concepções de democracia questiona o monopólio estatal, permite a aprendizagem na convivência entre diferentes e estimula a capacidade propositiva dos segmentos sociais. As assembléias promovidas durante a III Conferência Nacional de SAN foram espaços singulares para esse aprendizado, quando os participantes tiveram contato com diferentes opiniões e terminologias de um instrumental democrático: “regime de votação”, “aprovação/rejeição/abstenção”, “supressão”, “questão de ordem”, “destaque”, “defesa e contrário”, “aprovação em bloco”, etc.

Resumidamente pode-se afirmar que o processo democrático participativo gerado pelos espaços públicos, no caso da SAN, está permitindo a formação política dos grupos sociais envolvidos, bem como a inclusão das demandas desses grupos na agenda do governo. Mesmo quando as demandas não são priorizadas, ou não resultam em políticas públicas, o impacto sobre a cultura política brasileira já ocorreu. Como este impacto é incorporado e utilizado pelos grupos sociais, exige um estudo mais detalhado.

## Considerações Finais

Sem pretensões de esgotar a discussão em torno das políticas públicas e democracia conceitual e instrumental, proporcionadas pelos espaços democráticos, este artigo se propôs problematizar algumas questões observadas na III Conferência Nacional de SAN e, ainda, dar conta de identificar na Política Nacional de SAN as três dimensões da “*policy*

*analysis*". Para introduzir o debate sobre os espaços públicos, mostrou-se que as Conferências têm sido uma prática no país, visto que desde 2003 o Brasil já realizou 44 Conferências e envolveu diretamente cerca de 2 milhões de pessoas. Essa participação, diversa, sugere um grau de complexidade na reunião de olhares e percepções em prol de políticas públicas. Mereceria, inclusive, maiores reflexões desde a dimensão processual e de como as opiniões se materializam em políticas, como são executadas, quais os entraves, etc.

Como se observou, a política pública é antes de tudo uma forma de intervenção sobre a realidade, que pressupõe uma opção no tratamento das problemáticas sociais. Nesse sentido, a política pública de SAN foi gerada para dar conta de um problema social reconhecido pela sociedade brasileira e sua legitimação, como um problema político, garantiu que se transformasse em uma política pública.

A abordagem das "*policy analysis*" tradicionais nas dimensões *politics-policy-polity*, que se influenciam mutuamente ocasionando uma interdependência entre os processos e resultados das políticas públicas, foram identificadas na Política Nacional de SAN. O problema social da SAN tornou-se uma política pública (dimensão *policy*) diante do processo político (dimensão *politics*), que no caso da política nacional de SAN advém de um processo democrático participativo, no âmbito do Consea e das Conferências (dimensão *polity*).

A III Conferência Nacional de SAN apresentou tensões em torno de questões problematizadas por Dagnino (2002) e Dagnino et al (2006). Como bem lembrado pela autora, entretanto, os espaços públicos estão permitindo o aprendizado da tarefa de construção hegemônica (de projeto político), o que exige o reconhecimento da pluralidade. Isto vai assegurar um processo de construção de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abrirá caminho para a configuração do interesse público, efetivamente (Dagnino, 2002).

Por fim, pode-se assegurar que as políticas públicas advindas dos espaços democráticos apresentam-se como “projeto em disputa” e “em construção”, passíveis de problemáticas da prática democrática, como as observadas na Conferência Nacional de SAN.

## Referências

BARBER, B. *Strong Democracy*. Participatory Politics for a New Age. San Francisco: University of California Press, 1984.

BRASIL. Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular/publicacoes/](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/)>. Acesso em: 15 jul. 2007).

CONSEA. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Documento base. Capa verde, 2007a.

\_\_\_\_\_. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Documento base. Capa azul, 2007b.

\_\_\_\_\_. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Documento base. Capa marrom, 2007c.

DAGNINO, E. Sociedade, espaços públicos e a construção democrática: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, n. 21, jun. 2000.

HABERMAS, J. *Direito e democracia*. Entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebencichler. 2. ed. brasileira. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 352p. 2003. Vol. II.

IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Pesquisa: Perfil de Delegados(as) da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Out. 2007. Disponível em: <[www.ibase.com](http://www.ibase.com)>. Acesso em: 16 jan. 2008.

- MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- MDS. *Política e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Ago. 2007. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 29 jan. 2008.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: Prence Universitaire de France, 1990.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SANTOS, B. S. *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. 1. ed. 1ª reimp. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2006.

Recebido em: 14/4/2008

Aceito em: 15/7/2008