



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Fernando Maccari

Sistemas Deliberativos: uma análise sobre a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC)

Florianópolis
2022

Fernando Maccari

Sistemas Deliberativos: uma análise sobre a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lígia Helena Hahn Lüchmann.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Maccari, Fernando

Sistemas Deliberativos : uma análise sobre a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC) / Fernando Maccari ; orientador, Lígia Helena Hahn Lückmann, 2022.

127 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Sociologia Política. 2. Participação. . 3. Deliberação.. 4. Sistema Deliberativo. 5. Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. I. Helena Hahn Lückmann, Lígia. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Fernando Maccari

Sistemas Deliberativos: uma análise sobre a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC)

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. (a) Lígia Helena Hahn Lüchmann, Dra.
PPGSP/UFSC

Prof. (a) Claudia Feres Faria, Dra.
PPGCP/UFMG

Prof. Julian Borba, Dr.
PPGSP/UFSC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof.(a) Lígia Helena Hahn Lüchmann, Dra.
Orientadora

Florianópolis, 2022

Dedico este trabalho a todas/os que se concentram em crescer, e em serem a/o melhor que podem ser, seguindo seus sonhos e inspirando os outros a fazer o mesmo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais Solange e Angelo. Sem o apoio incondicional que recebi deles ao longo de minha caminhada neste planeta, nem dissertação, nem nada seria possível. Sou profundamente grato por todos os ensinamentos que ambos me passaram. Sem dúvida, este conhecimento empírico sobre a vida foi extremamente fundamental para a formação dos meus valores como ser humano. Como sempre diz Dona Solange: "a escola ensina, mas a educação vem de casa". Não tenho nem palavras para mostrar todo o amor que sinto por vocês.

Agradeço, e muito, à minha orientadora professora Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann, por ter aceitado orientar os meus primeiros passos na Pós-Graduação, e por ter me instigado a superar as limitadas concepções acerca de meu projeto inicial, mostrando o quão amplo o campo científico pode ser. Sou grato a todo o seu tempo dispendido nas conversas e orientações, por toda sua paciência, cuidado e atenção dada à minha pesquisa. Suas intervenções foram fatores determinantes na construção deste trabalho.

Agradeço aos colegas da Pós-Graduação, em especial, agradeço aos membros do Núcleo de Pesquisa em Movimento Sociais – NPMS -, e que me permitiram, em diversos momentos, discutir e rediscutir meu trabalho, sempre colaborando com comentários pertinentes. Agradeço também aos membros avaliadores da banca, professora Claudia F. Faria e professor Julian Borba, por terem aceitado participar deste momento tão imprescindível da vida acadêmica.

Agradeço à Carolina, que sempre se dispôs a me ouvir e me ajudar a refletir sobre os dilemas da Pós-Graduação e da vida moderna. Sem dúvidas, suas leituras minuciosas me ajudaram muito a escrever este trabalho.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, que viabilizou, por meio da concessão de uma bolsa de estudo, a oportunidade de minha permanência no campus da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC ao longo de manhãs, tardes e noites, dedicadas à escrita desta dissertação.

Por fim, agradeço a todas/os que, de alguma forma, colaboraram, direta ou indiretamente, para o meu desenvolvimento pessoal, seja como estudante, seja como ser espiritual. Agradeço a deus e agradeço às boas energias, que estejam sempre presentes.

Sapientia quae sola libertas est. (Seneca)

RESUMO

Este trabalho dedica-se a analisar como ocorreu a participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC), identificando as arenas que compõem o sistema deliberativo; os participantes; a origem, estrutura e os seus conectores, analisando a participação tendo como norte alguns dos pressupostos deliberacionistas. Esta pesquisa utiliza-se de metodologia interpretativa e possui caráter qualitativo. Quanto aos procedimentos metodológicos, valeu-se de: mapeamento dos participantes; entrevistas semiestruturadas; mapeamento das arenas; análise de documentos e legislação. As arenas analisadas por este trabalho são: o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC); a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CAISAN/SC); a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e a IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CESAN/SC); a Consulta Pública Online; e as Oficinas Regionais de implementação do SISAN em Santa Catarina. Após a apreciação individual das arenas, esta pesquisa dedica-se em descrever, classificar e explicar a atuação do sistema deliberativo na construção do PESAN/SC. Para isto, utiliza-se dos seguintes conceitos-chave para observação empírica: a) arenas, normas e funções deliberativas; b) participantes e práticas; e c) interações e conectores do sistema deliberativo. Quanto aos resultados da pesquisa, demonstrou-se as funções e as atribuições das arenas no âmbito do processo deliberativo, ressaltando os seus incentivos e desincentivos a deliberação. Entre os principais achados desta pesquisa estão a identificação e a descrição de funções próprias da deliberação, as quais complementaram-se de forma complexa. Além disso, identificou-se a presença de três tipos de conectores no sistema deliberativo: o desenho institucional das arenas, a presença de uma coordenação na construção do PESAN/SC e por último, a circulação de atores ao longo do sistema, que atuaram em coalizção realizando a defesa de determinadas pautas ligadas a temática da segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Participação. Deliberação. Sistema Deliberativo. Segurança Alimentar e Nutricional. Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

This work is dedicated to analyzing how social participation occurred in the deliberative system responsible for the construction of the State Plan for Food and Nutrition Security of Santa Catarina (Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - PESAN/SC), identifying the arenas that make up the deliberative system; the participants; the origin, structure and its connectors, analyzing participation based on some of the deliberationist assumptions. This research uses an interpretive methodology and has a qualitative character. As for the methodological procedures, it was used: mapping of the participants; semi-structured interviews; arena mapping; analysis of documents and legislation. The arenas analyzed by this work are: the State Council for Food and Nutrition Security of Santa Catarina (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - CONSEA/SC); the Intersectoral Chamber of Food and Nutrition Security of Santa Catarina (Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - CAISAN/SC); the IV National Conference on Food and Nutrition Security (IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN) and the IV State Conference on Food and Nutrition Security of Santa Catarina (IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - CESAN/SC); the Online Public Consultation; and the Regional SISAN implementation workshops in Santa Catarina. After the individual appreciation of the arenas, this research is dedicated to describing, classifying and explaining the performance of the deliberative system in the construction of PESAN/SC. For this, the following key concepts are used for empirical observation: a) arenas, norms and deliberative functions; b) participants and practices; and c) interactions and connectors of the deliberative system. As for the research results, the functions and attributions of the arenas in the scope of the deliberative process were demonstrated, highlighting their incentives and disincentives to deliberation. Among the main findings of this research are the identification and description of specific functions of deliberation, which complemented each other in a complex way. In addition, the presence of three types of connectors in the deliberative system was identified. Among the identified connectors are: the institutional design of the arenas, the presence of coordination in the construction of PESAN/SC and, finally, the circulation of actors throughout the system, who acted in a coalition carrying out the defense of certain agendas linked to the theme of food and nutrition security.

Keywords: Participation. Deliberation. Deliberative System. Food and Nutrition Security. Food and Nutrition Security Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sequencia longitudinal de dados acerca da segurança alimentar no Brasil.....	16
Figura 2 - Representação gráfica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	43
Figura 3 - Linha do tempo da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	54
Figura 4 - Composição de delegados estaduais proposta pelo CONSEA para a IV CNSAN..	56
Figura 5 – Exemplo do modo como as contribuições públicas são exibidas na plataforma institucional.	75
Figura 6 - Fragmento de contribuições encaminhadas na consulta pública no âmbito da primeira diretriz.....	78
Figura 7 – Representação gráfica do sistema deliberativo através de seus momentos deliberativos.	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios analíticos da deliberação pública.....	19
Quadro 2 - Seleção dos indivíduos que foram entrevistados.....	35
Quadro 3 – Critérios utilizados para analisar o desenho institucional das arenas deliberativas.	38
Quadro 4 – Critérios utilizados para analisar a participação social no sistema deliberativo...38	
Quadro 5 - Síntese dos métodos de pesquisa utilizados por este trabalho.	38
Quadro 6 - Atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	41
Quadro 7 - Eixos temáticos estabelecidos pelo Consea Nacional para a 4ª CNSAN.....	46
Quadro 8 – Pontos prioritários estabelecidos pelo CONSEA/SC para a 4ª CESAN.	47
Quadro 9 - Diretrizes aprovadas para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	57
Quadro 10 – Síntese comparativa entre IV CESAN/SC e IV CNSAN.....	59
Quadro 11 – Competências da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.....	60
Quadro 12 – Diretrizes da Minuta do PESAN/SC submetidas para consulta pública online. 75	
Quadro 13 - Análise comparativa das metas do Objetivo 2 - Fortalecer e articular programas, projetos e ações que viabilizam o acesso universal à alimentação adequada e saudável.	79
Quadro 14 - Análise comparativa das ações do Objetivo 2 - Fortalecer e articular programas, projetos e ações que viabilizam o acesso universal à alimentação adequada e saudável: promover a alimentação adequada e saudável por meio da integração entre os programas, projetos e ações no estado de Santa Catarina.	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cadeiras Governamentais no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.....	61
Tabela 2 – Entidades não governamentais presentes no CONSEA/SC.....	69
Tabela 3 – Participantes e número de contribuições na consulta pública online.	76
Tabela 4 – Funções deliberativas vs Arenas deliberativas.	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAN Associação Catarinense de Nutrição
ALESC Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
CAISAN Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISAN/SC Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina
CEAE/SC Conselho Estadual de Alimentação Escolar de Santa Catarina
CECANE/SC Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina
CEPAGRO Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CESAN/SC Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina
CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSAN Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA/SC Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina
DIAL Diretoria de Assuntos Legislativos
DHHA Direito Humano a Alimentação Adequada
E. S. C. Estado de Santa Catarina
FAPEU Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária
FETRAF Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA Lei de Orçamentária Anual
LOSAN Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LOSAN/SC Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Santa Catarina
PAA Programa de Aquisição de Alimentos
PAT Programa de Alimentação do Trabalho
PESAN/SC Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA Plano Plurianual
SAN Segurança Alimentar e Nutricional
SCC Secretaria de Estado da Casa Civil
SISAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN/SC Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS Sistema Único de Assistência Social

TEARSAN Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional
UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

SÚMARIO

INTRODUÇÃO	1
1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E SISTEMAS DELIBERATIVOS.....	9
2. MÉTODOS DE PESQUISA, COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	33
2.1 MÉTODO DE COLETA DOS DADOS	34
2.2 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS	37
3. SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .	39
4. CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	44
4.1 CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM SANTA CATARINA.....	44
4.2 CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	53
5. CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE SANTA CATARINA.....	60
6. CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENAR E NUTRICIONAL ... DE SANTA CATARINA.....	67
7. CONSULTA PÚBLICA ONLINE	73
8. O SISTEMA DELIBERATIVO NA CONSTRUÇÃO DO PESAN/SC	82
8.1 ARENAS, NORMAS E FUNÇÕES DELIBERATIVAS.....	82
8.2 PARTICIPANTES E PRÁTICAS	88
8.3 INTERAÇÕES E CONECTORES DO SISTEMA DELIBERATIVO.....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS	101

APRESENTAÇÃO

No dia 01 de janeiro de 2019, o recém eleito Presidente da República, em seu primeiro ato legislativo¹ extingue centenas de conselhos de políticas públicas e de direitos no âmbito federal. Os conselhos são órgãos colegiados, compostos de forma paritária entre representantes da sociedade civil² e de conselheiros governamentais. Os conselhos são responsáveis por deliberar, propor e fiscalizar as políticas públicas de suas respectivas áreas de atuação. Entre as centenas de conselhos extintos por uma canetada do Presidente da República, estava o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)³, importante espaço institucional de participação e controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional. A extinção do CONSEA resultou na fragmentação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)⁴, à medida que, não apenas fazia parte dele, como também deveria coordena-lo. Criado em 2006, o SISAN é um sistema descentralizado, de caráter intersetorial e participativo, com objetivo de garantir o direito humano a alimentação adequada e consolidar a segurança alimentar e nutricional em todo o território nacional. Conforme dados das edições 2004, 2009 e 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Brasil conseguiu reduzir drasticamente a insegurança alimentar, diminuindo pela metade a população em situação de insegurança alimentar moderada e grave, saindo do Mapa da Fome da ONU.

A extinção do CONSEA ocorreu em um momento de grave vulnerabilização social. Com base nos dados coletados pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN), no final de 2019 havia, no Brasil, 116,8 milhões de brasileiros que não tinham acesso pleno e permanente a alimentos (insegurança alimentar leve). Desses, 43,4 milhões (20,5% da população) não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada e grave) e 19,1 milhões (9% da população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave). O Brasil retorna ao Mapa

¹ Recém eleito Jair M. Bolsonaro em seu primeiro dia de mandato como Presidente da República Federativa do Brasil edita a Medida Provisória n. 870, responsável por extinguir todos os conselhos federais que haviam sido criados por meio de decretos.

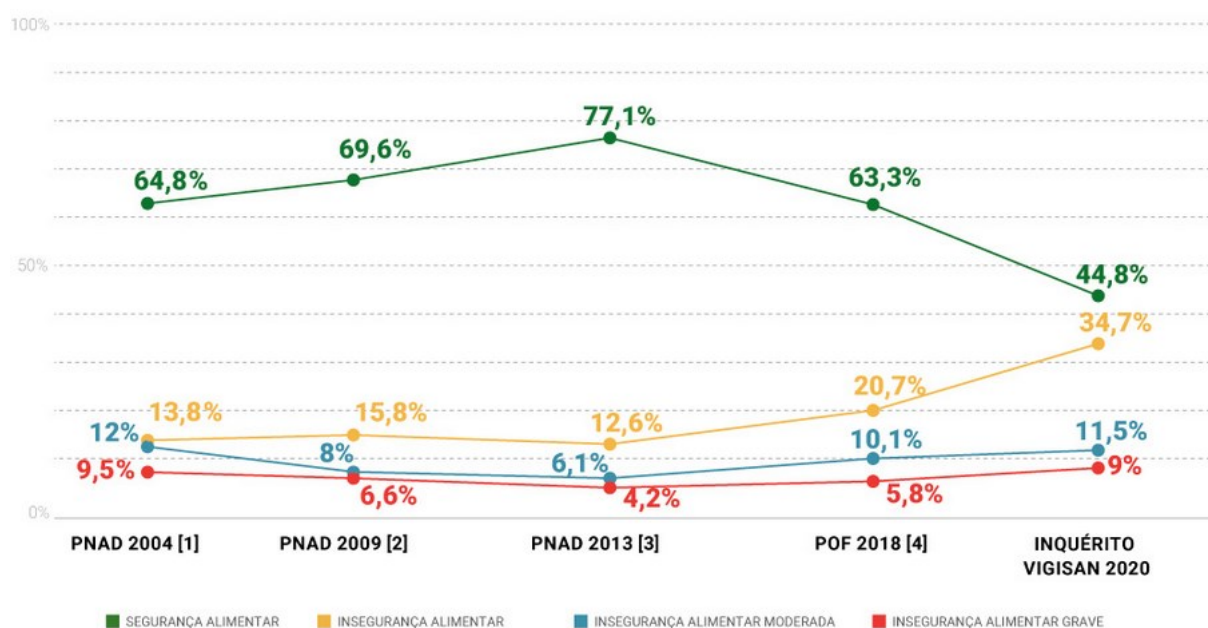
² Conforme Lígia Luchmann (2008, p. 90) “o termo sociedade civil abriga e homogeneiza – no mesmo pólo – um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses: ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, etc.”.

³ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), da forma como foi concebido, é composto por 2/3 de conselheiros representantes da sociedade civil e 1/3 de conselheiros representantes governamentais, estes últimos designados pelo Chefe do Executivo.

⁴ Conforme seu ato de criação, integram o sistema: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de suas respectivas instâncias estaduais e municipais.

da Fome da ONU, atingindo números piores do que aqueles registrados em 2004 pela PNAD. Diversos fatores favoreceram o agravamento da situação da fome no Brasil, entre eles estão a pandemia do coronavírus⁵ e o seu prolongamento, além disso, ressalta-se a ausência de medidas governamentais e a desarticulação das políticas públicas sociais, sobretudo na área da segurança alimentar e nutricional, como potenciais agravamentos da insegurança alimentar e nutricional no Brasil.

Figura 1 - Sequencia longitudinal de dados acerca da segurança alimentar no Brasil.



Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Fonte: Olhe para a fome, 2021.

Busquei neste trabalho evidenciar a importância da participação social na construção de políticas públicas, por meio da análise da participação social na construção do I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, lançando luz acerca da importância da participação e dos espaços participativos na construção, implementação e avaliação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Argumento que as práticas participativas, deliberativas e representativas podem propiciar uma fundamental contribuição para o aprimoramento das políticas de segurança alimentar no sentido de assegurar um direito básico de cidadania assim como, acrescentar um significativo ganho na qualidade democrática de um país, quando adotadas de forma legítima.

⁵ O coronavírus Sars-CoV-2 assola globalmente o planeta Terra, somente no Brasil, até o momento de escrita deste trabalho, fez mais de 600 mil vítimas fatais.

INTRODUÇÃO

É fato que as democracias ao longo do tempo passaram por diversas mudanças em sua forma de organização. Na contemporaneidade, devido a critérios sociais e geográficos, a participação direta ao longo dos anos foi substituída pela participação indireta por meio da eletividade de representantes, os quais devem tomar decisões em nome dos cidadãos. Através das delegações inerentes ao processo representativo, perde-se o controle final sobre as decisões governamentais, limitando a participação à eletividade dos representantes. Conforme Ednaldo Ribeiro e Julian Borba (2011, p. 11) "a participação passa a ser vista como um insumo do processo político, sendo responsável pela constituição do corpo político por meio do voto".

De acordo com os autores Dario Castiglione e Johannes Pollak (2019), as democracias representativas estão cada vez mais sendo vistas como incapazes de satisfazerem as demandas de participação, reconhecimento e governança que uma sociedade em larga escala exige, de modo que a crise da democracia representativa se tornou um lugar-comum nos debates políticos contemporâneos. Conforme argumentam Thamy Pogrebisch e Fabiano Santos (2011, p. 259) "há um velho discurso que jamais sai de cena, talvez por encontrar sempre vozes dispostas a defendê-lo, que insiste em alardear a crise da representação política. Esse discurso é possivelmente tão antigo quanto a própria representação política".

Independentemente da existência – ou não – da suposta crise, é preciso estar atento aos recentes sintomas políticos: perda da confiança nos políticos, nas instituições políticas e em especialistas; aumento do abstencionismo eleitoral; crescente perda da sensação de representação entre os representados e os representantes; e o advento do sentimento de aversão a política que se disseminou no Brasil. Para Wilson Gomes (2005, p. 58) a crise não está na democracia, e sim no "sistema de práticas, instituições e valores da política contemporânea à medida que se constata a sua distância de um padrão de democracia considerado ideal".

Concomitante a ascensão e a hegemonia de uma democracia representativa centrada no voto, surgem no âmbito desta, diversos experimentos e espaços institucionais que ampliam a participação para além do pleito. Estes novos espaços institucionais de participação política, em tese, possibilitam uma articulação mais satisfatória entre a sociedade civil e o Poder Público, através da inclusão de cidadãos nos diálogos e nas discussões, nas quais resultam a tomada de decisão. Além disso, estas práticas participativas e deliberativas surgem como possíveis alternativas de correção dos limites do governo representativo e de suas instituições políticas, de modo a ampliar a participação dos cidadãos para além da eletividade de representantes,

possibilitando que os cidadãos se envolvam na formulação, execução e controle de políticas públicas (Pogrebinski; Santos, 2011).

No que diz respeito à realidade brasileira, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, em resposta às diversas demandas provenientes de setores e movimentos sociais, estabeleceu em seu texto o princípio da participação social por meio de sistemas de gestão participativos e descentralizados no âmbito de diversas políticas públicas, em especial nas de cunho social. Muito embora a constituição tenha estabelecido o princípio da participação, a sua operacionalização ocorreu somente em resultado da combinação de uma importante mobilização social e de disputas políticas pela institucionalização na prática deste princípio (Montambeault, 2018).

Entre estes novos espaços participativos e deliberativos, destacam-se os conselhos de políticas públicas e de direitos e as conferências de políticas públicas. Os conselhos são espaços institucionais de discussão, deliberação, avaliação e fiscalização de políticas públicas, sendo que suas atribuições variam de acordo com o seu ato de criação. Os conselhos podem ser classificados como: consultivos, deliberativos, normativos e/ou fiscalizadores. Em sua maioria, são constituídos de forma paritária por representantes de organizações da sociedade civil e do poder executivo. Os conselhos estão presentes no Brasil em todas as esferas de governo, desde a municipal e estadual, até a federal. Estes abrangem uma grande variedade de áreas de políticas públicas como por exemplo: saúde; educação; assistência social; defesa de direitos; meio ambiente; trabalho e emprego; agricultura; segurança alimentar; entre outros.

As conferências de políticas públicas por sua vez, constituem-se como espaços participativos e deliberativos, destinados a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. As conferências estão presentes nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) e devem ocorrer de forma periódica. Estas são estruturadas de modo a permitir com que as deliberações provenientes da etapa municipal cheguem as conferências estaduais, e que as deliberações das conferências estaduais alcancem e constituam as bases da conferência nacional. Observa-se a realização destas em diversas áreas de políticas públicas como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, defesa de direitos, segurança alimentar e nutricional, além de muitas outras áreas.

No que diz respeito à área da segurança alimentar, em 2006 foi criado no âmbito da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. O respectivo sistema é um instrumento de governança pública, de caráter descentralizado, intersetorial e participativo, criado com o propósito de

garantir o direito humano a alimentação adequada⁶ e consolidar a segurança alimentar e nutricional⁷ em todo o território nacional. Entre os objetivos do SISAN estão: “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).

Conforme seu ato de criação, integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na esfera federal: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN; e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Embora o SISAN tenha sido criado em 2006, somente em 2010 é que este foi devidamente regulamentado por meio de decreto, que estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este decreto também estabeleceu o procedimento para a adesão de estados e municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A adesão dos entes federativos ao sistema é voluntária e se dá por meio da assinatura de um termo de adesão. São requisitos para realizar a adesão ao SISAN, ter instituído no seu âmbito de atuação: o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, que deve ser composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais; a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; e a Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir desta adesão, a unidade federativa compromete-se em elaborar a sua própria política e plano de segurança alimentar e nutricional, tendo como base as diretrizes estabelecidas na sua conferência e nas deliberações provenientes do conselho.

Após a publicação do decreto que regulamentou o SISAN, foi convocada a 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2011. A quarta edição da CNSAN teve entre os seus objetivos; construir compromissos para efetivar o direito humano à alimentação adequada; promover a soberania alimentar, por meio da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas esferas de governo, com a participação da sociedade. Em 2011, meses antes da respectiva conferência, o Estado de Santa Catarina constituiu a sua Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional -

⁶ O direito humano à alimentação adequada consiste ao direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (Machado, 2017).

⁷ A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do “direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Brasil, 2006).

CAISAN/SC, completando assim os requisitos para aderir ao SISAN, visto que o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC) e a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CESAN/SC), já existiam no estado muito antes disso. Após completar os pré-requisitos, o Governador de Santa Catarina assina o termo de adesão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, comprometendo-se a elaborar de forma participativa a sua política e o seu plano de segurança alimentar e nutricional.

A elaboração do 1º Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – PESAN/SC ficou sob responsabilidade da CAISAN/SC. Entretanto, o plano deveria ser elaborado a partir das deliberações do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas diretrizes estabelecidas na Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Além disso, foi acordado com o Ministério do Desenvolvimento Sustentável, responsável pelas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, que deveria ser realizado uma consulta pública, viabilizando-se a participação social na construção do PESAN/SC. A CAISAN/SC foi oficialmente composta por mais de 50 membros, entre eles estavam representantes das secretarias do governo estadual que já participavam do CONSEA/SC, e representantes de órgãos públicos convidados, como a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC); a Fundação Nacional do Índio (FUNAI); a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI); o Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), além de instituições colaboradoras, como o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/SC) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU).

O processo de construção do PESAN/SC envolveu uma vasta gama de atores, instituições e espaços participativos. A minuta do plano foi elaborada em intercaladas e sucessivas reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional e do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Ao longo do processo de elaboração do plano, o CONSEA/SC realizou em diferentes regiões do estado, sete oficinas regionais de implantação do SISAN em Santa Catarina. Após elaborada a minuta do PESAN/SC, a mesma foi submetida à consulta pública por um período de trinta e um dias, realizada por meio da plataforma Consulta Pública On-Line⁸, instituída em 2014 no âmbito da Secretaria de Estado da Casa Civil. Durante este período em que permaneceu aberta, a consulta

⁸ O Consulta Pública On-Line, foi instituído por meio da Instrução Normativa Nº 001/SCC-DIAL, de 8 de outubro de 2014. Disponível em: <http://bit.ly/IN_ConsultaPublica> Acesso em: 15 dez. 2021.

pública recebeu contribuições de diversos atores, os quais tiveram a possibilidade de discutir acerca das diretrizes, ações, metas e indicadores propostos, aceitando-os ou rejeitando-os mediante um comentário escrito que deveria ser justificado. Uma vez concluída a consulta, as contribuições foram encaminhadas a CAISAN/SC, para que esta as incluísse na versão final do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Tomando como pressuposto o entendimento de que um sistema deliberativo implica em promoção de inclusão dos atores e setores afetados pelas decisões políticas e de que processos deliberativos ocorrem por meio da articulação entre espaços de participação e de representação, e considerando o caráter próspero da participação social nas práticas de controle social da administração pública, bem como, no aprimoramento dos processos participativos e deliberativos, esta pesquisa busca responder a seguinte pergunta: Como ocorreu a participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do 1º Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC)? Com o intuito de responder à pergunta de pesquisa desenvolvemos os seguintes objetivos para a presente dissertação:

Objetivo Geral

- Analisar como ocorreu participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Objetivos Específicos

- Identificar as arenas do sistema deliberativo e seus respectivos participantes.
- Analisar a origem e a estrutura das respectivas arenas.
- Analisar a participação tendo como norte alguns dos pressupostos deliberacionistas.
- Identificar os conectores do sistema deliberativo e demonstrar suas propriedades.

Apoiando-se no pressuposto de que as democracias contemporâneas são complexas formas de governo, sendo compostas por uma grande variedade de instituições, atores, associações e ambientes políticos que estabelecem negociações, articulações e conflitos, surge a necessidade de mobilizar um arcabouço teórico que perpassasse os limitados estudos de instituições e processos específicos, sendo capaz de analisar um amplo sistema de interações interpessoais. No que tange ao enfrentamento deste desafio, a literatura acerca dos sistemas deliberativos mostra-se robusta e vigorosa, à medida que propõe ir além das tradicionais análises de experiências deliberativas individuais.

A abordagem dos sistemas deliberativos possui algumas vantagens sobre as tradicionais análises de experiências deliberativas, entre outros motivos, pela possibilidade de pensar a democracia deliberativa em larga escala, rompendo com antigos paradigmas. Outra vantagem que advém desta perspectiva é compreender como a deliberação ocorre entre diferentes arenas políticas. De acordo com Elstub, Ercan e Mendonça (2016) o conceito de sistema deliberativo refere-se a um entendimento da deliberação como uma atividade comunicativa que ocorre em múltiplos e diversos espaços, que até certo ponto são interdependentes, enfatizando a necessidade de conexão entre eles. Os sistemas deliberativos podem apresentar funções distribuídas entre as partes que o compõem, assim como também podem apresentar divisões de trabalho em seu interior.

A deliberação exige a produção de um acordo no qual os participantes concordam em cooperar por meio da troca de razões públicas. São princípios do processo deliberativo: respeito mútuo; liberdade e a igualdade discursiva; reciprocidade; reflexividade; inclusão; pluralidade; justificação racional; e a *accountability*⁹. Constituem-se pressupostos da deliberação a ausência de forças coercivas e manipuladoras, de modo com que prevaleça a força do melhor argumento. Também é essencial para que a deliberação possa germinar, a escuta ativa e o esforço reflexivo por parte dos participantes, visto que a deliberação não se trata apenas de falar, mas também de ouvir e refletir. Idealmente a deliberação deve incluir a todos os afetados pelos resultados das deliberações, também deve incluir diversos interesses, opiniões contrárias, perspectivas distintas, diferentes grupos sociais e englobar uma ampla pluralidade de ideias. A deliberação não necessariamente precisa resultar em consenso, podendo resultar em dissenso bem informado. Além disso, é notório reconhecer que indivíduos participantes de um processo deliberativo tendem a defender os seus próprios interesses.

Tendo em mente que a deliberação é um fenômeno de difícil observação empírica, sendo mais provável que ela ocorra em ambientes que possuam suas circunstâncias controladas do que em ambientes não controlados, este presente trabalho, diferente de almejar analisar um espaço deliberativo específico, pretende verificar a constituição e articulação de um sistema que envolve a participação. Neste sentido, busca avaliar em que medida a participação social na construção do PESAN/SC, aproxima-se e/ou distancia-se dos pressupostos teóricos dos sistemas deliberativos. Isto ocorrerá por meio de um esforço para compreender de que forma o desenho institucional das arenas que compõem o sistema deliberativo incentivam este tipo

⁹ A *accountability* refere-se tanto à transparência pública do processo deliberativo, quanto ao controle social dos participantes sob os resultados da deliberação.

específico de comunicação. A deliberação possui fundamentos teóricos normativos bastante rigorosos, e estes assim devem ser para que, a partir destes, possibilite-se que seja fundamentada a crítica aos ambientes institucionais que não alcancem os seus princípios ideais.

Esta pesquisa mostra-se relevante a medida em que, entender de que maneira ocorre o fenômeno da deliberação em ambientes institucionais de participação política, é fundamental para que as oportunidades provenientes da deliberação presencial e virtual sejam exploradas de maneira frutífera no desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e, por consequência, mais democráticas, bem como para aprimorar as práticas participativas e deliberativas na administração pública. A presente pesquisa também se mostra relevante à medida que fornece uma importante contribuição teórica para o campo científico a partir da aplicação empírica, seguida de análise normativa da abordagem dos sistemas deliberativos, visto que esta ainda carece de estudos empíricos para consolidar-se. A originalidade da presente pesquisa está diretamente ligada ao estudo de um fenômeno empírico, assim como da análise sistêmica sobre um objeto que pouco foi explorado em pesquisas sobre o tema da segurança alimentar e nutricional, em especial sobre o processo de criação do 1º Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Tendo em vista atingir os objetivos propostos, o trabalho está estruturado em oito capítulos, além desta introdução e das conclusões finais da presente pesquisa. O primeiro capítulo corresponde ao embasamento teórico, composto por uma ampla revisão da literatura acerca da democracia deliberativa, englobando desde as concepções clássicas da deliberação, perpassando por autores que defendem a ampliação do conceito, de modo a incorporar novas formas de deliberação, tornando-a mais inclusiva. Também será abordado neste primeiro capítulo, os critérios para realizar a análise empírica e avaliação normativa da deliberação, assim como as recentes mudanças na teoria deliberativa, a partir da abordagem de sistemas deliberativos. O segundo capítulo é composto por uma detalhada descrição dos métodos de pesquisa utilizados para coleta e análise dos dados da presente pesquisa.

No terceiro capítulo é abordado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, descrevendo a sua origem, estrutura, objetivos, princípios, ressaltando o seu caráter descentralizado, intersetorial e participativo. A partir do quarto capítulo inicia-se a micro análise das arenas que compõem o sistema deliberativo. Primeiro, analisamos no quarto capítulo tanto a 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como a 4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, descrevendo os seus desenhos institucionais, objetivos, eixos temáticos, atividades desenvolvidas, participantes e

resultados da deliberação. No quinto capítulo é analisada a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – CAISAN/SC, descrevendo as suas origens, características, competências, membros, englobando os elementos discursivos acerca de seu papel na construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

No sexto capítulo é analisado o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – CONSEA/SC, descrevendo o seu desenho institucional, atribuições, entidades não governamentais participantes e sua atuação junto ao processo de elaboração do PESAN/SC, assim como as oficinas realizadas por este. O sétimo capítulo é dedicado à consulta pública, descrevendo as características do ambiente virtual, os seus participantes, as contribuições encaminhadas por estes participantes e os impactos da participação na versão final do plano. No oitavo capítulo é realizada a macro análise do sistema deliberativo, descrevendo, classificando e explicando o seu papel na construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Para isto, utilizamos dos seguintes conceitos-chave para observação empírica: a) arenas, normas e funções deliberativas; b) participantes e práticas; e c) interações e conectores do sistema deliberativo. Por último são apresentadas as considerações finais, onde retomamos os elementos centrais do texto, enfatizando os limites observados no sistema deliberativo, objeto de estudo desta pesquisa.

1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA E SISTEMAS DELIBERATIVOS

A partir de meados dos anos de 1980, com o advento da redemocratização no Brasil, estabeleceram-se algumas das condições necessárias para a ocorrência da expansão da participação social na vida política. É neste período que surgem algumas das práticas participativas e deliberativas que se tornariam posteriormente referência para uma imensidade de países, entre elas o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e de direitos e as conferências nacionais de políticas públicas.

As práticas participativas e deliberativas citadas são consideradas inovações democráticas, uma vez que, de acordo com Graham Smith (2009), as inovações democráticas correspondem às instituições criadas com o objetivo de ampliar e aprofundar a participação social no processo de tomada de decisão política. As inovações democráticas são mecanismos participativos institucionais, que almejam o empoderamento cidadão através da participação de indivíduos para além das formas tradicionais de participação política - participação regular em pleitos e as práticas consultivas, como os encontros de comunidades e as pesquisas de opinião (Smith, 2009).

De modo complementar à visão de Graham Smith, surge o conceito de instituições participativas. Segundo Borba (2011, p. 66) "o primeiro esforço em torno dele parece ter sido desenvolvido por Avritzer". De acordo com Leonardo Avritzer (2008, p. 45), as instituições participativas constituem-se como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas". O conceito de instituições participativas surge em meio a críticas dirigidas à teoria democrática, em especial a noção de instituições políticas¹⁰, que se limitava as instituições tradicionais da democracia representativa, deixando de considerar as práticas participativas formais e informais como instituições políticas (Avritzer, 2008).

Uma segunda abordagem do conceito de instituições participativas, de acordo com Lüchmann, Abrão e Kieling (2019), é elaborada por Soraya Cortes (2011, p. 138) ao referir-se "a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes". Conforme a

¹⁰ Conforme Robert A Dahl (2001) as instituições que uma moderna democracia representativa requer são respectivamente: liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; e cidadania inclusiva (ver Dahl, 2001).

autora, são instituições na medida que deixam de ser experiências de participação episódicas e são instituídas na administração pública, tornando-se de caráter permanente (Cortes, 2011).

As instituições participativas são exemplares do processo histórico de institucionalização da participação brasileira, que se intensifica com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição estabeleceu direitos fundamentais e teve grande importância na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ambos considerados sistemas descentralizados e participativos, que em suas estruturas estão obrigatoriamente presentes conselhos de saúde e de assistência social, nas três esferas de governo. Essas estruturas vão sendo também incorporadas em outras áreas de políticas públicas, como é o caso da segurança alimentar e nutricional, e, tendo em vista a sua dinâmica participativa e dialógica, vêm sendo estudadas no campo da democracia deliberativa.

A democracia deliberativa é uma teoria normativa. No entanto, conforme Selen Ercan e John Dryzek (2015, p. 243), “ênfatar a dimensão normativa da democracia deliberativa não significa dizer que democracia deliberativa é um ideal impossível de ser alcançado na prática”, visto que a deliberação já ocorre em diversas sociedades e culturas, muito embora de forma imperfeita. Os respectivos autores enfatizam que não se trata de verificar se ocorre ou não, mas sim de mensurar em que grau ela ocorre. Por intermédio da teoria deliberativa é possível intensificar a democracia por meio de análise das práticas democráticas e da crítica às instituições que não satisfazem os padrões normativos, com o intuito de que essas possam ser aprofundadas e melhoradas no futuro (Chambers, 2009a; Ercan; Dryzek, 2015).

A democracia deliberativa questiona os limites de uma teoria democrática centrada no voto, em que a democracia é vista como uma arena na qual preferências e interesses fixos competem através de mecanismos justos de agregação. Em contrapartida, a democracia deliberativa tem seu foco nos processos comunicativos de formação da opinião e da vontade que precedem o voto (Chambers, 2009a). Conforme Simone Chambers a deliberação é:

o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes. Embora o consenso não precise ser o objetivo final da deliberação, e os participantes persigam presumivelmente seus interesses, o que caracteriza idealmente a deliberação é um interesse abrangente ou coletivo na legitimidade dos resultados (Chambers, 2009a, p. 241).

O processo deliberativo constitui-se por meio da troca de argumentos racionalmente justificados e está intrinsecamente relacionado aos estudos da ação comunicativa de Jürgen Habermas. A democracia deliberativa nos moldes habermasianos considera as sociedades como

complexas e plurais. Este modelo baseia-se em princípios normativos provenientes de uma conjuntura ideal de discurso. Segundo Jane Mansbridge (2009, p. 211) “uma conversação ideal, como a situação de fala ideal desenvolvida por Habermas, objetiva o entendimento, Jürgen Habermas explica seu discurso racional como:

a reconstrução da prática, capturando as características pragmáticas de um ambiente dialógico, onde se pressupõe que ao entrar em uma discussão deve-se utilizar da argumentação racional para a validação de uma ideia, de modo com que as apoiem ou as rejeitem, utilizando-se de razões prós e contras afim de defender seus pontos de vistas (Habermas, 2005, p. 385, trad. nossa).

Jürgen Habermas concebeu seu modelo de deliberação por uma abordagem procedimental. Para ele, a deliberação não é somente a tentativa racional da resolução de situações problemáticas, nem mesmo um processo que se restringe a trocas discursivas em determinados ambientes, mas também deve ser entendida como um processo de aprendizagem estabelecido de forma reflexiva (Habermas, 1997).

Outra característica fundamental para a compreensão do modelo procedimental habermasiano é a presença da esfera pública, esta pode ser definida segundo Habermas (1997, p. 387) como uma rede, que permite “a comunicação de conteúdos e de tomada de posição e, portanto, de opiniões; os fluxos de comunicação são aí filtrados e sintetizados de modo a se condensarem em opiniões públicas”. De acordo com Ângela Marques (2009) uma esfera pública surge por meio da atividade comunicativa “quando diferentes públicos ou indivíduos se organizam em redes comunicacionais articuladas, com o objetivo de discutir sobre problemas ou questões que os afetam, de assumir um posicionamento, de trocar argumentos e de justificá-los” (Marques, 2009, p. 16).

Entretanto, a esfera pública também se constitui como espaço intermediário entre as discussões políticas protagonizadas pelos atores políticos centrais e as discussões entre os indivíduos considerados periféricos ao sistema político. Habermas argumenta que, embora os atores políticos centrais detenham o monopólio da tomada de decisão, estes seriam influenciados pelas demandas encaminhadas pelos atores periféricos (Habermas, 1997).

A internet e as redes sociais ao longo dos anos tornaram-se local de debate político. A facilidade oriunda da comunicação em rede permite a troca e a crítica de informações, tornando-se decisivas nas interações que formam a opinião pública. O espaço para ouvir e ser ouvido disponível nas redes sociais, possibilita uma estrutura comunicativa, constituída por interesses da sociedade civil, setores privados, sistema político e Estado, enquadrando-se assim nas concepções de esfera pública. Embora admita-se a existência de adversidades, como a

propagação de notícias falsas, as redes sociais estruturam-se como pontos de encontro, podendo assim serem consideradas a união dos três níveis de esferas públicas teorizadas por Habermas em seu livro *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Habermas (1997) analisou três características distintas, a densidade da comunicação; a complexidade organizacional; e o seu alcance. Conforme o autor os três níveis de esfera pública são respectivamente:

esfera pública episódica (bares, cafês, encontros de rua), esfera pública da presença organizada (encontros de pais, público que frequenta o teatro, concertos de rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas) e esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes, espectadores. (Habermas, 1997, p. 107).

A universalização do acesso à internet expandiu a esfera pública para a dimensão virtual, em que há possibilidade do acesso a qualquer tipo de informação quase que instantaneamente. Ainda, possibilitou a interação assíncrona¹¹ entre os usuários, permitiu a exposição de ideias e a comunicação entre indivíduos localizados em diferentes regiões do país e do mundo, e viabilizou debates a respeito de diversos temas de interesse coletivo e até mesmo articulações políticas. Segundo pesquisa¹² realizada em 2019 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, o Brasil possuía cerca de 143,1 milhões de usuários de internet. Considera-se usuário aquele que utilizou a internet há menos de três meses em relação ao momento da entrevista. O elevado número de usuários de internet no Brasil, em tese, enriquece a pluralidade de ideias na rede, embora se reconheça que a internet não propicie a existência de uma esfera pública unificada, e que “ao invés de fomentar as discussões e a esfera pública, a internet tenderia a fragmentá-la. Os indivíduos podem decidir se juntar a pessoas de pensamento similar (*like-minded*) e evitar assim as posições contrárias às suas” (Sampaio, 2010, p. 65). Além disso, uma série de adversidades tendem a mitigar o caráter deliberativo dos ambientes virtuais, entre eles podemos citar as manipulações discursivas, o controle excessivo por parte das plataformas, a polarização política extrema e a propagação de notícias tendenciosas e falsas.

Na democracia deliberativa, todos os cidadãos devem possuir oportunidade de participar das discussões políticas, as quais resultem em decisões que lhes afetem, seja diretamente ou mesmo indiretamente. De acordo com James Bohman (2009) a deliberação pública pode ser compreendida como um processo dialógico de troca de razões¹³, que objetiva a resolução de

¹¹ O caráter assíncrono das interações refere-se às interações que ocorrem em períodos do tempo diversos, são exemplos deste tipo de interação: mensagens de texto, comentários em posts ou em site de notícias, entre outros.

¹² A pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC domicílios 2019. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/individuos>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹³ As razões para serem consideradas de caráter público devem ser formuladas de modo com que todos os indivíduos conseguiram entender, possibilitando que os mesmos a testem e potencialmente aceitem-nas, se este requisito não for alcançado, o problema em questão não constitui tema para um processo público de tomada de decisão (Bohman, 2009).

conflitos ou situações problemáticas que dificilmente seriam resolvidos sem cooperação interpessoal dos indivíduos.

A deliberação demanda uma forma singular de atividade cooperativa que pode continuar mesmo quando há conflito. Ela não requer nem um acordo unânime entre todos, nem algum acordo agregativo de cada um, mas um ideal distributivo de acordo que outorga a cada um sua própria motivação para cooperar em um processo de julgamento público (Bohman, 2009, p. 64).

Os pressupostos normativos do processo deliberativo se fundamentam “na defesa da participação nos processos de tomada de decisão e no livre intercâmbio de argumentos entre os participantes, respeitando os critérios de imparcialidade e racionalidade” (Santos, p. 504, 2016). Os teóricos deliberacionistas estabeleceram alguns dos princípios ideais da deliberação, entre eles, podemos citar: a igualdade, a publicidade, a *accountability*, a reciprocidade, a reflexividade, a autonomia e ausência de coerção e o respeito mútuo.

Joshua Cohen (2009, p. 90) argumenta que a noção de deliberação está "enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais". De maneira complementar, James Bohman (2009, p. 67) defende que "o objetivo da deliberação pública é solucionar um problema junto com outros que possuem perspectivas e interesses distintos, um processo que precisa começar com uma definição compartilhada do problema".

De acordo com Ercan e Dryzek (2015), as primeiras análises na teoria deliberativa enfatizaram a argumentação racional orientada para o consenso em torno do bem comum. No entanto, com o passar do tempo, análises mais abrangentes surgiram e novas práticas foram incorporadas à teoria deliberativa. Conforme defende Mansbridge (2009, p. 210) “o conceito de razão pública deveria ser ampliado para abranger uma mistura considerável de emoção e razão em vez da pura racionalidade”. A expansão na definição da deliberação indica o início da segunda geração¹⁴ dos estudos deliberativos. Segundo Elstub, Ercan e Mendonça (2016, p. 3) “a definição foi ampliada, a fim de torná-la mais sensível ao aumento da pluralidade e complexidade nas democracias contemporâneas”.

Conforme a abordagem da *discursive democracy* elaborada por Dryzek (2000, 2003), a deliberação não ocorre exclusivamente nas instituições do Estado, mas também pode ocorrer

¹⁴ O surgimento de uma nova geração não significa que a geração anterior se tornou obsoleta, à medida que considerações se sobrepõem entre as gerações. O uso da terminologia não pretende separar conjuntos de estudiosos específicos através do tempo, visto que muitos autores fazem parte de mais de uma dessas gerações. A utilização do termo geração objetiva distinguir diferentes tendências em momentos diversos (Elstub; Ercan; Mendonça, 2016).

em uma “esfera pública que tanto pode abranger atores estatais, como também pode ser constituída em grande parte por movimentos sociais e atores em confronto com o Estado” (Dryzek, 2003, p. 81). Esta abordagem enfatiza o poder da linguagem, segundo Dryzek (2003, p. 81, trad. nossa) “a democracia discursiva é expansiva no tipo de comunicação que permite e promove, recusando o confinamento a argumentos razoáveis, medidos e cavalheiros”. Embora esta abordagem possua maior flexibilidade em relação às abordagens anteriores, ela ainda apregoa de uma comunicação livre de dominação e coerção, que induza o pensamento reflexivo de parte da audiência, sendo estes alguns de seus pressupostos.

Em concordância com o que foi dito, a partir da segunda geração de estudos deliberativos, a deliberação passa a englobar uma ampla variedade de práticas comunicativas, desde dispositivos retóricos como metáforas e analogias, perpassando por *story-telling*, barganha, conversações cotidianas, protestos, humor, defesa de interesses próprios (Young, 1996, 2000; Mansbridge, 1999; Dryzek, 2000, 2003; Devaux, 2003; Dahlberg, 2005; Mansbridge et al., 2010) até formas não-verbais de comunicação como o silêncio (Jungkunz, 2013) e as dimensões visuais, sonoras e físicas da expressão (Mendonça; Ercan; Assenbaum, 2020). Os autores justificam esta expansão por meio do argumento de tornar a deliberação mais inclusiva.

Conforme argumenta Dryzek (2010, p. 319) “o lugar da retórica na política continua tão contestado como quando suas múltiplas formas foram apreciadas por Aristóteles e criticadas por Platão há dois mil e quatrocentos anos atrás”. Entretanto, segundo este autor os sistemas democráticos contemporâneos, que são idealmente representativos e deliberativos, podem beneficiar-se desta antiga técnica. Os representantes por meio do uso da retórica podem defender determinados pontos de vistas, perspectivas, opiniões, ideias e discursos, conduzindo uma audiência a concordar com a afirmação proferida por estes, assim como, minimizar discursos e ideias contrárias. Para Dryzek (2010, p. 320) "a retórica tornou-se central na representação e, do mesmo modo, torna-se urgente desenvolver testes que distingam entre o uso desejável e indesejável da retórica".

Segundo Dryzek (2010) a retórica envolve persuasão através de uma ampla variedade de formas. Para Aristóteles estas formas eram *logos*, *ethos* e *pathos*, respectivamente, o argumento, a virtude do orador e a emoção. Entretanto, para Dryzek a retórica vai além das tradicionais formas teorizadas por Aristóteles, defendendo que a retórica pode envolver vívidas metáforas, a interpretação criativa de uma evidência, figuras de linguagem, ironia, humor, performances e dramaturgia. De acordo com Chambers (2009b, p. 335) “a retórica deliberativa

faz as pessoas pensarem, faz as pessoas verem as coisas de novas maneiras, ela transmite informação e conhecimento e torna as pessoas mais reflexivas”. Conforme Dryzek (2010) para avaliar quais os usos da retórica são desejáveis, é preciso analisar tanto as consequências desta para a qualidade deliberativa do sistema em que ela ocorre, assim como os aspectos contingentes e contextuais de seu uso.

Entretanto, este alongamento do conceito da deliberação despertou a preocupação de Steiner (2008, p. 186). Segundo o autor, “deliberação não significa simplesmente falas de qualquer tipo; o conceito tem um significado muito específico. Para pesquisas frutíferas e rigorosas, essa especificidade deve ser mantida. Se o conceito for esticado demais, começa a significar tudo e, portanto, nada”. Os autores Ercan e Dryzek (2015, p. 242) de maneira complementar afirmam que “a deliberação não se trata apenas do ato de falar, mas também de ouvir e refletir - sem a qual a comunicação é inútil”.

Recentemente os autores Mendonça, Ercan e Assenbaum (2020), por intermédio de uma abordagem multidimensional, evidenciam o importante papel das formas não-verbais de expressão na deliberação pública, tendo como ênfase as dimensões visuais, sonoras e físicas da comunicação. Segundo os autores as formas de expressão não-verbais são tão importantes para o processo deliberativo quanto as formas verbais, mas estas só podem ser consideradas deliberativas de fato quando utilizadas na troca de razões para enaltecer e/ou contestar posições ou discursos. Ainda conforme estes autores:

não reivindicamos que toda forma não-verbal contribui incondicionalmente para a deliberação. Em vez disso, nosso argumento é que as condições que se aplicam à comunicação verbal também se aplicam à comunicação não-verbal. Assim como as palavras, as expressões não-verbais tornam-se parte da deliberação apenas sob certas condições, quando cumprem determinados requisitos. (Mendonça, Ercan e Assenbaum 2020, p. 3)

De acordo com os autores o uso de imagens, sons e da presença física - assim como das palavras - pode promover alguns dos princípios deliberativos fundamentais como o processo de troca de razões, a inclusão de atores e de ideias marginalizadas e induzir o pensamento reflexivo, que ocorre através de processos cognitivos de compreensão dos argumentos expostos por outros, sendo estas condições necessárias para caracterizar uma prática como deliberativa. Além destas condições, outros pré-requisitos para que a comunicação deliberativa aconteça são; a intenção do indivíduo comunicador, a capacidade de interpretação do indivíduo receptor e por fim o contexto em que a comunicação é interpretada (Mendonça; Ercan; Assenbaum, 2020).

Muito embora a segunda geração tenha avançado na discussão teórico-normativa acerca da deliberação, esta geração ainda se manteve ausente das discussões a respeito das análises

empíricas de práticas deliberativas. Isto posto, emerge uma nova geração de estudiosos que avançam em questões como a viabilidade da deliberação, com foco no desenho de instituições deliberativas e na análise empírica destas. Esta terceira geração utilizou-se exaustivamente da microanálise de experiências deliberativas específicas como os *minipublics* - encontros face-a-face, tais como júris populares, assembleias cidadãs (Warren; Pearse, 2008), conferências que visam o consenso, e *deliberative polls*¹⁵ (Fishkin; Luskin, 2005).

Conforme Goodin e Dryzek (2006, p. 220, trad. nossa) os *minipublics* “são projetados para serem grupos pequenos o suficiente para serem genuinamente deliberativos e representativos o suficiente para ser genuinamente democráticos”. Embora cada *minipublic* possua as suas particularidades, algumas características estão presentes em sua notável maioria. Estes experimentos são estruturados em formato de fóruns e são estabelecidos com o propósito de deliberar sobre um assunto previamente escolhido, de modo com que os participantes cheguem a determinadas conclusões sobre o assunto tema da deliberação, e a partir dos resultados da deliberação deve ser elaborado um relatório de recomendações. A deliberação nos *minipublics* pode ser guiada facilitadores – indivíduos responsáveis por trazer informações relevantes ao debate (Pateman, 2012).

De acordo com Curato, Vrydagh e Bächtiger (2020) o crescente entusiasmo acerca dos *deliberative minipublics* é um dos desenvolvimentos mais importantes da reforma democrática ocorrida na década passada. Conforme estes autores, o que costumava ser desacreditado como um sonho desprovido de qualquer aplicação prática no mundo real, demonstrou-se como uma significativa prova empírica de como fóruns podem ser desenhados para alcançar as normas deliberativas. Enquanto a democracia liberal dispõe das instituições representativas do parlamento e do sistema partidário e a democracia participativa possui instrumentos como os referendos, plebiscitos e iniciativas populares, na democracia deliberativa os *minipublics* podem preencher este espaço (Curato; Vrydagh; Bächtiger, 2020).

Reconhece-se também que os *minipublics* não necessariamente promovem uma democratização em larga escala e que estes podem falhar com o seu propósito inicial, caso não venha a ocorrer de fato a inclusão dos afetados, visto que, nos *minipublics* apenas participam uma pequena parcela da sociedade (Curato; Vrydagh; Bächtiger, 2020). De acordo com Dryzek (2016b, p. 210, trad. nossa) “quaisquer que sejam os seus limites, quando se trata de contribuir

¹⁵ O *deliberative poll* foi criado por James Fishkin em 1988, este consiste em um experimento deliberativo com condições controladas, que foi projetado para mostrar o que uma amostra representativa (130-500 indivíduos) pensaria sobre determinados assuntos, se tivesse tempo o suficiente para aprender sobre e considerasse uma variedade de perspectivas (Escobar; Elstub, 2017).

para a transformação política, os *minipublics*, forneceram a maioria das análises empíricas, as quais foram responsáveis por tornar a democracia deliberativa exemplar na teoria política e nas ciências sociais por meio da integração de preocupações teóricas normativas e uma sofisticada análise empírica”. Geralmente os *minipublics* são vistos como ferramentas para aprimorar a qualidade do processo de criação de políticas públicas, criando uma ponte entre o poder público e os cidadãos, tornando as democracias mais responsivas (Curato; Vrydagh; Bächtiger, 2020).

Os pesquisadores empíricos da deliberação encontraram, ao longo das últimas décadas no Brasil, um amplo campo de estudos. De fato, nosso país é rico em experiências participativas e deliberativas, tendo exportado internacionalmente casos de sucesso. Sem dúvidas o que possui maior reconhecimento nacional e internacional na ciência política é o orçamento participativo¹⁶. Outra característica que permitiu o Brasil tornar-se um laboratório de experiências participativas é relacionada a sua estrutura institucional que visa participação social, permitindo que ocorra de maneira descentralizada a gestão das políticas públicas por intermédio das conferências de políticas públicas e dos conselhos de direitos e de políticas públicas presentes em todas as esferas de governo.

Os conselhos de políticas públicas e de direitos são espaços institucionais de discussão, deliberação, avaliação e fiscalização de políticas públicas, sendo que suas atribuições variam de acordo com o seu ato de criação. Os conselhos podem ser classificados como: consultivos, deliberativos, normativos e/ou fiscalizadores. Em sua maioria, são constituídos de forma paritária por representantes de organizações da sociedade civil e do poder executivo. Os conselhos estão presentes no Brasil em todas as esferas de governo, desde a municipal e estadual, até a federal. Estes abrangem uma grande variedade de áreas de políticas públicas como por exemplo: Saúde; educação; assistência social; defesa de direitos; meio ambiente; trabalho e emprego; agricultura; segurança alimentar; entre outros. Entretanto, nem todas as áreas possuem obrigatoriedade estabelecida por lei, e sua implementação torna-se um ato discricionário do chefe do executivo. De acordo com Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) havia, em 2015, aproximadamente 62.562 conselhos municipais em diferentes áreas de políticas públicas no Brasil.

No âmbito da área da segurança alimentar e nutricional, a construção de um conselho nacional de segurança alimentar e nutricional foi preliminarmente sugerida durante a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986. Além disso, foi sugerido nesta

¹⁶ O orçamento participativo "é uma alternativa de discussão e definição do orçamento público que incorpora a dimensão da cidadania, na medida em que a população passa a demandar, discutir, definir, através de diferentes instâncias de participação, a peça orçamentária do município" (Lüchmann, 2002, p. 121).

mesma conferência a instituição de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Embora tenha sido proposto na respectiva conferência, somente em 1993 é que este conselho foi devidamente criado, porém sua atuação perdurou somente dois anos, sendo extinto em 1995. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) somente foi recriado em 2003, a partir da posse do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assumindo as características pelas quais ficou amplamente conhecido (Brasil, 2012).

De acordo com os resultados da pesquisa realizada por Siqueira et al. (2011), que analisou o controle social do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Espírito Santo em relação a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, verificou-se, que “embora o CONSEA se constitua numa importante estratégia de controle social das políticas de SAN do Estado, no conselho estudado, esse controle revelou ser exercido de forma ainda incipiente”. Os autores ainda ressaltam a importância de um processo que vise o empoderamento dos conselheiros, para que estes obtenham condições suficientes de exercer o efetivo controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional (Siqueira et al., 2011).

As conferências de políticas públicas consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal, e são geralmente precedidas por conferências municipais e conferências estaduais. As conferências nacionais surgiram em 1937, muito embora, conforme Thamy Pogrebinschi e Fabiano Santos (2011, p. 262) argumentam, as conferências "tenham adquirido contornos participativos e deliberativos mais nítidos a partir de 1988 e se tornado significativamente mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes a partir de 2003".

De acordo com Thamy Pogrebinschi e David Samuels (2014) as conferências de políticas públicas brasileiras abriram espaço para literalmente milhões de cidadãos participarem ativamente da criação de novas políticas públicas, por meio de representantes eleitos e de atores políticos de alto nível. Conforme defendem estes autores, as conferências de políticas públicas no Brasil parecem ter sido a primeira evidência empírica de que as práticas de governança participativa, que ocorrem por intermédio da representação e da delegação, são capazes de impactar a formulação de políticas públicas a nível nacional (Pogrebinschi; Samuels, 2014).

No que concerne as análises empíricas da deliberação online, há um entendimento entre autores de que é impossível propor uma metodologia que meça perfeitamente o nível de deliberação nos diferentes ambientes virtuais, nos quais há presença de discussões envolvendo troca de razões públicas. Ainda no que tange as análises empíricas da deliberação, reconhece-se que por se tratar de uma literatura de princípios normativos ideias, estes são raramente

observáveis em sua completude na prática. De acordo como Lincoln Dahlberg (2004) a deliberação precisa atender à seis critérios analíticos, os quais são elencados na sequência:

Quadro 1- Critérios analíticos da deliberação pública.

1. Justificação racional	Visando analisar se os argumentos são fundamentados e se as críticas são racionais.
2. Reflexividade	Referente a capacidade de avaliar a posição dos outros e rever seu posicionamento inicial.
3. Empatia	Refere-se ao respeito e a tolerância em relação às demais opiniões.
4. Sinceridade	Ligada à coerência e consistência do discurso, pressupõe que os indivíduos devem divulgar todas as informações relevantes, incluindo suas próprias intenções.
5. Inclusão e Igualdade de Discurso	Referem-se respectivamente, a possibilidade da participação de todos os indivíduos interessados, e a possibilidade de que os indivíduos questionem qualquer proferimento relativo às normas, necessidades e atitudes.
6. Autonomia do Estado e do Poder Econômico	Deliberação deve ser impulsionada pelo interesse público, em vez do interesse privado ou interesse individual.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019, com base em Dahlberg (2004).

De maneira complementar, Raphaël Kies (2010) em seu livro *Promises and limits of web-deliberation*, dedicou-se a estudar a deliberação online, desenvolvendo os seguintes critérios analíticos para a deliberação: (1) Inclusão; (2) Igualdade de Discurso; (3) Reciprocidade; (4) Justificação; (5) Reflexividade; (6) Empatia; (7) Sinceridade; (8) Pluralidade; (9) Impacto Externo. O autor entende que para mensurar a deliberação em pesquisas empíricas é necessário analisar se há pluralidade nas discussões. Para tanto, deve-se levar em conta as ideologias políticas e o perfil sócio demográfico. O último critério normativo elencado pelo autor é o impacto externo.

Jakob Linaa Jensen (2003) em sua pesquisa intitulada *Public Spheres on the Internet*, ao analisar dois ambientes virtuais distintos, propôs para a justificação dos *posts* a codificação em justificação externa e justificação interna. A justificação externa é aquela em que se utiliza de fontes externas para defender os seus argumentos, as fontes podem ser desde fatos ou acontecimentos, dados e até mesmo notícias. Na justificação interna utiliza-se a própria visão de mundo, o próprio ponto de vista, explicitando seus valores e testemunho para apoiar seus argumentos (Jensen, 2003).

Com o propósito de investigar ambientes de participação política e engajamento cívico os autores Janssen e Kies (2005) estabeleceram quatro critérios que podem afetar uma discussão em um ambiente virtual, são eles: (1) a identificação dos participantes; (2) a liberdade

discursiva; (3) a presença de moderação; e (4) a *agenda setting*. A identificação - ou auto apresentação - necessária em muitos ambientes virtuais é uma questão controversa, já que o anonimato contribui para o aumento da liberdade de expressão em questões constrangedoras, consideradas tabus. Entretanto, o anonimato pode incentivar comportamentos agressivos, desrespeitosos e preconceituosos. Segundo Davies e Chandler (2012) em ambientes onde a identificação total é preservada por meio de apelidos, os indivíduos participantes tendem a tratar os demais com distanciamento, não considerando suas opiniões e contribuindo para que as trocas discursivas apresentem níveis mais baixos de respeito e reflexividade.

O segundo critério elencado por Janssen e Kies (2005) é a liberdade discursiva. Este critério analítico é pertinente à ideia de igualdade discursiva, critério normativo da deliberação visto anteriormente. A presença de moderação é o terceiro critério listado pelos autores. Os moderadores podem influenciar uma discussão de duas formas distintas: censurando opiniões que não se adequem as normas e posições políticas propostas para o espaço, afetando assim a pluralidade de ideias e a liberdade de expressão; e promovendo deliberação ao oferecer oportunidade para a expressão de opiniões minoritárias, sintetizando o debate e provendo informações adicionais sobre o assunto. O último critério elencado é a *agenda setting*, que se refere ao controle dos temas das discussões virtuais, se os participantes podem propor novos tópicos para a discussão, ou se apenas os administradores podem fazê-lo, resultando uma agenda centralizada (Janssen; Kies, 2005).

No Brasil, as pesquisas acerca da deliberação online buscaram estabelecer e testar critérios analíticos para identificar e mensurar este fenômeno no mundo virtual. As pesquisas empíricas dividiram-se majoritariamente em dois grupos. O primeiro grupo buscou analisar a deliberação em redes sociais como o Facebook, Youtube, Blogs e comentários em sites de notícias (Oliveira; Sarmiento; Mendonça, 2014; Sampaio; Barros, 2010). O segundo, dedicou-se a estudar a deliberação em ambientes governamentais como a plataforma VotenaWeb (Mendonça; Pereira, 2011), o portal e-Democracia (Mitozo, 2013), consultas públicas online (Barros, 2016) e iniciativas de orçamento participativo digital (Sampaio, 2010, 2014; Sampaio; Maria; Marques, 2010; Barros; Sampaio, 2017). Entre as pesquisas empíricas destacam-se as que objetivaram verificar a presença da racionalidade no provimento de razões em discussões virtuais (Mendonça; Amaral, 2016) e verificar a presença de respeito (e desrespeito) nestas discussões mediadas pela internet (Sarmiento; Mendonça, 2016; Maia; Rezende, 2016).

Nas últimas décadas, criou-se um consenso entre os pesquisadores teóricos e empíricos da deliberação, de que a legitimidade democrática está em parte diretamente ligada à qualidade

das deliberações de seus cidadãos. Com o intuito de entender como ocorrem as deliberações na prática, cientistas políticos dividiram-se predominantemente em duas perspectivas de análise. O primeiro grupo concentrou-se em estudos de corpos legislativos. O segundo grupo dedicou-se a estudar o *design*, a promoção e o empoderamento de experiências deliberativas. Ambas as perspectivas analíticas se limitaram a estudar iniciativas específicas, deixando de analisar sua possível interdependência com um amplo sistema deliberativo (Mansbridge, et al., 2012).

De acordo com os autores Ercan, Hendriks e Boswell (2017) ao longo dos últimos 15 anos as pesquisas acerca da democracia deliberativa expandiram-se em duas direções distintas. A primeira expansão foi resultado do '*empirical turn*' ou virada empírica da teoria deliberativa, que neste trabalho, com finalidade didática, referimo-nos como a terceira geração de estudos deliberativos. Empiricamente, os pesquisadores deliberativos fascinaram-se com as microdinâmicas dos fóruns deliberativos. A segunda expansão significativa nas pesquisas deliberativas resultou do '*systemic turn*', que buscou através de um esforço teórico expandir o entendimento da deliberação com o intuito de obter uma melhor apreciação dos vários espaços e atores que contribuem para a deliberação pública (Ercan; Hendriks; Boswell, 2017).

Em vista disso, observa-se surgir uma nova fase¹⁷ de estudos deliberativos, e que por sua vez utiliza-se de uma visão sistêmica e reconhece as democracias contemporâneas como estruturas complexas, compostas por uma grande variedade de instituições, associações, atores e ambientes de atuação e de contestação política (agências de controle, organizações não governamentais, fundações, *think-thanks* e mídias). A deliberação, a partir desta quarta geração, é conceituada como algo que ocorre dentro de um amplo sistema composto por uma vasta variedade de espaços e práticas, desde os '*everyday talk*' ou conversações cotidianas até as legislaturas políticas formais. Na nova geração dos estudos deliberativos defende-se que pesquisadores empíricos devem ir além dos tradicionais estudos individuais de instituições e processos, e por meio de uma abordagem sistêmica, examinar as interações dos espaços deliberativos como um amplo sistema político (Mansbridge, et al., 2012).

A abordagem sistêmica da deliberação surge em meio a críticas feitas à teoria deliberativa que considerava a deliberação como uma utopia inalcançável. Esta abordagem foi conceitualmente desenvolvida por Jane Mansbridge (1999) no final da década de noventa. A autora defende que a deliberação não deve ser reduzida a encontros face-a-face, mas deve ser

¹⁷ O núcleo comum entre as gerações de estudos deliberativos pode ser sintetizado por colocar a comunicação no cerne da política, reconhecendo a necessidade de justificação efetiva das posições, enfatizando a busca de entendimento recíproco entre diferentes (Ercan; Dryzek, 2015).

entendida como um amplo processo que atravessa diferentes arenas, onde os discursos são publicamente construídos. Embora as referências do primeiro uso explícito do termo sistema deliberativo geralmente apontem para o trabalho seminal de Jane Mansbridge, indícios de uma perspectiva sistêmica já estavam presentes nas concepções habermasianas de democracia deliberativa, embora com um sentido distinto de seu atual uso. Conforme a abordagem *'two-track model'*, elaborada por Habermas, as deliberações provenientes dos processos de formação de opiniões que ocorrem em esferas públicas selvagens são transmitidas aos mecanismos deliberativos governamentais formalmente instituídos, de modo a fornecer uma diferenciação funcional a um amplo sistema deliberativo (Habermas, 1997).

A abordagem sistêmica da deliberação possui algumas particularidades, as quais lhe fornecem algumas vantagens sobre as análises deliberativas tradicionais. Indubitavelmente a maior vantagem em utilizar esta perspectiva é pensar a democracia deliberativa em larga escala, possibilitando assim a quebra de antigos paradigmas. Outra característica própria desta abordagem é a compreensão do sistema deliberativo como sendo composto por diversas arenas, as quais podem apresentar diferentes grau de adequação aos princípios e pressupostos da teoria deliberativa. Segundo Mansbridge et al. (2012) deve-se considerar que cada arena possui níveis diferentes de forças e fraquezas deliberativas. Os respectivos autores argumentam que até mesmo uma arena que possua determinadas fraquezas deliberativas, como por exemplo apresentar limitações discursivas, ou mesmo uma baixa inclusão de participantes, pode fornecer uma importante contribuição para o sistema deliberativo como um todo.

De acordo com Mansbridge et al. (2012, p. 4, trad. nossa) um sistema é "um conjunto de partes distinguíveis e diferenciadas, que até certo ponto são interdependentes, podendo apresentar funções distribuídas entre as partes e uma divisão de trabalho, estas partes conectam-se de modo a formar um todo complexo". Os mesmos autores argumentam que não é requisito do sistema deliberativo que todas as arenas possuam uma função pré-estabelecida, por outro lado, há também a possibilidade de que a mesma função seja distribuída entre diferentes arenas. Em um sistema deliberativo, o fardo da tomada de decisão e da legitimidade não advêm diretamente de uma arena específica, mas este é distribuído entre as diferentes partes do sistema. Conforme esta abordagem, o sistema não carece de limites claramente identificáveis, além de possuir caráter dinâmico, em vez de estático (Mansbridge, et al., 2012).

Com o intuito de atingir seus objetivos, as arenas que compõem o sistema, além da divisão de trabalho, devem possuir funções. Muito embora estas respectivas funções não sejam consenso entre todos os autores deliberacionistas, identifica-se três funções não controversas,

são elas: a função epistêmica; a função ética; e a função democrática. A função epistêmica refere-se à produção de preferências e opiniões que resultem na tomada de decisão, que devem necessariamente ser motivadas por significativas razões baseadas em fatos e lógicas. No sistema a função ética refere-se ao respeito mútuo entre os indivíduos, considerado um pressuposto para que o sistema ocorra de fato. A última função identificada é a função democrática, que por sua vez não pode ser separada absolutamente das duas primeiras funções do sistema deliberativo. A função democrática do sistema deliberativo refere-se à promoção de inclusão política em termos de equidade, ou seja, uma inclusão de múltiplas vozes, interesses plurais e diferentes preocupações (Mansbridge, et al., 2012).

As fronteiras do sistema deliberativo são definidas por suas arenas, que devem necessariamente possuir caráter democrático. Conforme Mansbridge et al. (2012), por meio de uma abordagem institucional aplicada aos sistemas deliberativos, pode-se analisar como o sistema é constituído, avaliado e como este funciona. Esta abordagem institucional pode ser aplicada à todas as organizações governamentais e não governamentais, incluindo redes de governança pública, assim como grupos informais de amigos que agregam discussões individuais ou em grupo a respeito de questões de interesse comum. O critério utilizado para divisão envolve a existência de discussões de assuntos com interesses em comum, que devem possuir uma orientação prática (Mansbridge, et al., 2012).

De acordo com Dryzek (2016b), para identificar empiricamente um sistema deliberativo, é necessário utilizar-se da interpretação. O autor defende que ao definir um sistema, não devemos cometer o erro de pensa-lo sendo deliberativo por completo, em vez disso deve-se pensar no sistema sendo potencialmente deliberativo, e então ser "possível olhar para o desempenho real das partes - e do todo - à luz de algumas normas deliberativas" (Dryzek, 2016b, p. 211), possibilitando-se assim, que o pesquisador realize a avaliação normativa das partes, comparando-as a um padrão de comportamento ideal, nos moldes deliberativos.

Porém, esta visão interpretativista de Dryzek (2016b) vai de encontro as ideias de William Smith (2016), que defende que sejam observados alguns requisitos para delimitar um sistema deliberativo. Conforme argumenta o autor em seu artigo *The Boundaries of a Deliberative System*, ser potencialmente deliberativo não é o suficiente para que um componente seja incorporado ao sistema. Deste modo o que defende Smith é uma delimitação rigorosa do que deve e do que não deve ser considerado parte do sistema deliberativo. Conforme o autor, é necessário realizar um julgamento para incorporar no sistema deliberativo apenas "características paradigmáticas de conduta deliberativa em um grau apropriado" (Smith, 2016,

p. 2). Ou seja, conforme argumenta Smith, somente através de limites bem definidos é que podem ser preservadas a coerência conceitual e a integridade normativa do sistema deliberativo. A fim de qualificar uma prática como deliberativa, o mesmo autor defende que esta deve englobar todas as virtudes deliberativas, sendo elas a reflexão, o respeito e o diálogo (Smith, 2016).

Por sua vez, Dryzek (2016b) argumenta que Smith (2016) aparenta rejeitar o que para muitos outros teóricos é um axioma central da abordagem sistêmica da deliberação; práticas não deliberativas podem ter consequências sistêmicas positivas e devem ser tratadas como parte do sistema deliberativo. Segundo Dryzek (2016b, p. 211) “compreensivamente e incontrovertidamente as ações deliberativas sempre estarão em falta neste mundo imperfeito”. Para o autor, se este julgamento – se partes específicas merecem ou não ser categorizadas como deliberativas o suficiente para serem incluídas no sistema – for muito rigoroso, o sistema deliberativo pode perder toda sua empiricidade.

Entretanto, Dryzek (2016b) reconhece que se os limites do sistema forem permissivos e flexíveis em demasia, a abordagem sistêmica da deliberação perderá a sua distinção e seu projeto normativo falhará. Portanto o respeito ao conteúdo preciso das normas deliberativas permanece crucialmente necessário. John Dryzek ainda argumenta que as virtudes deliberativas listadas por Smith (reflexão, respeito e diálogo) não estão completas, faltando, por exemplo, a justificação e a inclusão. Porém o autor ressalta que “nem todas as virtudes precisam estar presentes na mesma medida – ou mesmo plenamente – em todas as partes de um sistema deliberativo, definidos agora pelo tempo e também pelo espaço” (Dryzek, 2016b, p. 212).

De acordo com John Dryzek (2016a) a principal característica de um sistema deliberativo é a sua capacidade de envolver momentos de justificação e momentos de reflexão, estes não necessariamente devendo ocorrer nos mesmos locais ou envolver os mesmos indivíduos. Conforme o mesmo autor, isto contribui para a ideia de que “a deliberação pode se beneficiar de uma sequência de diferentes tipos de acontecimentos” (Dryzek, 2016a, p. 8, trad. nossa). Conforme argumentam Stevenson e Dryzek (2014, p. 32) “um sistema deliberativo deve ser julgado à medida em que é autêntico, inclusivo e consequencial”, embora se reconheça que as partes componentes de um sistema possam ser autenticamente deliberativas em maior ou menor grau.

John Parkinson (2006) em seu livro *Deliberating in the Real World* propõe um modelo de sistema deliberativo semelhante ao modelo de Dryzek. Muito embora Parkinson também se utilize de uma noção sequencial, seu modelo refere-se a uma sequência de instituições, nas

quais os diferentes estágios de definição, discussão, decisão e implementação estão contemplados. Segundo Parkinson (2006), diferentes atores como ativistas, *experts*, burocratas, membros eleitos em assembleias, mídias e indivíduos que participam diretamente ou por meio de representantes desempenham diferentes papéis em cada um destes estágios.

De acordo com Parkinson (2006), um sistema pode ser compreendido como um conjunto de componentes diferenciados, os quais podem ser interpretados como tendo um propósito em comum. O propósito comum de um sistema deliberativo pode ser compreendido por conceber legitimidade ao processo democrático. Conforme Parkinson (2006, p. 7, trad. nossa) "cada componente em tal sistema pode não ser perfeitamente deliberativo ou democrático por si só, todavia ele pode ainda desempenhar uma função útil no sistema como um todo".

Entretanto, estes modelos sequenciais não agradaram David Owen e Graham Smith (2015), que por sua vez apresentam uma visão crítica acerca das práticas não deliberativas no sistema deliberativo. Conforme defendem estes autores, a forma como diversos teóricos consideram estes atos e práticas não deliberativas, pode resultar em significativos problemas que por sua vez colocam os seus proponentes em posições desconfortáveis vis-à-vis com os princípios centrais da teoria democrática deliberativa (Owen; Smith, 2015).

Embora Owen e Smith (2015) concordem acerca da importância de se estar atento sobre como os atos e práticas não deliberativas colaboram ou não para o exercício da democracia deliberativa, estes autores nos concedem uma série de críticas nucleadas pela ideia de que a abordagem sistêmica da deliberação ameaça perder o seu rigor normativo. Conforme argumentam Owen e Smith (2016, p. 6, trad. nossa) "as articulações dominantes do sistema deliberativo podem resultar no julgamento de um sistema deliberativo com pouco, ou mesmo nenhuma, forma de deliberação real entre os cidadãos".

Entre as críticas elaboradas por Owen e Smith, um problema fundamental se sobressai, como avaliar atos e práticas não deliberativas? Segundo Owen e Smith (2015, p. 10, trad. nossa) "o dilema é que tudo se torna facilmente uma defesa funcional de atos e práticas não deliberativas, que muitas das vezes não são nem mesmo coerentes com os requisitos mínimos de respeito mútuo, que todos os teóricos consideram centrais para a deliberação".

Stevenson e Dryzek (2014) mostram-se conscientes acerca das limitações do modelo anteriormente proposto. Conforme argumentam estes autores, a necessidade de ficar de olho no sistema como um todo enquanto avaliam-se as práticas e processos individuais pode significar determinada tolerância com as práticas não deliberativas, correndo-se o risco de ser muito

indulgente a ponto de se considerar práticas não deliberativas como funcionais para o sistema como um todo. De acordo com Stevenson e Dryzek (2014, p. 33) "não devemos saltar muito cedo para encontrar consequências deliberativas positivas em práticas intrinsecamente não deliberativas".

De maneira complementar, Dennis F. Thompson (2008, p. 515, trad. nossa) argumenta que "não devemos insistir que toda prática na democracia deliberativa seja deliberativa, mas sim que toda prática deve, em algum ponto, ser deliberativamente justificada". Mansbridge et al. (2012) por sua vez nos alerta que:

Uma análise sistêmica da deliberação deve ser capaz de realizar julgamentos e deve necessariamente ter critérios analíticos para assim fazê-lo. Com a ausência de critérios adequados para avaliar quando um comportamento não deliberativo, pouco deliberativo ou anti-deliberativo contribui para o sistema, corre-se o risco de cair no ponto cego do funcionalismo: tudo pode ser visto como, de uma forma ou de outra, contribuindo para o sistema (Mansbridge et al., 2012, p. 45, trad. nossa).

Segundo Andrew Knops (2016), a abordagem de sistemas deliberativos assume duas formas complementares, ambas operando no nível funcional. A primeira corresponde a uma definição procedimental que possui foco nas diferentes tarefas a serem realizadas dentro do sistema. A segunda, por sua vez, tem foco nos resultados ou '*outcomes*' do sistema, especificando os benefícios das práticas deliberativas. Segundo este autor as práticas que beneficiem a deliberação de algum modo podem ser consideradas partes do sistema. Entre os benefícios destacam-se que, epistemicamente, a deliberação deve produzir decisões minuciosamente fundamentadas e melhor informadas, eticamente deve impelir o respeito mútuo entre os participantes, e democraticamente deve incluir todos os afetados por tais decisões (Knops, 2016; Mansbridge et al., 2012).

Knops (2016) argumenta que, embora a abordagem sistêmica da deliberação tenha avançado na teoria deliberativa possibilitando uma ampla descrição da elaboração de políticas públicas, a sua aplicação empírica ameaça diluir alguns dos princípios de um processo deliberativo ideal. Como possível remédio para este problema o autor propõe o conceito de '*deliberative network*', ou redes de trabalho deliberativas. Segundo o autor, a perspectiva das redes de trabalho foi desenvolvida para incorporar uma maior precisão analítica e crítica na abordagem de sistemas deliberativos. Com base neste mesmo autor, enquanto a abordagem de sistemas deliberativos centra no foco funcional nas instituições, a abordagem network tem seu foco nas dinâmicas de um conjunto de interações. "Visto desta perspectiva, o sistema deliberativo é concomitante a trocas deliberativas realizadas em rede" (Knops, 2016, p. 12).

As redes de trabalho deliberativas da forma como foram propostas por Knops (2016) são compostas por dois elementos centrais, são eles: (1) trocas deliberativas e a (2) relação entre duas ou mais trocas deliberativas. Uma rede de trabalho é composta por dois ou mais grupos de trabalho. Com o intuito de dar clareza, vamos exemplificar com a ajuda de dois grupos de trabalho fictícios, nomeados respectivamente de Grupo A e Grupo B. Em um primeiro momento acontece uma troca deliberativa no grupo A. As trocas deliberativas ocorrem através do intercâmbio de razões, que por sua vez ocorre por meio da linguagem e de interações compreensíveis, sendo que estas razões também devem ser elaboradas de forma a serem potencialmente compreensíveis por todos. Em um segundo momento, o Grupo B - que não participou do primeiro momento - dará sequência a deliberação. No entanto, para continuar de onde o Grupo A parou é necessário ao Grupo B determinar a relevância do que foi deliberado no primeiro momento. Conforme argumenta Knops, isso não envolve uma completa revisão das razões deliberativas mobilizada naquela troca, e nem mesmo deve ser uma questão de aceitar as decisões baseando-se exclusivamente na confiança, em vez disso, deve necessariamente envolver uma avaliação indireta dos méritos deliberativos com base em seu escopo, força e transparência (Knops, 2016).

O escopo de uma troca deliberativa é indicado tanto pelas decisões tomadas sobre uma reivindicação em questão, quanto pelas razões para tomar estas decisões. As razões para aceitar um argumento consistem no próprio argumento e no conjunto de suas premissas. Conforme Knops (2016), muito do que está envolvido em atingir um acordo por meio do argumento compreende em estabelecer um conjunto de premissas que sejam aceitas por todos. De acordo com este autor, o processo de contestação de reivindicações é a atividade central da deliberação, enquanto as premissas em si não são desafiadas. Deste modo, as premissas em que as conclusões da troca deliberativa são justificadas marcam os limites desta troca. "O escopo de uma troca deliberativa pode, portanto, ser definido especificando a conclusão alcançada e as premissas das quais essa conclusão foi derivada. Isso indica a um terceiro os fatores que foram considerados relevantes para a decisão e, por implicação, aqueles que não foram" (Knops, 2016, p. 7).

Além de avaliar o escopo de uma troca deliberativa ocorrida anteriormente, é importante também avaliar a qualidade dos participantes e dos procedimentos utilizados nesta. De acordo com Knops (2016, p. 7), "mesmo que uma troca específica possua um amplo alcance, se os seus participantes não refletirem à luz das pessoas que provavelmente serão afetadas, assim como se as questões técnicas não forem tratadas de forma adequada e também, se as trocas de razões

não forem livres e igualitárias, as conclusões resultantes desta podem ser consideradas tendenciosas". É importante que nos procedimentos utilizados sejam garantidos o direito de participação gratuita e igualitária para todos os interessados e que os seus limites sejam claramente declarados. Reconhece-se que todas as trocas deliberativas serão constrangidas de alguma forma ao longo destas dimensões, visto que, tempo e recursos são limitados, porém em cada uma das reivindicações defendidas na troca deliberativa devem estar representados os interesses das pessoas que realmente serão afetadas pelos resultados provenientes desta deliberação (Knops, 2016).

Conforme argumenta Knops (2016, p. 8) "quando os detalhes da decisão, as razões desta decisão, as partes envolvidas e os procedimentos utilizados são claramente indicados, uma troca deliberativa pode ser considerada deliberativamente transparente". A transparência é sem dúvida uma das propriedades mais importantes nas relações deliberativas, uma vez que, por meio dela permite-se um envolvimento aberto entre diferentes trocas deliberativas. De acordo com Knops (2016, p. 9) "embora nenhum fórum possa se comprometer a deliberar sobre todas as questões possíveis, é possível acumular os resultados de múltiplas trocas de toda uma rede, de modo com que as descobertas de uma troca se tornem premissas em outra, e assim por diante".

A abordagem sistêmica da deliberação, como qualquer teoria, possui suas limitações. O pesquisador Ricardo Fabrino Mendonça (2016), em conformidade com outros autores, aponta três problemas relacionados com a perspectiva dos sistemas deliberativos. O primeiro problema apontado é a criação de assimetrias políticas, ou seja. Conforme argumenta Parkinson (2012), existe a possibilidade de que nem todas as contribuições sejam tratadas igualmente, de maneira complementar. Selen Ercan (2013) argumenta que alguns atores são percebidos como mais legítimos pela sociedade, tendo seus pontos de vista mais seriamente considerados.

O segundo problema apontado é a possível expansão do poder discricionário dos tomadores de decisão. O autor argumenta que à medida que inúmeras discussões estão acontecendo em meio às arenas deliberativas do sistema, possibilita-se que fragmentos destas discussões possam ser extraídos para justificar e legitimar determinadas decisões (Dryzek, 2001; Mendonça, 2016). O terceiro problema elencado por Mendonça (2016) advém de uma possível incompatibilidade nas dinâmicas discursivas entre diferentes arenas. Conforme o autor, as discussões, quando movidas de seu contexto para outros locais, podem resultar em uma maior dificuldade na compreensão de sua totalidade.

Mendonça (2016), em seu trabalho, propõe uma alternativa para mitigar os três problemas supracitados. O autor argumenta que, por meio de atores que atuem como indutores de conectividade, torna-se possível conectar diferentes processos, arenas e participantes. Estes agentes conectores tornam-se relevantes à medida que ajudam a mitigar os potenciais perigos políticos inerentes à abordagem sistêmica, de modo a contribuir na promoção de um sistema no qual partes não sejam ignoradas, ou mesmo, partes tomando decisões de forma independente das demais arenas do sistema deliberativo. O mesmo autor propõe três agentes distintos que podem atuar como conectores, são eles; os burocratas, os ativistas e a mídia.

De maneira complementar, Cláudia Feres Faria (2017), com o intuito de mitigar alguns dos constrangimentos na operacionalização dos sistemas deliberativo, como por exemplo, o insulamento das práticas e dos espaços em decorrência da “ausência de formas claras de conexão que possibilitem estender a prática deliberativo no tempo e no espaço” (Faria, 2017, p. 6), ressalta a importância de três conectores: as comunidades e as coalizões de políticas, a representação de atores e de temas e por último, o próprio desenho institucional. Conforme argumenta Faria (2017, p. 7), a ideia de comunidades e coalizões de políticas “tem a vantagem de ir além do foco em um ator específico, valorizando as interações estabelecidas entre atores socialmente diferentes que se mobilizam na defesa de determinadas questões de relevância política” Ainda segundo a autora, “para romper com os enclaves e estender a deliberação, é necessário pensar como as comunidades e coalizões de políticas circulam pelo sistema, ativando outros públicos e conectando as múltiplas arenas envolvidas” (Faria, 2017, p. 8).

O segundo conector proposto é a ideia da representação de atores e de temas (Faria, 2017). Sem dúvidas, o conceito de representação mais utilizado pela literatura é o de Hanna Pitkin, descrito em seu livro *The Concept of Representation* (1967) que significa "tornar presente algo ausente" (Pitkin, 1967, p. 3). O conceito de Pitkin está intrinsecamente ligado as noções de ‘*standing for*’, ‘*speaking for*’ e ‘*acting for*’, que significam respectivamente; apoiar ou representar, falar por e agir por. Conforme argumenta Pitkin (1967, p. 155) "a atividade da representação parece consistir em promover o interesse do representado, em um contexto onde este último é concebido como capaz de ação e julgamento, mas de forma que ele não se oponha ao que é feito em seu nome".

Entre os defensores do uso da representação estão os argumentos de que "a representação não é apenas uma necessidade imposta pelo tamanho das democracias contemporâneas, mas sim um importante meio pelo qual a legitimidade democrática pode ser expressa, contestada e transformada" (Bohman, 2012, p. 73). Deste modo, a representação não

deve ser pensada apenas como uma alternativa pragmática para a democracia direta, mas deve ser compreendida como uma forma "intrinsecamente moderna de entrelaçar a participação, o julgamento político e a capacidade de autogoverno" de um povo (Urbinati; Warren, 2008, p. 402). James Bohman parece ter sido o primeiro a propor uma articulação entre o conceito normativo dos sistemas deliberativos com a prática democrática da representação. Segundo o autor, por meio da abordagem de sistemas, possibilita-se ver uma gama de diferentes papéis institucionais que a representação desempenha em um sistema deliberativo. Além disso, a representação possui importante papel funcional na garantia da liberdade e do poder comunicativo através de práticas de inclusão por intermédio da representação (Bohman, 2012).

A representação, ao contrário do que muitos pensam, não é o oposto da participação, e sim da exclusão (Plotke, 1997). De acordo com Nadia Urbinati (2006) a representação política constitui-se necessariamente na disseminação da presença do soberano, em vez de sua substituição: "a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições, nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente" (Urbinati, 2006, p. 195). Acerca disso, Bohman (2012, p. 80) defende que "no sistema deliberativo, os representantes adequadamente selecionados podem, para questões específicas, representar outros cidadãos justamente porque sua tomada de decisão pode ser justificada em termos deliberativos". As práticas representativas possibilitam ampliar consideravelmente a participação ao longo do sistema deliberativo, portanto, o emprego da "representação é principalmente uma questão de inclusão" (Bohman, 2012, p. 80).

Embora a representação de atores seja central na ideia do segundo conector proposto por Cláudia F. Faria (2017), a autora estende a ideia da representação para além dos atores, incluindo a representação de temas. Conforme Faria (2017, p. 9), "assim como os atores, acredita-se que os temas, ao promoverem a representação das ideias, opiniões e interesses debatidas nas e entre as comunidades, constituem elos de conexão entre eles." A autora complementa que:

Ao debaterem e disputarem a interpretação de um tema, as comunidades, coalisões e públicos são acionados, dando início a uma trama discursiva que pode perpassar por todas as arenas de um determinado sistema. É essa dinâmica que impulsiona a reflexão de opiniões, interesses e perspectivas ao longo do processo de constituição, aferição e mudança das vontades políticas nas e entre as comunidades e coalisões. Se bem-sucedidos, tanto temas quanto "empreendedores" das comunidades e coalisões são capazes de impactar as arenas decisórias (Faria, 2017, p. 9).

A ideia da representação de temas proposta acima, em nossa visão, parece ir ao encontro da ideia da representação discursiva proposta por Dryzek e Niemeyer (2008). Conforme

argumenta Dryzek (2016a, p. 10) a “representação discursiva é em si um tipo de inclusão – embora de discursos, e não de pessoas”. Os autores não reivindicam que a representação de discursos seja sempre mais adequada do que a de indivíduos, “apenas que é diferente, às vezes viável quando a representação de pessoas não é tão viável e, em alguns critérios e sob determinadas condições, pode ser melhor (Dryzek, Niemeyer, 2008, p. 481). A ideia da representação discursiva proposta ganha força se consideramos que “da perspectiva daqueles que são representados, o que é representado não são pessoas como tais, mas alguns dos interesses, identidades e valores que as pessoas têm ou mantêm” (Castiglione, Warren, 2006, p. 13).

O último conector proposto por Cláudia Faria (2017) é o desenho institucional. Segundo a autora, esta variável sempre esteve presente nas discussões sobre a operacionalização das inovações democráticas. Por intermédio do design institucional é que se define como ocorrerá a participação, desde a forma de se recrutar os participantes, até o controle sobre os temas em discussão (Faria, 2017). Conforme argumentam Almeida e Cunha (2016, p. 8) "as regras e normas que constituem as instituições participativas, como um componente que afeta o comportamento dos atores e o nível de eficácia deliberativa ou poder de decisão, é um tema recorrente na literatura sobre o assunto". De fato, diversos trabalhos já mostraram a relevância da análise do desenho institucional de experiências participativas e representativas (Lüchmann, 2002, 2007, 2014; Avritzer, 2007) e de experiências deliberativas (Warren, 2007; Fung, 2004).

O desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, normas e critérios que definem as funções dos espaços dando-os determinado formato. Este materializa-se a partir de leis, decretos e regimentos, que visam promover a realização de determinadas práticas, as quais, podem alcançar (ou não) os princípios de um processo deliberativo ideal. Em outras palavras, o desenho institucional é o conjunto de regras a respeito de quem participa, como participa e o que resulta desta participação (Lüchmann, 2002). Mark Warren (2007) ressalta a importância das regras e normas pertinentes as estruturas institucionais nos incentivos e constrangimentos aos participantes na deliberação. Conforme o autor a deliberação é frágil¹⁸ e, portanto, necessita de condições institucionais para de fato ocorrer. Deste modo, as instituições devem ser analisadas na medida que garantem os meios para deliberação desenvolver-se. Warren (2007)

¹⁸ “A deliberação torna-se vulnerável em contextos em que há presença de assimetrias de poder, diferenças e desigualdades culturais e linguísticas, influências do mercado, ameaças e restrições de tempo” (Warren, 2007, p. 276, trad. nossa).

ainda argumenta que os benefícios¹⁹ de um processo deliberativo bem sucedido são tão grandes que muitas instituições desenvolveram maneiras de encoraja-lo e protege-lo.

Conforme exploramos neste capítulo, a deliberação trata-se de uma forma muito específica de comunicação, que deve cumprir determinados requisitos. Ao longo deste trabalho exploramos, por meio da análise do desenho institucional das arenas que compõem o sistema, em que medida a participação se aproxima e se distancia dos padrões normativos da teoria deliberativa. Para isto, ressaltamos os elementos discursivos presentes ao longo do sistema deliberativo analisado, verificando características como: a inclusão; a pluralidade; a liberdade e a igualdade de discurso; a reciprocidade; a reflexividade; e os impactos da participação na versão final do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

¹⁹ “As decisões resultantes da deliberação tendem a ser mais legítimas, mais justas, melhor informadas, mais eficazes e com maior viabilidade política” (Warren, 2007, p. 272, trad. nossa).

2. MÉTODOS DE PESQUISA, COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo tem o intuito de dar clareza, tornando conciso o passo-a-passo do desenvolvimento da presente pesquisa, apresentando os métodos, procedimentos e técnicas metodológicas que foram utilizadas. A coleta e análise de dados aqui expostos foram devidamente selecionadas e adaptadas para responder à pergunta de pesquisa e que apresenta caráter interpretativo²⁰ e abordagem predominante qualitativa. De acordo com Ercan, Hendriks e Boswell (2017, p. 198) a pesquisa interpretativa “estuda o mundo social procurando compreender o significado subjacente a uma intenção, ação, objeto ou fenômeno”. Conforme os mesmos autores, “a pesquisa interpretativa é tipicamente de natureza qualitativa e, portanto, útil para estudos aprofundados, de perto e específicos de contextos que iluminam um fenômeno ou experiência que está "no escuro". Também pode ajudar a trazer "vozes" excluídas ou marginalizadas para a pesquisa (Ercan; Hendriks; Boswell, 2017, p. 198, trad. nossa). A abordagem qualitativa, por sua vez, ajuda a entender, descrever e as vezes explicar os fenômenos sociais “examinando interações e comunicações que estejam se desenvolvendo. Isso pode ser baseado na observação e no registro de práticas de interação e comunicação, bem como na análise desse material” (Gibbs, 2009, p. 8).

A pergunta norteadora para a escolha dos métodos de coleta e análise dos dados foi: como ocorreu a participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC)? Com a intenção de responder a esta pergunta a) identificamos as arenas que compõem o sistema deliberativo e seus respectivos participantes; b) analisamos a origem e a estrutura de cada uma destas arenas; c) analisamos a participação social nas diversas arenas com base em pressupostos deliberacionistas; e por fim, d) identificamos os conectores do sistema deliberativo em questão.

No decorrer da pesquisa foram identificadas cinco arenas deliberativas, que juntas compõem o sistema deliberativo responsável pela construção do PESAN/SC. São elas: 1) IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IV CNSAN) e suas etapas catarinenses; 2) a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CAISAN/SC); 3) o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina

20 "Epistemologicamente os pesquisadores interpretativos estão comprometidos com duas tradições filosóficas subjacentes: i) que há significado nos quadros e pressupostos subjacentes por meio dos quais as pessoas vivem suas experiências (fenomenologia) e ii) que há significado embutido em ações, textos ou artefatos (hermenêutica)" (Ercan; Hendriks; Boswell, 2017, p. 198, trad. nossa).

(CONSEA/SC); 4) a Consulta Pública realizada por meio da internet pelo Governo de Santa Catarina; e 5) as Oficinas (e encontros temáticos) realizados durante e após as conferências.

De acordo com os argumentos de Ercan, Hendriks e Boswell (2017, p. 197, trad. nossa) a "abordagem interpretativa está particularmente bem posicionada para acomodar uma perspectiva sistêmica da deliberação pública, particularmente a multiplicidade de atores, locais e atividades e as formas e efeitos da comunicação entre diferentes locais". Conforme estes autores, "em essência, uma orientação interpretativa fornece as ferramentas metodológicas para capturar os conceitos difusos do sistema deliberativo e seus vários componentes e ligações, tornando-os passíveis de análise empírica e avaliação normativa" (Ercan; Hendriks; Boswell, 2017, p. 197). Além disso, conforme argumentam os autores, a pesquisa interpretativa desempenha um papel essencial na compreensão de como funcionam os sistemas deliberativos, como as diferentes partes do sistema estão conectadas (ou não), como as práticas deliberativas são experienciadas pelos indivíduos no sistema e como estas podem ser aprimoradas (Ercan; Hendriks; Boswell, 2017, p. 197-98).

2.1 MÉTODO DE COLETA DOS DADOS

Esta pesquisa foi realizada a partir de dados das seguintes origens: 1) mapeamentos dos participantes das diversas arenas do sistema; 2) entrevistas semiestruturadas; 3) levantamento das legislações de criação e regulação pertinentes às arenas deliberativas; e 4) coleta de materiais produzidos no âmbito das arenas. Os quatro gêneros de dados descritos acima, foram devidamente determinados com o intuito de realizar uma triangulação dos dados²¹ analisados ao longo da realização da presente pesquisa. No decorrer desta pesquisa, foram realizadas um total de seis entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados participantes de todas as arenas correspondentes ao sistema deliberativo, englobando tanto a perspectiva governamental em relação ao processo de construção do PESAN/SC, quanto a perspectiva de representantes da sociedade civil, que participaram em um ou mais espaços institucionais (arenas) pertencentes ao sistema deliberativo objeto de estudo desta pesquisa.

Quanto a amostra dos indivíduos escolhidos para serem entrevistados, ressalta-se que esta pesquisa buscou inicialmente dar voz a uma ampla e representativa parcela de participantes do processo de construção do PESAN/SC. Isto sucedeu-se por meio do uso de determinados

²¹ "Simplificando, o conceito de triangulação significa que uma questão de pesquisa é considerada - ou, em uma formulação construtivista, é constituída - a partir de (pelo menos) dois pontos ou perspectivas. O processo de transformar esse conceito em um princípio metodológico na pesquisa qualitativa foi substancialmente avançado por Denzin na década de 1970 com a formulação do conceito de triangulação como uma abordagem mais sistemática para a pesquisa social, particularmente qualitativa." (Flick, 2018 p. 779, trad. nossa).

critérios, os quais tiveram como intuito obter uma ampla pluralidade de vozes de participantes em diferentes perspectivas, de modo a promover uma diversidade de narrativas. Nesta pesquisa optou-se por convidar participantes de todas as arenas previamente identificadas, incorporando, também, no mínimo, um representante de origem governamental e um representante de origem da sociedade civil organizada, que tenha participado de ao menos uma das arenas. Ao longo do processo de convidar indivíduos a participar, muitos dos e-mails ficaram sem resposta, obrigando-nos, a primeiro, reforçar o convite, e mediante novamente a ausência de uma resposta²², encaminhar o convite aos demais participantes previamente identificados. As entrevistas foram realizadas no período de 14/04/2020 à 06/08/2020 por intermédio da internet, totalizando mais de seis horas de gravação, que contemplaram perspectivas, arenas e instituições vinculadas, conforme apresentamos no quadro abaixo. Optamos por não identificar os entrevistados, a fim de garantir o sigilo de fonte e a presunção da ética científica.

Quadro 2 - Seleção dos indivíduos²³ que foram entrevistados.

	Origem	Arenas	Vínculos	Tempo
E1	Governamental.	CAISAN/SC.	CIDASC.	00:31:00
E2	Não Governamental.	Consulta Pública Online.	CEAE/SC, ACAN e SINUSC.	01:20:00
E3	Não Governamental.	CONSEA/SC.	CEAE/SC.	00:36:00
E4	Não Governamental.	CAISAN/SC.	Nutrição (UFSC), TearSAN. CECANE/SC e ACAN.	01:43:00
E5	Governamental.	CONSEA/SC, CAISAN/SC e Consulta Pública Online.	Departamento de Nutrição da UFSC e TearSAN.	02:03:00
E6	Não Governamental.	CONSEA/SC.	Fundação Pe. Luiz Facchini.	EMAIL

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

As entrevistas foram realizadas a partir de roteiros semiestruturados, com perguntas personalizadas a cada entrevistado, conforme os diferentes vínculos dos participantes no interior do sistema e adaptados as circunstâncias da participação. Os roteiros foram constituídos por perguntas divididas em três grandes blocos. O primeiro corresponde a perguntas introdutórias, objetivando entender o envolvimento do entrevistado com a temática da segurança alimentar e nutricional, trajetória etc. No segundo bloco, foram elaboradas perguntas

²² Reconhecemos que, em razão de eventos externos a realização desta pesquisa, leia-se pandemia, muitos dos indivíduos podem não ter verificado o e-mail, e por consequência não tenham tido a oportunidade de responder ao convite enviado. Ressalta-se também que, por se tratar de indivíduos envolvidos com a temática da segurança alimentar e nutricional, é possível que estes estiveram ativamente investindo o seu tempo e energia em questões como o enfrentamento da fome neste período, que corresponde a realização da presente pesquisa.

²³ Cabe destacar que: E4 e E5 foram respectivamente, organizadora do processo de construção do I PESAN/SC e coordenadora do projeto de implementação do SISAN no Estado de Santa Catarina.

relacionadas a participação, com foco em questões mais procedimentais do processo de construção do 1º Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, de modo com que os princípios e pressupostos da teoria deliberativa pudessem ser identificados nas respostas. O terceiro e último bloco de perguntas referiu-se a questões inerentes a percepção do entrevistado quanto a sua própria participação nos espaços institucionais, e a pluralidade e inclusão do processo como um todo. Os roteiros tiveram entre 24 e 35 perguntas cada. Por intermédio das entrevistas buscamos “desenvolver uma abordagem verdadeiramente reconstrutiva que permita que os sujeitos falem por si mesmos sobre suas competências interativas e as categorias (no nosso caso, teorias democráticas) que essas competências ajudam a construir” (Dryzek; Berejikian, 1993, p. 49, trad. nossa).

Quanto aos demais dados utilizados nesta pesquisa – legislações, normativas e materiais produzidos no âmbito das arenas, constituíram-se em dados (secundários) relevantes para a realização deste trabalho: a minuta do PESAN/SC, elaborado pela Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar de Santa Catarina (CAISAN/SC) e proposta para consulta pública; as contribuições encaminhadas à consulta pública online; a versão final do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina com as contribuições já incorporadas. Assim como, as legislações de criação e regulação da CAISAN/SC; da plataforma institucional Consulta Pública On-line; do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/SC); além dos decretos de convocação das conferências e os regimentos internos das mesmas. Também se constituíram em materiais relevantes para esta pesquisa, as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSEA/SC e da CAISAN/SC; documentos de referência e manuais orientadores das conferências; atas de eleição dos delegados e os relatórios finais das conferências; além de demais documentos governamentais que podem ter repercutido influencia no sistema deliberativo, como o termo de adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN). E por fim, materiais utilizados nas oficinas e encontros temáticos.

No que diz respeito aos métodos de coleta das legislações (leis, decretos, regimentos) e dos materiais produzidos no âmbito das arenas (atas, manuais orientadores/documentos de referência, relatórios finais, etc.), todos foram coletados por meio da internet, sendo que a maior parte deste material já estava disponível, bastando assim uma simples busca para encontra-los. Os documentos que não estavam prontamente disponíveis nas páginas dos órgãos públicos, foram solicitados por e-mail aos respectivos órgãos, conforme estabelecido pela lei de acesso à informação (LAI). Os dados correspondentes à participação online na consulta pública foram coletados diretamente na plataforma institucional Consultas Públicas On-Line, que pode ser

acessada por meio do endereço eletrônico <<http://consultapublica.scc.sc.gov.br/>>. Entre os dados coletados nesta plataforma estão as contribuições encaminhadas na consulta pública online, totalizando um conjunto de 99 contribuições encaminhadas por 15 participantes. Os dados disponíveis na internet não somente facilitam a etapa de coleta de dados, mas também removem a parte da transcrição dos dados - fase comum onde normalmente entrevistas, ou dados resultantes de grupos focais são escritos com o auxílio do recurso textual para que sejam posteriormente analisados (Gibbs, 2009).

2.2 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS

Após concluída a etapa de coleta dos dados, estes foram devidamente tratados para que assim pudessem ser de fato analisados com base nas categorias analíticas que abordaremos abaixo. Os métodos de análise dos dados foram escolhidos com base nas perguntas norteadoras: *Quantos participaram? Quem participou? Quando participou? Como participou? O que resultou da participação? A participação teve impacto no PESAN/SC?* Com o intuito de responder a pergunta de pesquisa e aos objetivos específicos, a presente pesquisa encarregou-se em descrever, classificar e explicar como aconteceu a participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina?

Para isto, primeiro nos dedicamos a descrever a estrutura e o funcionamento das partes do sistema deliberativo, a partir de uma análise do desenho institucional de cada uma das arenas identificadas. Acerca da participação social nas arenas, analisamos com base em características próprias do desenho institucional, as seguintes questões: qual a data de criação da arena e o porquê de sua criação? Qual a posição no ciclo de políticas públicas a arena ocupa? Como foram selecionados seus participantes? Os participantes estavam representando grupos sociais? Como ocorreu a interatividade entre os participantes? A participação ocorreu de maneira individual ou coletiva? Se fisicamente ou virtualmente? As interações foram síncronas ou assíncronas?

Com o intuito de sintetizar e dar clareza aos critérios e categorias analíticas empregadas na presente pesquisa, criamos três quadros. O primeiro corresponde aos critérios relativos ao desenho institucional e como estes foram analisados. O segundo corresponde aos critérios que foram utilizados na análise da interatividade entre os participantes, ou seja, da própria participação. Por último é apresentado um quadro síntese que reúne todas as informações acerca dos métodos de pesquisa utilizados por este trabalho.

Quadro 3 – Critérios utilizados para analisar o desenho institucional das arenas deliberativas.

Critério analíticos:	Como foram analisados:
Data e razão de criação.	As arenas deliberativas foram analisadas através do arcabouço legislativo.
Como foram selecionados os participantes.	Entender como foram selecionados os participantes das arenas deliberativas nos ajuda a perceber as suas limitações. Quais foram os métodos utilizados para publicização das arenas e quais foram os critérios de seleção dos indivíduos? Foi analisado se os indivíduos participantes estavam representando grupos sociais?
Desenho institucional das arenas deliberativas	Os desenhos institucionais das arenas deliberativas foram analisados com o intuito de verificar e descrever as atribuições, competências e o funcionamento das experiências deliberativas que compõem o sistema.
Identificação de conectores das arenas	Por meio da identificação dos conectores do respectivo sistema deliberativo foi possível obter uma melhor compreensão de como ocorreu o processo deliberativo que resultou na criação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Quadro 4 – Critérios utilizados para analisar a participação social no sistema deliberativo.

Crítérios Analíticos:	Como foram analisados e porque foram analisados:
Inclusão, Pluralidade e Reciprocidade.	O critério da inclusão e da pluralidade referem-se à possibilidade da participação de todos os indivíduos interessados. O critério da reciprocidade diz respeito se de fato ocorreu um diálogo ou uma discussão em vez de um monólogo.
Liberdade discursiva e Igualdade de discurso.	Estes critérios referem-se à possibilidade de que os indivíduos questionem qualquer proferimento, tanto relativo as normas, assim como, relativo às necessidades e atitudes. Foi também verificado se houve a presença de moderação.
Interatividade entre os participantes.	Para analisar a interatividade entre os participantes foram analisadas se as participações ocorreram: (1) individual ou coletivamente; (2) se fisicamente ou virtualmente; e (3) se foram síncronas ou assíncronas.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Quadro 5 - Síntese dos métodos de pesquisa utilizados por este trabalho.

Objeto de análise:	Origem dos dados:	Categorias analíticas:	Perguntas norteadoras:	
Conferências	1. Mapeamento dos participantes.	Desenho institucional	• Quantos participaram?	
CONSEA/SC		Inclusão e pluralidade		
CAISAN/SC	2. Entrevistas semiestruturadas.	Liberdade discursiva	• Quem participou?	
		Igualdade de discurso		
Consulta Pública Online	3. Legislações.	Reciprocidade	• Como Participou?	
	4. Materiais produzidos nas arenas (<i>outcomes</i>).	Reflexividade		
Oficinas			Impactos externos	• O que resultou da participação?
				• A participação impactou o PESAN/SC?

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3. SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

No dia 15 de setembro de 2006, por intermédio da Lei n. 11.346 de 2006, é criada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O sistema foi criado para assegurar o cumprimento do direito humano à alimentação adequada e tem entre os seus 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). A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do “direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Brasil, 2006). O conceito segurança alimentar e nutricional possui duas dimensões: a dimensão alimentar, que envolve tanto os processos de disponibilidade, produção, comercialização e acesso aos alimentos; e a dimensão nutricional, relacionada à escolha, preparo e consumo do alimento, enfatizando seu vínculo com a saúde dos indivíduos (Machado, 2017).

O direito humano à alimentação adequada, intrinsecamente relacionado ao conceito de segurança alimentar e nutricional, é parte dos direitos fundamentais da humanidade pactuado através da Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁴. No Brasil, foi aprovado em 2010 a Emenda Constitucional n. 64, que incluiu a alimentação entre os direitos sociais presentes no 6º artigo da Constituição Federal. O direito humano à alimentação adequada consiste ao direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (Machado, 2017). Outro conceito fundamental para compreender a segurança alimentar e nutricional é o da soberania nacional, que está relacionado ao direito de cada país definir as suas próprias estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação adequada para toda a população, de modo a respeitar as múltiplas características culturais dos povos.

24 De acordo com o Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação[...] <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem como base as seguintes diretrizes: a) promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; b) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; c) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; d) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; e) articulação entre orçamento e gestão; e f) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos. O SISAN tem entre os seus princípios; a universalidade e a equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; a preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão (Brasil, 2006).

Da forma como foi concebido, integravam o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito nacional: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo que estes dois últimos são produtos do próprio SISAN. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em decorrência do caráter descentralizado de suas ações, deve ser implementado em todos os níveis de governo, para isto a estrutura nacional apresentada deve ser replicada em todos os entes federativos. É permitido também a adesão de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, desde que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional²⁵ foi originalmente um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República composto por conselheiros/as, que deveriam necessariamente ser formados por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais designados pelo chefe do executivo. Entre os/as conselheiros/as da sociedade civil deveriam estar presentes representantes de diversos segmentos da população, desde representantes dos povos indígenas, comunidades quilombolas, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais, entre outros. De acordo com a Lei

²⁵ O respectivo conselho, conforme relatado na apresentação desta pesquisa, foi extinto no dia primeiro de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória n. 870, que retirou da LOSAN os seus mecanismos de participação social. Atualmente o CONSEA foi reativado, no entanto as suas atribuições não foram integralmente reestabelecidas.

Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, as atribuições do CONSEA no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, são respectivamente:

Quadro 6 - Atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

a)	Convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 4 em 4 anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio.
b)	Propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da CNSAN, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução.
c)	Articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
d)	Definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN.
e)	Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN.
f)	Mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no texto da Lei n. 11.346 de 2006 (Brasil, 2006).

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional foi o órgão governamental responsável por elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumento de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação. Além disso, a CAISAN também foi responsável por coordenar a execução da política e do plano de segurança alimentar e nutricional. Integram-na os Ministros e Secretários Especiais da: Agricultura; educação; fazenda; saúde; educação; e assistência social. A segurança alimentar e nutricional é um tema intersetorial por si só, já que para garantir o direito humano à alimentação adequada é necessário pensar cada etapa da cadeia produtiva de alimentos, desde a produção, transporte, armazenamento, distribuição, comercialização até o consumo, possibilitando assim o acesso universal ao alimento seguro, saudável e adequado.

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi um espaço participativo e deliberativo, responsável por indicar ao CONSEA diretrizes e prioridades para a Política e para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional deveriam ocorrer com a periodicidade de quatro em quatro anos e devem ser precedidas por Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional,

que por sua vez devem ser precedidas por Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. A forma como as conferências foram estruturadas permite com que as demandas locais sejam levadas as etapas subsequentes, tornando-se as bases das deliberações das conferências estaduais e nacional. Nas etapas que precedem a etapa nacional, também são selecionados delegados entre os participantes, responsáveis por representar a sua conferência de origem. Até o momento da escrita deste trabalho, foram realizadas um total de cinco Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A primeira CNSAN foi realizada no ano de 1994 em Brasília, a segunda foi realizada em 2004 na cidade de Olinda, e teve como principal deliberação a lei de criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A terceira conferência foi realizada no ano de 2007 em Fortaleza, e a quarta, por sua vez foi em 2011 na cidade de Salvador. A quinta e última Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada no ano de 2015 em Brasília, Distrito Federal.

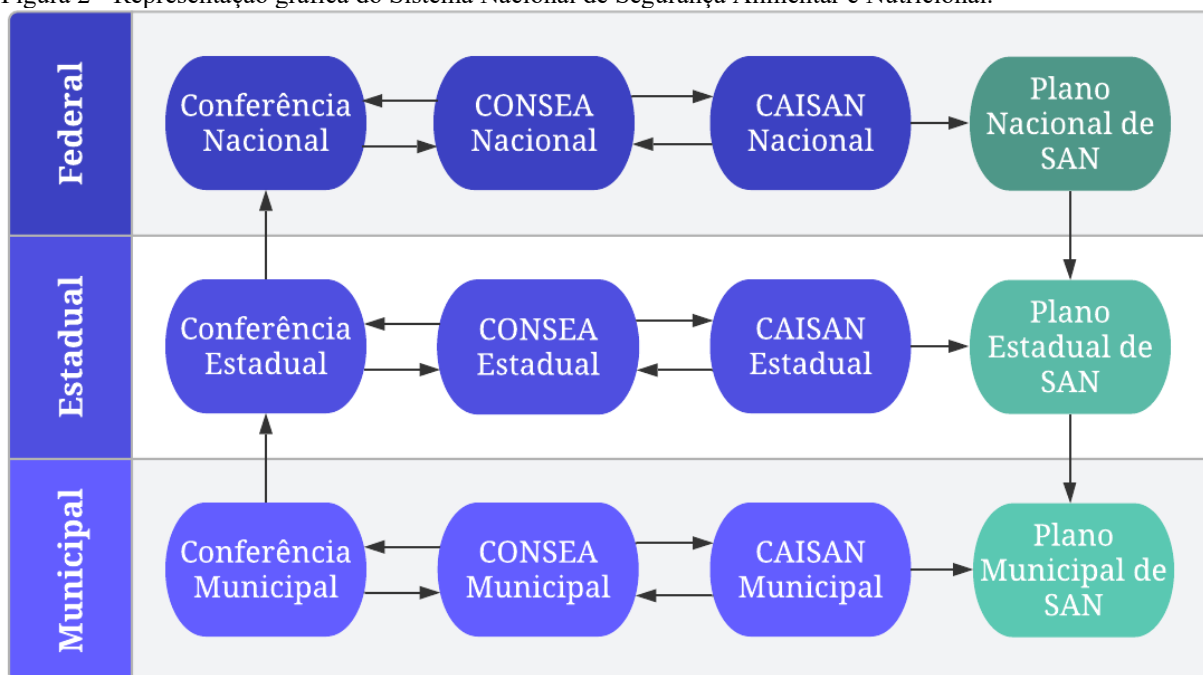
Embora o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tenha sido criado por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006, somente em agosto de 2010 é que este foi devidamente regulamentado. O Decreto n. 7.272 de 2010, responsável por regulamentar o SISAN, instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que por sua vez estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O decreto também estabeleceu o procedimento para a adesão de estados e municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que embora voluntária, é fundamental para a consolidação da segurança alimentar e nutricional em todo o território nacional. A adesão ocorre por meio de termo de adesão e os pré-requisitos para a adesão dos estados e municípios são, respectivamente: 1) a instituição do conselho de segurança alimentar e nutricional, que deve ser composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais; 2) a instituição da câmara intersetorial de segurança alimentar e nutricional; 3) a instituição da conferência de segurança alimentar e nutricional; e 4) o compromisso de elaboração do plano de segurança alimentar e nutricional, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais, e com base nas diretrizes do PNSAN e nas proposições das respectivas conferências, no prazo de 1 ano após a assinatura do termo de adesão (Brasil, 2010).

Entre os benefícios disponíveis para os entes federativos que fazem parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional está o apoio de ações e programas por meio de recursos federais, uma maior mobilização e organização na agenda das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, resultando em uma maior integração às estratégias nacionais

para garantia do direito humano à alimentação adequada. Outro benefício na adesão de estados e municípios diz respeito a ampliação da participação no sistema e, por consequência na construção de políticas e planos, resultando em um maior controle das ações governamentais pela sociedade por meio da participação social em espaços como os conselhos e as conferências. Por último, podemos citar a possibilidade da construção de programas e ações mais eficientes, eficazes e efetivas no âmbito da segurança alimentar e nutricional, na medida que os estados e principalmente os municípios, em razão de sua maior proximidade com a sociedade, possibilitam a realização um diagnóstico mais preciso das necessidades de cada região.

Em resumo, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é um instrumento de governança pública, de caráter descentralizado, intersetorial e participativo. Descentralizado, pois foi idealmente concebido para estar presente em todos os entes federativos, nos três níveis de governo. Intersetorial, visto que os programas e as ações em torno da segurança alimentar e nutricional perpassam por diversos setores governamentais, como as secretarias de agricultura, educação, fazenda, saúde, educação e assistência social, entre outras. E por fim, participativo, uma vez que as políticas e os planos de segurança alimentar e nutricional devem ser construídos de forma participativa, a fim de garantir que o plano seja inclusivo e tenha um maior alcance, contemplando ações que não estejam só baseadas nos interesses do governo e das grandes corporações, e sim baseado nas reais necessidades da sociedade. Com o intuito de ilustrar e dar clareza ao leitor, desenvolvemos a representação gráfica do SISAN disponível a seguir:

Figura 2 - Representação gráfica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

4. CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

As Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional são espaços participativos e deliberativos. Estes foram instituídos no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o intuito de ampliar a participação social na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. As conferências foram estruturadas em três etapas, são elas: a etapa municipal; a etapa estadual; e a etapa nacional. A estrutura das conferências permite com que as deliberações provenientes da etapa municipal cheguem as conferências estaduais, e que as deliberações das conferências estaduais alcancem e constituam as bases da conferência nacional.

4.1 CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM SANTA CATARINA

A 4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CESAN/SC) ocorreu nos dias 22 a 24 de agosto de 2011 na cidade de Florianópolis. A conferência estadual foi antecedida de 12 conferências municipais e 18 regionais, bem como de 8 encontros temáticos regionais indígenas e 1 encontro temático sobre segurança alimentar e nutricional, mercado institucional e agroecologia. A realização destas conferências municipais e regionais foi incentivada e contou com o auxílio²⁶ do CONSEA/SC. De acordo com o Documento Final da 4ª CESAN, nas etapas preparatórias participaram 4.130 pessoas e dentre estes participantes foram eleitos/as 262 delegados/as não governamentais e 113 delegados/as governamentais para a etapa estadual, mobilizando um total de 244 municípios catarinense.

A quarta conferência foi coordenada pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC), que aprovou o regimento da IV CESAN no dia 5 de abril de 2011. Em seguida, no dia 29 de abril de 2011, o Governador do Estado de Santa Catarina, convocou a quarta Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Conforme o segundo artigo do seu decreto de convocação:

A IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolverá seus trabalhos, objetivando garantir a todos os catarinenses o direito à alimentação adequada e saudável (DHAA) previsto no art. 6º da Constituição Federal, e a prosseguir na construção de contribuições em todas as esferas de governo e da sociedade civil para a adoção de legislação específica para o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, permitindo assim a adesão do Estado de Santa Catarina ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, por ocasião da realização da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Santa Catarina, 2011a).

²⁶ Abordaremos estes aspectos com maior profundidade no decorrer do texto.

A 4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina deu sequência ao processo de construção do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, que havia sido iniciado na terceira edição da CESAN/SC²⁷. Conforme relatado na apresentação da cartilha de sistematização da IV CESAN/SC, assinada pelo então presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – CONSEA/SC.

O cenário para a IV CESAN está se configurando por um novo momento na história da SAN em Santa Catarina. Este cenário se apresenta de forma mais auspiciosa, com um visível apoio do governo do estado em interagir com a esfera federal e com a política nacional de SAN e com o interesse em aderir de forma orgânica ao Sistema Nacional de SAN (SISAN). Se de fato a sinergia entre as entidades da sociedade civil e do poder público ocorrer, certamente o DHAA no estado vai estar cada vez mais próximo do desejável do ponto de vista legal, mas em especial do ponto de vista da cidadania ativa que podemos construir com essa política em nossa Santa e Bela Catarina (Santa Catarina, 2013, p. 5).

É inegável que a 4ª CESAN/SC despertou grande expectativa e entusiasmo em torno de sua realização, visto que a conferência veio a ser realizada um ano após a publicação do Decreto Nº 7.272 de 25 de agosto de 2010, que regulamentou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) estabelecendo os parâmetros para a adesão de Estados e Municípios ao sistema. Além disso, o decreto também definiu os parâmetros para a elaboração dos planos de segurança alimentar e nutricional em todo território nacional. A conferência teve como lema ‘Alimentação Adequada e Saudável: Direito de todos’, sendo que a escolha deste lema foi influenciada entre outros fatores pela aprovação da Emenda Constitucional Nº 064/2010, que incluiu o direito à alimentação ente os direitos fundamentais do art. 6 da Constituição Federal.

A conferência teve como objetivo geral construir compromissos para efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, promovendo a soberania alimentar por meio da implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas diversas esferas de governo, contando necessariamente com a participação da sociedade. Entre os objetivos específicos da conferência estavam: 1) Analisar os avanços, as ameaças e as perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e para a promoção da soberania alimentar em âmbito estadual; 2) Apresentar recomendações relacionadas ao Plano Estadual de Segurança

²⁷ A III CESAN/SC ocorreu nos dias 19 e 20 de abril de 2007, no município de Joinville. "A III Conferência foi precedida de 18 Conferências Municipais/Regionais e duas oficinas preparatórias. No processo preparatório foram mobilizadas 1.757 pessoas representando entidades não governamentais e governamentais de 146 municípios. A III CESAN/SC teve um total de 487 participantes elegendo 37 delegados para participar da III CNSAN, que ocorreu em Fortaleza em julho de 2007" (Santa Catarina, 2013, p. 5).

Alimentar e Nutricional; 3) Avaliar e fazer recomendações para avançar e qualificar o processo de implementação do SISAN nas três esferas de governo, visando o fortalecimento da intersetorialidade, da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável e da participação e do controle social; 4) Sensibilizar, mobilizar e comprometer os atores para a adesão ao SISAN e a construção do pacto de gestão pelo direito humano à alimentação adequada e saudável.

A conferência estadual seguiu os três eixos temáticos que foram propostos no Documento de Referência, elaborado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este documento apresentava os principais temas considerados pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como fundamentais para aprofundar e avançar a agenda temática e a política da área e visava contribuir com os debates de todas as etapas da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). O texto do Documento de Referência²⁸ subsidiou "os debates e propostas das Conferências Estaduais e do Distrito Federal e, na medida do possível, das Conferências Municipais e Territoriais, não sendo prevista a proposição de alterações ao texto, pois seu objetivo é apenas servir de referência para as discussões" (Brasil, 2011a, p. 9). Os três eixos temáticos estabelecidos foram:

Quadro 7 - Eixos temáticos estabelecidos pelo Consea Nacional para a 4ª CNSAN.

Eixo 1	Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar.
Eixo 2	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Eixo 3	Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Documento de Referência (Brasil, 2011a).

O primeiro eixo abordou aspectos e questões que impactam diretamente e indiretamente a garantia da segurança alimentar e nutricional, sejam estes, locais, regionais, estaduais, nacionais e/ou internacionais. O objetivo deste eixo foi “levar os participantes a construir coletivamente um retrato da realidade, pontuando os principais avanços, ameaças e perspectivas” (Santa Catarina, 2011b, p. 15). O segundo eixo por sua vez abordou aspectos relacionados ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que até o momento da

²⁸ O Documento de Referência também possui em anexo os seguintes subsídios: Quadro de ações e programas federais de segurança alimentar e nutricional por estado e um quadro de indicadores de segurança alimentar e nutricional por estado.

4ª CESAN ainda não estava de fato constituído legalmente. Conforme o Manual Orientador²⁹ elaborado pelo Consea Estadual “o objetivo das atividades desse eixo é apresentar prioridades para o Plano Nacional e, principalmente, para o Plano Estadual ou Distrital ou Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional” (Santa Catarina, 2011b, p. 17).

O terceiro eixo estabelecido pelo Consea Nacional teve como tema o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme já relatado anteriormente, é um sistema descentralizado, intersetorial e participativo, instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) por sua vez é criada pelo Decreto Nº 7.272, de 2010. Este decreto dispõe sobre a gestão, os mecanismos de financiamento, de monitoramento e de avaliação no âmbito do SISAN, além de estabelecer os requisitos para a adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este decreto também estabeleceu os parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O objetivo das atividades deste eixo foi aprofundar o conhecimento sobre o SISAN, seus integrantes, mecanismos de adesão, pactuação e controle social. Com base no texto do Manual Orientador do CONSEA/SC, “é importante que, cada uma das esferas de governo, faça uma reflexão qualificada sobre o estágio de implantação do SISAN, a partir de sua realidade, a fim de propor avanços para a sua concretização” (Santa Catarina, 2011b, p. 18).

O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina por sua vez, adicionou treze novos pontos considerados pelo conselho como prioritários para discussão em grupos de trabalhos na conferência estadual. Os pontos prioritários foram:

Quadro 8 – Pontos prioritários estabelecidos pelo CONSEA/SC para a 4ª CESAN.

a)	Erradicação da Fome em Santa Catarina.
b)	Agroecologia como paradigma na consecução do DHAA.
c)	Implementação da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) enquanto política pública de combate à fome.
d)	Priorização da SAN para a população indígena, quilombolas e povos e comunidades tradicionais.
e)	Implementação do SISVAN, da vigilância sanitária, nutricional, epidemiológica e alimentar.

²⁹ O Manual Orientador, de acordo com o próprio manual, teve como objetivo "facilitar e colaborar com a preparação das Conferências Municipais e/ou Regionais, garantindo o cumprimento das definições do regimento da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CESAN" (Santa Catarina, 2011b, p. 9). Além disso, o manual “foi composto por um conjunto de informações básicas sobre a IV CESAN, orientações e sugestões para as conferências municipais, que deveriam ser adaptadas à realidade local de cada cidade” (Santa Catarina, 2011b, p. 9).

f)	Ampliação do Mercado institucional e avanço para um processo de compras públicas sustentáveis através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentar Escolar (PNAE) e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).
g)	Discussão do Enquadramento dos Agricultores Familiares <i>part-time</i> nos programas de compras públicas.
h)	Discussão das temáticas de Gênero e geração tendo em vista a continuidade da agricultura familiar.
i)	Gestão pública dos Equipamentos Públicos de SAN e a introdução das feiras comunitárias agroecológicas.
j)	Priorização dos circuitos de comercialização no processo de distribuição e abastecimento.
k)	Adesão de municípios e estado no SISAN Nacional.
l)	Financiamento público de ações que as ONG's realizam em SAN.
m)	Criação de um marco jurídico para as ONG's que trabalham com SAN semelhante ao que existe para as entidades de Assistência Social.

Fonte: Sistematização da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Santa Catarina, 2013).

Conforme exposto, a IV CESAN/SC foi precedida por encontros temáticos e por conferências municipais e regionais, realizadas até o dia 31 de julho de 2011. Os encontros temáticos foram atividades realizadas com o objetivo de ampliar a participação e aprofundar o processo de discussão de temas estaduais considerados estratégicos para a soberania e segurança alimentar e nutricional, organizados pelo CONSEA/SC, em parceria com instituições governamentais e não governamentais. A partir destes encontros temáticos foram elaborados relatórios finais, abordando os principais consensos, conclusões e recomendações resultantes dos debates realizados. Os relatórios finais deveriam conter no máximo cinco páginas, e deveriam seguir a proposta de roteiro elaborado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Além do relatório final, os encontros temáticos também definiram delegados/as para participarem da conferência estadual. Conforme estabelecido no Manual Orientador “os encontros temáticos irão eleger 02 delegados/as por encontro, para as cotas destinadas aos povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, povos de terreiro e os demais povos e comunidades tradicionais” (Santa Catarina, 2011b, p. 21). A seleção dos/as delegados/as também deve “prever a participação de representantes de Conseas Municipais e de organizações da sociedade civil, respeitando-se também a participação por gênero, raça, etnia, território e povos e comunidades tradicionais” (Santa Catarina, 2011b, p. 12).

As conferências municipais regionais e/ou territoriais são espaços participativos e deliberativos convocadas pelo Chefe do Executivo Municipal, a pedido de seu respectivo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Conforme estabelece o Manual Orientador, “é fundamental reforçar a interlocução com o governo estadual, garantindo o seu

envolvimento e também a previsão de recursos orçamentários para a realização das Conferências" (Santa Catarina, 2011b, p. 13), muito embora, no mesmo documento também se afirmou que, o financiamento das etapas municipais não seria de responsabilidade do governo estadual, cabendo assim a cada ente federativo garantir a realização de suas respectivas conferências. As conferências deveriam ser convocadas até o dia 29 de abril de 2011 e, caso o Poder Executivo Municipal não convocasse a conferência dentro do prazo pré-estabelecido, estabeleceu-se que esta poderia vir a "ser convocada por organizações e instituições, com atuação em segurança alimentar e nutricional no âmbito do respectivo ente federativo, mediante validação e reconhecimento da Comissão Organizadora da IV CESAN" (Santa Catarina, 2011b, p. 13).

Acerca da realização das conferências municipais, cada município teve discricionariedade na organização do evento. Todavia as conferências deveriam obrigatoriamente prever tempo para debater o Documento de Referência elaborado pelo Consea Nacional, assim como, para construir consensos para a elaboração do Documento Final. O Documento de Referência elaborado pelo Consea Nacional deveria ser usado como "subsídio para as discussões e proposições das Conferências Estaduais e do Distrito Federal e para a elaboração do produto final esperado, visando, ainda, estimular o debate sobre a implantação das instâncias e dos instrumentos do SISAN" (Santa Catarina, 2011b, p. 13).

O Manual Orientador elaborado pelo Consea Estadual ainda sugere algumas atividades a serem realizadas pelas conferências municipais, elaboradas com base nos três eixos temáticos da IV CNSAN. Entre as indicações, enfatiza-se que estas devem ser adaptadas às diferentes realidades municipais. No Manual Orientador ressaltou-se também a importância de serem realizadas atividades de formação e aprofundamento dos eixos temáticos propostos pelo Consea Nacional. Embora essenciais, as atividades de formação deveriam "estar inseridas de forma orgânica na programação das Conferências Municipais e/ou Regionais ou Territoriais. Palestras e apresentações em excesso e desconectadas do objetivo maior do trabalho podem tornar as Conferências muito improdutivas" (Santa Catarina, 2011b, p. 14).

Entendemos o processo de construção da IV CNSAN como espaço para o fortalecimento dos Conseas e do SISAN, bem como de divulgação do Decreto N° 7.272, de 25 de agosto de 2010, para a implementação efetiva da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas esferas estadual, distrital e municipal. É pertinente dedicar parte do tempo das Conferências para realizar atividades de formação e apropriação de conceitos, tais como Segurança Alimentar e Nutricional, Insegurança Alimentar e Nutricional, Fome, Obesidade, Soberania Alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, Mudanças Climáticas, Transição do Perfil Nutricional e Epidemiológico e outros, bem como a apropriação de informações sobre a Política, o Plano e o Sistema Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional. Recomenda-se, ainda, que seja valorizada a participação das mulheres e de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais nas mesas de debate e nas apresentações de experiências, nos vários níveis do processo preparatório e nas Conferências (Santa Catarina, 2011b p. 14).

Nas conferências municipais também foram selecionados/as delegados/as, os quais viriam a participar da etapa subsequente da conferência - a conferência estadual. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina determinou que na eleição dos/as delegados/as municipais deveriam ser selecionados/as delegados/as natos/as, isto é, “conselheiros/as da sociedade civil e representantes governamentais – titulares e suplentes do Consea Estadual, desde que participem da Conferência Municipal, Regional ou Territorial” (Santa Catarina, 2011b, p. 21). O Consea Estadual também determinou que fossem selecionados/as “3 delegados/as para cada fração de 30 participantes da Conferência, sendo 01 representante do governo e 02 representantes da sociedade civil” (Santa Catarina, 2011b, p. 21).

O método utilizado na seleção dos representantes ficou a critério da comissão organizadora do evento. Conforme o Manual Orientador, a organização de cada conferência deveria “definir qual a forma mais adequada para a eleição de delegados/as, com base no número de delegados/as por município/região/território e as regras definidas pelo Consea Estadual para cotas por raça, etnia e povos e comunidades tradicionais” (Santa Catarina, 2011b, p. 22). Neste mesmo documento ressaltou-se a necessidade de “um esforço prévio para construir formas democráticas, transparentes e ágeis para proceder à eleição de delegados/as” (Santa Catarina, 2011b, p. 22). Os critérios utilizados na seleção dos delegados “devem ser definidos no Regimento (ou Regulamento) de cada Município e/ou Região ou Território antes de proceder à eleição da delegação propriamente dita” (Santa Catarina, 2011b, p. 22).

Embora a seleção dos/as delegados/as nas etapas municipais ter ficado a critério das comissões organizadoras, o Consea Estadual estabeleceu um sistema de “cotas para os povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, povos de terreiro e os demais povos e comunidades tradicionais” (Santa Catarina, 2011b, p. 22). O Manual Orientador afirma que para ter êxito na ocupação destas cotas, é necessário investir esforços específicos na preparação das conferências para “estabelecer uma interlocução prévia com os setores organizados dos povos indígenas, movimento negro, povos de terreiro, quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais. Este contato prévio é fundamental para que estes grupos se engajem” (Santa Catarina, 2011b, p. 22), visto que, o estabelecimento de cotas por raça, etnia e povos e comunidades tradicionais nas delegações “prevê um número mínimo a ser preenchido, podendo, inclusive, ultrapassar a cota estipulada, mas, em nenhuma situação, ser inferior ao mínimo estipulado” (Santa Catarina, 2011b, p. 22). Além disso, é “necessário considerar com

especial atenção as especificidades culturais e formas de organização e representação dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, bem como os problemas relacionados às distâncias geográficas” (Santa Catarina, 2011b, p. 22). O Manual Orientador elaborado pelo CONSEA/SC ainda sugere os seguintes critérios a serem utilizados nas eleições das delegações municipais, são eles: 1) Ser conselheiro/a atuante nos Conseas Estaduais ou Municipais; 2) participar de organizações e movimentos sociais relacionados à segurança alimentar e nutricional; 3) representar a diversidade de territórios e regiões no âmbito do Estado; 4) representar os portadores de necessidades alimentares especiais; 5) representar organizações ou movimentos de mulheres; 6) representar diversos setores de governo.

Cada uma das conferências municipais teve como produtos finais dois documentos, o primeiro corresponde a um relatório da conferência que deve subsidiar as ações municipais, não sendo necessário enviar ao Consea Estadual, e o segundo refere-se a um resumo executivo intitulado Documento Final, elaborado de acordo com o roteiro estabelecido pelo CONSEA/SC, além de aprovado em plenária durante a conferência. O Documento Final deveria ser encaminhado ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina em até 10 dias após a realização do evento. O Manual Orientador ainda estabelece que para fins de reconhecimento e validação das conferências catarinenses de segurança alimentar e nutricional, no ato de inscrição das delegações municipais também devem ser encaminhados os seguintes documentos: 1) Cópia de Convocação da Conferência; 2) Cópia do Regulamento e/ou Regimento Interno; 3) Documento Final da Conferência Municipal e/ou Regional ou Territorial; 4) Ata de Eleição da Delegação, sendo que todos estes documentos devem ser obrigatoriamente encaminhados em até 10 dias após a realização da respectiva conferência.

De acordo com o Relatório Final da 4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, nas etapas preparatórias participaram aproximadamente 4.130 pessoas, divididas em 12 conferências municipais, 18 conferências regionais, 8 encontros temáticos regionais indígenas e um encontro temático sobre segurança alimentar e nutricional, mercado institucional e agroecologia. Nestas etapas preparatórias foram eleitos/as 375 delegados/as para a etapa estadual, sendo que 262 destes eram representantes da sociedade civil e 113 de origem governamental, envolvendo um total de 244 municípios. A IV CESAN aconteceu em Florianópolis, nos dias 22 a 24 de agosto de 2011 e estiveram presentes na mesma 285 delegados/as e 88 convidados/as. Observa-se que participaram menos delegados/as do que foram eleitos, fato que pode ter prejudicado, ao menos em partes, a inclusão e a pluralidade de

participantes no evento. Ao longo da realização da presente pesquisa não se conseguiu identificar as causas dessa abstenção.

Os trabalhos da 4ª Conferência Estadual Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina foram orientados por um Documento-Base elaborado pelo Consea Estadual a partir dos seguintes subsídios: (1) Documento de Referência; (2) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; (3) Documentos Finais das Conferências municipais e/ou regionais ou territoriais; e (4) Relatórios Finais dos Encontros Temáticos Estaduais. O Documento-Base foi distribuído para todos os delegados/as, convidados/as e observadores durante a realização do evento. A Programação da IV CESAN foi organizada a partir da discussão dos três eixos temáticos oriundos do Consea Nacional e dos treze pontos³⁰ que o Consea Estadual elegeu como prioritários para serem discutidos. No decorrer da conferência foram organizados onze grupos de trabalho, os quais produziram propostas que foram discutidas, revisadas e aprovadas na plenária final da IV CESAN/SC. Ao todo foram aprovadas pela plenária final 70 proposições, a partir dos três eixos temáticos propostos pelo Consea Nacional, e se constituíram como base da contribuição da Conferência Estadual para a IV CNSAN.

Durante a IV CESAN foram eleitos os delegados/as que representaram o Estado de Santa Catarina na última etapa da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo que a metodologia para a definição dos/as delegados/as foi definida pela própria plenária da conferência, assumindo os seguintes critérios: a) respeito ao número de vagas dadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo treze representantes governamentais e vinte e seis da sociedade civil, totalizando trinta e nove delegados/as; b) cumprimento das cotas estabelecidas pelo CONSEA e pelo Regulamento da IV CESAN/SC (três representantes indígenas, um quilombola, um povo de terreiro, três população negra, um povo e comunidades tradicionais); c) duas vagas de delegados para definição pela Comissão Organizadora da IV CESAN/SC (uma representação governamental e uma representação da sociedade civil) aprovada pela plenária; d) distribuição das vagas de delegados conforme as regiões do estado, também aprovado em plenária (Santa Catarina, 2011c).

Os/as delegados/as eleitos/as na IV CESAN participaram de Encontros Preparatórios que tiveram como pauta a apresentação dos/as delegados/as eleitos/as, esclarecimentos acerca da IV CNSAN (data, programação e outras informações), assim como, do papel dos delegados (importância, comprometimento, deveres), síntese do relatório final da conferência estadual e a

³⁰ Estes pontos prioritários estão disponíveis no Quadro 8 na página 47 e 48.

organização de três grupos de trabalho, divididos de acordo com os eixos, para discussão das propostas finais da etapa estadual, seguida de uma breve apresentação com as considerações do grupo acerca das propostas do eixo em específico.

A realização da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IV CNSAN) e de todas as etapas que a antecedem constitui-se numa importante referência no processo de implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e na efetivação dos instrumentos previstos no Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e prevê o prazo de um ano para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Constitui-se, ainda, um processo de formação e capacitação dos atores sociais e do governo, envolvidos nesta implementação, dada a sua capacidade mobilizadora e propositiva (Santa Catarina, 2011b, p. 9).

A IV CESAN/SC teve como compromisso avançar na construção da Política, do Plano e do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, e contou com a ativa participação de órgãos governamentais e da sociedade em prol da pactuação estadual pelo direito humano à alimentação adequada. As atividades e programação que ocorreram na quarta conferência estadual reforçaram o seu caráter político, formativo e de mobilização como instância do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, concretizando a participação democrática e cidadã, de modo com que os debates e os avanços obtidos nas etapas municipais e estadual fossem levados para a agenda da União.

A conferência foi um momento político adequado e importante para a sensibilização e mobilização do governo e da sociedade civil em relação ao Plano Estadual de SAN. O prazo para elaboração deste Plano Estadual de SAN será de um ano, a partir da assinatura do Termo de Adesão ao SISAN. Em SC pretende-se ter a LOSAN e o SISAN instituídos na legislação antes da IV Conferência Nacional. Desta forma o estado estará preparado legalmente e politicamente para que na IV CNSAN, Santa Catarina possa aderir ao SISAN Nacional. Além disso, a lei 12.911 de 2004 que instituiu o Consea Estadual determina no seu artigo 2, que é de competência do Conselho, “formular, acompanhar, controlar e fiscalizar a política de segurança alimentar e nutricional do Estado de Santa Catarina” (Santa Catarina, 2011d, p. 2).

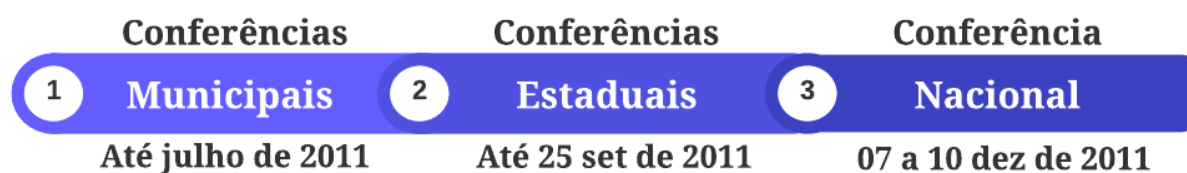
4.2 CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A etapa nacional da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) ocorreu nos dias 07 a 10 de novembro de 2011, contudo ela foi convocada em dezembro de 2010, praticamente um ano antes da realização da respectiva conferência. O tempo entre a convocação e a sua devida ocorrência permitiu com que fossem organizados em todos os estados eventos, tais como conferências, oficinas e seminários. Conforme o relatório final da 4ª CNSAN, ao todo participaram aproximadamente 75 mil pessoas de mais de 3200 municípios brasileiros. No decorrer das etapas da conferência “milhares de pessoas, em todo o Brasil,

discutiram a política de segurança alimentar e nutricional e os meios para promover a soberania alimentar e garantir a realização do direito humano à alimentação adequada e saudável, desde o plano local até o federal” (Brasil, 2011b, p. 5).

No período de tempo que antecedeu a etapa nacional foram realizadas, até julho de 2011, um total de 967 conferências municipais e regionais ou territoriais, responsáveis por estimular a discussão em nível local e estadual a partir de indicações presentes no Manual Orientador elaborado pelo Consea Nacional. As conferências municipais antecederam a realização das conferências estaduais, estas por sua vez foram realizadas em todos os 26 estados e no Distrito Federal até o dia 25 de setembro do mesmo ano. Em cada uma destas etapas foram eleitos representantes delegados, que ficaram incumbidos de levar as demandas locais para a etapa subsequente, do município ao estado e do estado para o âmbito nacional, conforme apresentado na linha do tempo abaixo.

Figura 3 - Linha do tempo da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Além da seleção de representantes, em decorrência das deliberações públicas que ocorreram nas conferências municipais e estaduais, foi elaborado em cada uma das conferências um Documento Final contendo propostas organizadas a partir dos eixos temáticos da CNSAN. Estes documentos foram encaminhados à etapa subsequente, servindo de insumos para as mesmas. Os documentos finais das conferências estaduais, por sua vez, trouxeram diversos elementos para o debate nacional, entre eles “indicações das principais ameaças à efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e à soberania alimentar, avaliação do grau de implementação das ações e programas federais no nível local, indicação de prioridades para o Plano Nacional de SAN e propostas para a consolidação do SISAN” (Brasil, 2011b, p. 11). Elaborou-se, a partir dos documentos finais oriundos das conferências estaduais, um Documento-Base que foi responsável por orientar os trabalhos durante a etapa nacional.

Entre os eventos que antecederam a realização da etapa nacional situam-se também dois Encontros Temáticos Nacionais. Estes “trataram-se de atividades de caráter nacional, com o objetivo de ampliar a participação e aprofundar o processo de discussão de temas estratégicos

para a soberania e segurança alimentar e nutricional” (Brasil, 2011b, p. 12). O primeiro foi o Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais, que aconteceu em Guarapari no Espírito Santo, nos dias 4 a 6 de setembro. O segundo foi o Encontro Nacional de SAN no Contexto da Política de Desenvolvimento Urbano, realizado em Brasília - Distrito Federal, nos dias 10 a 12 de agosto de 2011. As discussões que ocorreram nos Encontros Temáticos Nacionais foram sintetizadas e deram forma a documento finais, que juntos dos documentos finais resultantes das conferências estaduais, serviram de insumos para a o Documento-Base da IV CNSAN.

A 4ª Conferência Nacional de SAN ocorreu nos dias 07 a 10 de novembro de 2011, na cidade de Salvador, Bahia. A etapa nacional, assim como as demais, teve como objetivo geral “construir compromissos para efetivar o direito humano à alimentação adequada e saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar, por meio da implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nas esferas de governo e com a participação da sociedade” (Brasil, 2011b p. 7). Os eixos temáticos também foram os mesmos: a) Avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; b) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; c) Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na etapa nacional participaram diretamente 1996 indivíduos, dentre representações governamentais e da sociedade civil, categorizadas da seguinte forma: a) 1400 delegados/as eleitos/as nas Conferências Estaduais e do Distrito Federal, sendo 2/3 representantes da sociedade civil e 1/3 representantes de origem governamental; b) 114 delegados/as natos (membros do CONSEA), sendo 76 destes representantes da sociedade civil e 38 representantes do governo; c) 112 delegados/as do Governo Federal; d) convidados/as nacionais e internacionais; e) equipe de apoio; f) comissão organizadora. De acordo com o Relatório Final “a Conferência contou com ampla participação de mulheres, 60,2% dos/as delegados/as, e um total de 236 delegados/as³¹ representantes de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais” (Brasil, 2011b, p. 9). A ampla participação destes segmentos é consequência do sistema de cotas na seleção de delegados nas conferências estaduais, criado na terceira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e replicado com sucesso nesta. Com o intuito de dar maior clareza aos leitores, reproduzimos a seguir a composição de

³¹ Embora reconheça que 236 delegados/as representaram povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, conforme veremos na próxima página, este número é inferior ao subtotal de cotas (308) propostos pelo CONSEA para os delegados estaduais na IV CNSAN.

delegados estaduais, conforme definida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Figura 4 - Composição de delegados estaduais proposta pelo CONSEA para a IV CNSAN.

Delegados Estaduais											
UF	Total Estados (a+b)	Sociedade Civil (a)								Subtotal Sociedade Civil (d+c)	Governo (b)
		Comum (c)	Cotas (d)						Subtotal Cotas		
			Indíg.	Quilomb.	Povos Terreiro	Pop. Negra	outros PCTs				
Acre	39	18	2	1	2	2	1	8	26	13	
Alagoas	44	21	2	2	1	3	1	9	30	14	
Amapá	36	17	1	2	1	2	1	7	24	12	
Amazonas	46	17	7	1	1	4	1	14	31	15	
Bahia	82	31	2	7	5	9	1	24	55	27	
Ceará	60	28	2	2	2	5	1	12	40	20	
Distrito Federal	34	15	1	1	2	3	1	8	23	11	
Espírito Santo	39	17	1	2	2	3	1	9	26	13	
Goias	46	22	1	2	1	4	1	9	31	15	
Maranhão	71	26	3	7	4	6	2	22	48	23	
Mato Grosso	38	15	3	2	2	3	1	11	26	12	
Mato G. do Sul	39	15	5	1	1	3	1	11	26	13	
Minas Gerais	81	37	2	2	3	9	1	17	54	27	
Pará	60	25	3	3	3	5	1	15	40	20	
Paraíba	44	21	2	2	1	3	1	9	30	14	
Paraná	54	25	2	2	2	4	1	11	36	18	
Pernambuco	61	26	3	2	4	5	1	15	41	20	
Piauí	48	23	1	2	2	3	1	9	32	16	
Rio de Janeiro	67	33	1	1	3	6	1	12	45	22	
Rio G. do Norte	43	22	1	1	1	3	1	7	29	14	
Rio G. do Sul	56	24	2	3	4	3	1	13	37	19	
Rondônia	33	15	1	1	1	3	1	7	22	11	
Roraima	37	17	3	1	1	2	1	8	25	12	
Santa Catarina	39	19	1	1	1	3	1	7	26	13	
São Paulo	127	67	1	2	4	10	1	18	85	42	
Sergipe	38	18	1	1	1	3	1	7	25	13	
Tocantins	38	17	2	2	1	3	1	9	26	12	
Totais	1400	631	56	56	56	112	28	308	939	461	

Fonte: BRASIL, 2011. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/participantes/tabela/image_view_fullscreen. Acesso em: 13 out. de 2021.

Sua composição, portanto, representa a ampla diversidade social, regional, étnico-racial e cultural que caracteriza nosso país. Participaram agricultores/as familiares, profissionais e técnicos/as com variadas formações, gestores/as públicos/as dos três níveis de governo, povos indígenas, população negra e representantes dos povos e comunidades tradicionais – quilombolas, povos de terreiro, extrativistas, ribeirinhos/as, pescadores/as artesanais, caiçaras, pantaneiros/as, geraizeiros/as, catingueiros/as, vazanteiros/as, marisqueiros/as, seringueiros/as, faxinalenses, comunidades de fundo de pasto, pomeranos/as e povos ciganos. Um elevado percentual de participantes foi constituído de mulheres, além da importante presença de idosos, jovens e pessoas com deficiências e necessidades alimentares especiais (Brasil, 2011b, p. 25).

Durante a realização da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, todos os participantes tiveram direito à voz, porém somente os delegados tiveram direito ao

voto. Conforme o relatório final, foram realizadas 30 atividades integradoras. Entre estas atividades integradoras estavam: Oficinas; seminários; debates; rodas de conversa; mesas de debate e de trocas de experiência; lançamento de livros e exposição de documentário.

As deliberações na 4ª CNSAN ocorreram a partir do Documento-Base e dividiram-se em três grandes grupos de trabalho, com base nos três eixos temáticos. Cada um dos grupos de trabalho realizou a sua própria subplenária, onde todas as proposições eram discutidas, votadas e aprovadas. As proposições aprovadas nas subplenárias, em um momento posterior também foram discutidas, votadas e aprovadas pela plenária geral, na qual participaram todos os delegados, assim como os demais participantes.

Além das proposições, também são produtos da conferência 31 Moções e uma Declaração Política que corresponde a um “documento que busca enfatizar os principais pontos de debate, demandas e proposições da 4ª CNSAN, perpassando seus 3 Eixos e apontando os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (Brasil, 2011b, p. 13). Ao todo foram aprovadas 166 proposições na 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dispostas conforme os três eixos temáticos da conferência. No primeiro eixo foram aprovadas 11 proposições de macro desafios para o avanço e consolidação do direito humano a alimentação adequada e a soberania alimentar. No segundo eixo, correspondente ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foram aprovadas 120 proposições. As proposições do segundo eixo foram divididas em 7 diretrizes, são elas:

Quadro 9 - Diretrizes aprovadas para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

D1	Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
D2	Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentável de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.
D3	Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada.
D4	Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o Decreto nº 6.040/2007, e povos indígenas.
D5	Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional.
D6	Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura.

D7	Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346/2006.
----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Quanto as proposições acerca do terceiro eixo – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – foram aprovadas 35 proposições, que podem ser sintetizadas em torno dos conceitos de: Gestão e Articulação Intersetorial; Pactuação Federativa; Exigibilidade, Monitoramento e Avaliação; Financiamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Adesão das Entidades Privadas, com e sem Fins Lucrativos; Formação para a Segurança Alimentar e Nutricional; e Participação e Controle Social. De acordo com a declaração política aprovada na conferência “nos documentos produzidos pela 4ª Conferência Nacional encontra-se um grande número de proposições visando ao aperfeiçoamento dos programas e ações, seu monitoramento e controle social” (Brasil, 2011b, p. 27).

A 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional corresponde ao primeiro componente do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional analisado neste trabalho. É por meio das conferências que as demandas e as reivindicações da sociedade, tornam-se pauta de deliberações que ocorrem nas três esferas de governo. As deliberações que começam no local e seguem até o âmbito nacional, são sintetizadas em relatórios finais, que por sua vez são responsáveis por servirem de diretrizes para a construção de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional em todos os Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Com base no que já foi dito neste trabalho, o SISAN possui a participação social entre os seus princípios. Esta participação é essencial para garantir que nas políticas e planos constem os reais interesses e necessidades da sociedade. Abordaremos na sequência, a CAISAN/SC e o CONSEA/SC, que são componentes do SISAN no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Com o intuito de sintetizar como ocorreram as conferências de segurança alimentar e nutricional, elaboramos um quadro resumo, disponível a seguir. O quadro síntese coloca lado a lado, a IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina e a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, possibilitando assim realizar a comparação das seguintes variáveis: objetivos; etapas anteriores; dinâmica interna; processo decisório; participantes; delegados e a sua composição; regras utilizadas na seleção do delegados; e por último, as proposições aprovadas na plenária final de cada uma das duas conferências. O quadro permite aos leitores a retomada de uma vasta gama de informações referentes a realização das conferências, descritas anteriormente.

Quadro 10 – Síntese comparativa entre IV CESAN/SC e IV CNSAN.

Variável:	IV CESAN/SC	IV CNSAN
Objetivos	Construir compromissos para efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar por meio da implementação da Política e do SISAN nas esferas de governo e com a participação da sociedade.	Construir compromissos para efetivar o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, e promover a soberania alimentar, por meio da implementação da Política e do SISAN nas esferas de governo e com a participação da sociedade.
Etapas anteriores	12 conferências municipais, 18 conferências regionais e 9 encontros temáticos (aproximadamente 4.130 pessoas).	967 conferências municipais, 26 conferências estaduais e distrito federal (aproximadamente 75 mil pessoas de mais de 3200 municípios).
Dinâmica interna	Plenária inicial; 11 grupos de trabalho (GTs) c/ subplenária; e plenária final.	Plenária inicial; 30 atividades integradoras; 3 grupos de trabalho (GTs) c/ subplenárias; e plenária final.
Processo decisório	Discussão e aprovação das proposições nos GTs por maioria simples; discussão e aprovação das proposições dos GTs na plenária final por maioria simples.	Discussão e aprovação das proposições nos GTs por maioria simples; discussão e aprovação das proposições dos GTs na plenária final por maioria simples.
Participantes	373 participantes, sendo 285 delegados/as e 88 convidados/as.	Participaram ao todo 1996 indivíduos, dentre delegados/as, convidados/as, equipe de apoio e comissão organizadora.
Delegados³²	Foram eleitos nas etapas preparatórias 375 delegados/as, sendo 262 delegados/as de origem não governamental e 113 delegados/as de origem governamental.	1.626 delegados/as, dentre 1400 delegados/as estaduais (939 representantes da sociedade civil e 461 delegados de origem governamental). Sendo estes formados por 60,2% de mulheres e 39,8% de homens.
Regras para a seleção dos delegados	Delegados natos (conselheiros de Comseas municipais), sendo 1/3 representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil.	Delegados natos, 2/3 representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais, respeitando o sistema de cotas exposto na figura 4, na página 56.
Proposições	70 proposições aprovadas em 3 eixos.	166 proposições aprovadas em 3 eixos.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

³² Quanto as regras para definição dos delegados catarinenses para a IV CNSAN, utilizou-se de “metodologia definida pela própria plenária assumindo os seguintes critérios: a) respeito ao número de vagas ditas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), 31 sendo treze representantes governamentais e vinte e seis da sociedade civil, totalizando trinta e nove delegados(as); b) cumprimento das cotas estabelecidas pelo CONSEA e pelo Regulamento da IV CESAN/SC (três representantes indígenas, um quilombola, um povo de terreiro, três população negra, um povo e comunidades tradicionais); c) duas vagas de delegados para definição pela Comissão Organizadora da IV CESAN/SC (uma representação governamental e uma representação da sociedade civil) aprovada pela plenária; d) distribuição das vagas de delegados conforme as regiões do estado, também aprovado em plenária.” (Santa Catarina, 2013, p. 30-31).

5. CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE SANTA CATARINA

A Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina foi instituída no dia 15 de agosto de 2011, por meio do Decreto Nº 435/2011. Portanto, a CAISAN/SC foi criada uma semana antes da 4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, que conforme já exposto anteriormente, ocorreu do dia 22 ao dia 24 de agosto de 2011. De acordo com o primeiro artigo de seu decreto de criação, a Câmara Intersetorial de SAN foi criada com “a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública estadual afetos à área de segurança alimentar e nutricional” (Santa Catarina, 2011e). Entre as suas competências estão:

Quadro 11 – Competências da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Competências da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.	
I - Elaborar, a partir das diretrizes emanadas do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/SC:	a) a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando as suas diretrizes e os instrumentos para sua execução; e b) o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução;
II - Coordenar a execução da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, mediante:	a) interlocução permanente entre o CONSEA/SC e os órgãos de execução; b) acompanhamento das propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual;
III - Monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no Plano Plurianual e nos orçamentos anuais;	
IV - Monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;	
V - Articular e estimular a integração das políticas e dos planos de suas congêneres dos municípios;	
VI - Assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA/SC pelos órgãos de Governo, apresentando relatórios periódicos;	
VII - Definir, ouvindo o CONSEA/SC, os critérios e procedimentos de participação no SISAN/SC; e	
VIII - Elaborar e aprovar o seu regimento interno.	

Fonte: Elaborado pelo autor, conforme Art. 1º do Decreto Nº 435/2011 (Santa Catarina, 2011e).

No período que corresponde a construção do PESAN/SC, participaram na CAISAN/SC mais de trinta representantes governamentais e seus membros foram divididos em: a) Pleno Secretarial; b) Gestores Públicos convidados; c) Pleno Executivo; d) Representantes de órgãos convidados; e) Projeto de implantação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina; e f) Consultoria técnica para construção e organização do I PESAN/SC. A Câmara foi presidida pelo Secretário de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), e teve como Secretário Executivo o Secretário Executivo de Políticas Sociais de Combate à Fome (SCF). Ademais, a Câmara foi integrada pelos representantes governamentais titulares e suplentes do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - CONSEA/SC. Os órgãos públicos representados na CAISAN/SC, que possuíam assento obrigatório no CONSEA/SC durante a elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina são:

Tabela 1 - Cadeiras Governamentais no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

a)	Secretaria de Estado da Assistência Social Trabalho e Habitação;
b)	Secretaria Executiva de Políticas Sociais de Combate à Fome;
c)	Secretaria de Estado da Educação;
d)	Secretaria de Estado da Saúde;
e)	Secretaria de Estado do Planejamento;
f)	Secretaria de Estado da Fazenda;
g)	Secretaria de Estado da Casa Civil;
h)	Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural;
i)	Secretaria de Estado de Turismo, Cultura E Esporte / Fesporte.

Fonte: Elaborado pelo autor, tendo como base a composição da CAISAN/SC em 2014.

Além dos representantes governamentais que já participavam no conselho, a câmara também teve representantes convidados de: a) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável b) Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania; c) Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC); d) Fundação Nacional do Índio (FUNAI) Coordenação Regional Litoral Sul; e) Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Interior Sul; f) Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) por meio do grupo de pesquisa e extensão Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN). Além dos órgãos públicos supracitados, também colaborou para os trabalhos da CAISAN/SC a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU).

Meses após a instituição da Câmara Intersetorial de SAN em Santa Catarina, por meio da Lei Nº 15.595 de 14 de outubro de 2011, é criada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Santa Catarina (LOSAN/SC), que dispõe sobre o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN/SC). O texto normativo vai ao encontro da legislação nacional, definindo que integram o SISAN/SC: 1) a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; 2) o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; e 3) a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. A LOSAN/SC ainda define que o CONSEA/SC definirá os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência Estadual de SAN e, que esta última é a instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Após ter instituído a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, o Governo do Estado de Santa Catarina cumpria os requisitos necessários para a adesão ao SISAN, visto que o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional já havia sido criado em Santa Catarina muito antes deste período, em 2004³³. Isto posto, no dia 07 de novembro 2011, durante a realização da etapa nacional da 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, é assinado pelo Governador de Santa Catarina o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A adesão do Estado de Santa Catarina ao SISAN teve entre os seus objetivos formular e implementar a política e o plano de segurança alimentar em Santa Catarina, estimulando a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, de modo a promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional, desta forma, assegurar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.

Desta assinatura, e conseqüentemente da adesão de Santa Catarina ao SISAN, decorreram-se algumas obrigações, entre elas: a) assegurar que a CAISAN/SC tenha atribuições similares à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); b) apoiar o funcionamento do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN/SC) e assegurar que este tivesse o formato e as atribuições similares às do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); e c) elaborar, implementar e avaliar o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de um ano, com base nas disposições constantes no Decreto Nº 7.272/2010, e nas diretrizes emanadas de sua Conferência e de seu Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Embora estabelecido o prazo de um ano para

³³ Aprofundaremos as discussões acerca do CONSEA/SC no próximo capítulo deste trabalho.

construção do Plano de SAN, este só veio a ser de fato instituído no final de 2014, conforme será apresentado ao longo deste trabalho.

A construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina ocorreu por meio de um processo contínuo através do tempo e do espaço. Antes mesmo do início das reuniões do CAISAN/SC, a implementação do SISAN em Santa Catarina já era pautada em articulações protagonizadas pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar de Santa Catarina (CECANE/SC) e pelo Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), principalmente no âmbito do grupo de pessoas que compõem a Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN), junto ao Governo do Estado de Santa Catarina. O CECANE/SC foi criado em 2007 a partir de uma parceria entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Universidade Federal de Santa Catarina, e entre os seus objetivos está o de aprimorar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas redes municipais e estadual de educação, assim como as unidades federais de educação básicas.

A Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional consiste em um grupo de pesquisadores científicos da nutrição, instituições, projetos e ideias guiadas pelo objetivo de fortalecer a segurança alimentar e nutricional a partir de uma compreensão de uma alimentação adequada como direito humano. O grupo possui duas linhas de atuação: a primeira com foco no estudo de matrizes avaliativas por meio de projetos de pesquisa específicos; e a segunda com foco na educação permanente em segurança alimentar e nutricional. No ano de 2012, foi criado dentro do TearSAN um projeto ligado à Secretaria de Assistência Social do Estado de Santa Catarina, onde o grupo passou a trabalhar junto ao CAISAN/SC, como assessores na construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Portanto, as articulações que antecederam a adesão do Estado de Santa Catarina ao SISAN, perpassaram este primeiro momento e começam a influir diretamente no processo de construção do PESAN/SC, protagonizado pelo CAISAN/SC junto do CONSEA/SC. Isto ocorre em razão da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional ter escolhido o TearSAN para compor o projeto de implantação do SISAN em Santa Catarina, e posteriormente ter selecionado membros do TearSAN para atuar como consultoria técnica na construção e organização na construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. A cooperação entre o Governo do Estado de Santa Catarina e o TearSAN se deu por meio de uma contratação que ocorreu através da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

(FAPEU), via projeto de extensão. Conforme os documentos analisados a consultoria técnica perdurou de novembro de 2013 até o momento de lançamento do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, em dezembro de 2014.

Em um primeiro momento, os integrantes do Projeto de implantação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina ficaram responsáveis por fazer um diagnóstico da segurança alimentar e nutricional no Estado de Santa Catarina, que englobasse todas as questões que poderiam prejudicar cada uma das diretrizes do plano. Este diagnóstico dos limites e potencialidades das diretrizes foi construído em discussões junto aos membros da CAISAN/SC. De acordo com o relato obtido na entrevista E4³⁴, Organizadora na Consultoria técnica para a construção do I PESAN/SC:

Em princípio o nosso envolvimento era mais em relação a auxiliar o Governo do Estado a sistematizar, a auxiliar o Governo do Estado a pegar elementos que já estavam prontos, ou da própria discussão deles e colocar isso no papel, na forma de um plano, mas o nosso envolvimento foi tamanho, que a gente ajudou na metodologia de construção, sabe? Em como organizar cada um dos eixos, a gente revisou todas as solicitações, todos os relatórios das conferências estaduais de segurança alimentar e nutricional até aquele momento, a partir da construção destes relatório das conferências a gente sistematizou entre os eixos, as diversas ações, as diversas solicitações, então o envolvimento foi surreal, o aprendizado enorme, principalmente porque juntou revisar questões de políticas públicas, então a gente revisou todas as legislações nacionais e estaduais, de revisar toda a parte do que que o controle social consegue pautar dentro das conferências. (E4, Organizadora na Consultoria técnica pra a construção do I PESAN/SC).

A metodologia de discussão utilizada pelos assessores junto aos membros da CAISAN/SC, dividiu-se pelas diretrizes do plano, ressaltando que as diretrizes utilizadas no PESAN/SC foram as diretrizes aprovadas na plenária da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na metodologia utilizada, cada conselheiro da Câmara retornava para dentro de sua secretaria de origem e coletava todas as questões que tivesse ligação com a segurança alimentar e nutricional, conforme exemplifica a entrevistada E5, Coordenadora do Projeto de implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina:

No início a gente fazia uma roda de conversa sobre a diretriz de educação, e nessa roda a gente pedia assim: então o que vocês pensam que deveria ser aqui as ações de segurança alimentar e nutricional em relação a educação? Elas diziam "a gente queria que tivesse um maior número de nutricionistas, maior número de profissionais dentro da alimentação" Enfim falavam um monte de coisa né, aí com isso, com essa ata desta discussão elas iam com um instrumento pra dentro da secretaria e lá eles coletavam o que tinham na secretaria, por que a gente fazia essa metodologia? Porque aí quando eles coletavam o que tinha dentro da secretaria e voltavam pra discussão da CAISAN/SC, a gente rerepresentava pra eles aquilo que eles tinham dito e eles "a não, isso aqui não tem, isso aqui não tem, eles não cuidam, não cuidam do número de

³⁴ As siglas utilizadas na identificação dos entrevistados foram explicadas no Quadro 2 disponível na página 35.

nutricionistas, não cuidam da qualidade do alimento, eles terceirizam a alimentação escolar", um monte de coisa e a gente ia colocando também ali dentro para constar no plano e depois no PPA aquelas propostas, então essa foi a metodologia, no primeiro momento foi isso. (E5, Coordenadora do Projeto de implantação do SISAN no Estado de Santa Catarina).

As reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional eram abertas a todos os interessados, embora somente conselheiros governamentais do CONSEA/SC faziam parte oficialmente da CAISAN/SC, considerados membros natos. Os conselheiros da sociedade civil até participavam, tendo direito a fala, mas caso não se chegasse ao consenso através das discussões, havendo necessidade de realizar-se uma votação, apenas membros natos tinham direito ao voto. Além disso, conforme relatado em entrevista, a escala com a data, local e horário das reuniões era publicada no site da Secretaria Executiva de Combate à Fome, possibilitando que pessoas interessadas de fora do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina participassem. Conforme complementa a entrevistada E5:

A gente entregava na época para o secretário, pra ele encaminhar pra todos os conselheiros da sociedade civil, a data o local e qual seria a discussão da diretriz, e tentava fazer o mais público possível, colocava em todas as secretarias e mandava para todas agremiações que a gente sabia que faziam parte do CONSEA/SC, para que se eles não pudessem vir o representante do CONSEA/SC, da sociedade civil, vinha o suplemente, mas que ali tivesse. A gente fazia isso e era muito bom, super aberto, e muitas vezes os conselheiros do CONSEA/SC participavam. O problema é que assim, quando chega no limite de discutir a ação que vai ser colocada ali na política, tem uma ideia do conselheiro do CONSEA/SC, que ele quer uma coisa que seja relacionada com aquilo que ele tem necessidade e tem uma ideia que é o conselheiro da gestão que traz o que a gestão tem, então ficava muito assim, era muito 'bicasso', as reuniões que poderiam ser resolvidas em uma hora ou duas, ficavam uma tarde toda, nós íamos da 1 da tarde até as 7 da noite, discutindo, e eles se 'bicando' e a gente tentando dar um jeito né, e isso foi fazendo com que, a gente começasse a perceber que a presença dos conselheiros da sociedade civil e da CAISAN/SC juntos na discussão da diretriz, a gente tinha uma dificuldade imensa de encaminhar as discussões, então a gente criou uma outra metodologia, então vamos discutir isso, a gente liberava e pedia se a sociedade civil tinha alguma coisa que achava importante incluir que mandassem pra nós e que nós iríamos fazer essa discussão lá. (E5).

No início da construção do PESAN/SC, as reuniões tinham a periodicidade mensal, e quando chegou nos últimos meses, as reuniões tornaram-se quinzenais para facilitar o fechamento do plano. Quanto ao horário, as reuniões eram realizadas na maior parte em horário comercial, no período da tarde. Inicialmente as reuniões ocorriam na sala de reuniões da Secretaria de Assistência Social, mas posteriormente tornaram-se itinerantes e aconteciam em diversas secretarias, dependendo da diretriz que estava sendo discutida. Conforme relata E5:

A gente sempre buscava fazer reuniões nos espaços que, isso foi uma organização nossa, junto com a CAISAN/SC, se a diretriz se referia a educação, a reunião da CAISAN/SC deveria acontecer nos espaços da educação, para possibilitar que os Secretários participassem, que a Diretoria de Alimentação participasse, não só o

representante técnico, então a gente fazia reuniões nas secretarias, fizemos na EPAGRI com a Secretaria de Agricultura, fizemos na Secretaria de Educação, na Secretaria de Saúde, em vários espaços a gente fez reuniões dependendo das discussões das diretrizes, porque a gente achava, nessa perspectiva de poder contar com a presença do Secretário, pra ele se comprometer com o plano. (E5).

É importante ressaltar que o/a representante oficial de determinada pasta na Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional é o/a Secretário/a de Estado, mas o Secretário/a pode indicar alguém de seu corpo técnico para compor a CAISAN/SC e, é geralmente isso que acontece. Em entrevista E4 relata que:

Tem áreas que vão depender muito do grau de interesse da pessoa, que vai ser muito individual, então por exemplo a gente tinha uma pessoa da Secretaria da Fazenda naquele momento, que participava muito ativamente das reuniões da CAISAN/SC, se envolveu horrores na construção do plano, e a Secretaria da Fazenda era fundamental, porque como é que a gente ia pautar essas ações dentro do PPA depois, ou dizer que tipo de recurso determinada ação podia utilizar, em algum momento essas questões políticas surgiram e essa pessoa que era muito envolvida foi retirada da CAISAN/SC. (E4, Organizadora na Consultoria técnica pra a construção do I PESAN/SC).

Ainda de acordo com o relato de E4 “nas reuniões da CAISAN/SC, a partir destas sistematizações, a gente ia junto com cada uma das secretarias, a gente ia aprimorando os textos, aprimorando as ações, discutindo entre todo mundo. Sobre o comportamento dos indivíduos nas reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, E5 argumentou que: “todos falavam, todos questionavam, era liberado tudo, liberado tudo e quando surgia algum problema que tinha uma discussão muito intensa, quer dizer, se não se chegasse a um consenso, este tema passava para o próximo encontro, ele era o que abria esse encontro pra gente fechar esse consenso”. Quando questionada se havia dissenso e opiniões contrárias, E4 responde que:

Muitas das vezes que tinham pontos assim, pontos específicos, sabe? De discordância, de enorme discordância, as vezes se convidava um professor da área da agricultura, ou um membro da FETRAF, quando era da agricultura familiar, um ponto que fosse muito dissonante, se encaminhava para a próxima reunião um convite a uma pessoa externa, pra apresentar, fazer uma fala com dados técnicos ou com, explicando determinada reivindicação, vou te dizer, olhando assim agora, foi um momento *sui generis* de diálogo [...] então eu destaco o processo de construção como um processo de diálogo, que foi democrático, é logico, muitas vezes a parte governamental puxa né, sempre mais, mas houve voz, houve tentativa de reverter determinadas questões. (E4, Organizadora na Consultoria técnica pra a construção do I PESAN/SC).

Conforme exposto, entre as atribuições conferidas a CAISAN/SC estava a elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional a partir das deliberações do CONSEA/SC. É de fundamental importância que o PESAN/SC seja elaborado de forma participativa, visto que a ausência da sociedade nas discussões limitaria o plano aos interesses econômicos e governamentais do momento.

6. CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE SANTA CATARINA

O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC) foi instituído em 2004, por meio da Lei Nº 12.911. Conforme o seu ato de criação, o conselho foi originalmente um órgão colegiado de caráter deliberativo³⁵ composto por 27 membros titulares, sendo estes 2/3 representantes de entidades não governamentais que desenvolvam ações voltadas a segurança alimentar e nutricional e 1/3 representações governamentais, sendo que estes últimos são de livre escolha e designação do Chefe do Poder Executivo, podendo ser substituídos a qualquer momento, mediante nova designação. Os membros representantes de entidades não-governamentais são eleitos por intermédio de fórum próprio, convocado a cada dois anos, sendo este o período de mandato, permitida somente uma recondução do conselheiro pela mesma entidade. Os conselhos de segurança alimentar e nutricional devem ter como presidente um representante da sociedade civil e devem ser compostos por representantes de diversos segmentos da população, desde representantes dos povos indígenas, comunidades quilombola, assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais, entre outros.

Entre as principais atribuições do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina estão: a) convocar e coordenar a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional a cada quatro anos; b) propor ao Poder Executivo, considerando as deliberações da Conferência Estadual, as diretrizes e as prioridades da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a inclusão de requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a implementação e a convergência de ações inerentes à política e ao Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outras.

Além de seu caráter propositivo e normativo, o CONSEA/SC é dotado de prerrogativa para fiscalizar a política pública de segurança alimentar e nutricional no estado. Este caráter fiscalizador corresponde a um ciclo ininterrupto de avaliação e monitoramento das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional. Em outras palavras, é responsabilidade

³⁵ O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina teve o seu caráter deliberativo alterado para consultivo por meio da Lei 16.536, de 2014. Esta alteração ocorreu dias após o PESAN/SC ter sido oficialmente lançado pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

do conselho averiguar se todas ações que foram pautadas, aprovadas e inclusas no Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional tenham reserva de dotação orçamentária nos instrumentos de planejamento e orçamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual). Indicar a origem e o destino de recursos públicos utilizados em ações governamentais, além de ser uma obrigação legal, é essencial para o controle social do governo pelos cidadãos. Caso seja identificada a ausência de dotação orçamentária em alguma das ações pautadas no plano de segurança alimentar - instrumento governamental responsável pela orientação da política pública de segurança alimentar e nutricional - inicia-se a luta do conselho para garantir que a ação saia do papel e seja de fato executada. No que tange ao ciclo de políticas públicas, reconhece-se como essencial que ocorra a avaliação e o monitoramento das mesmas. No entanto, a avaliação e o monitoramento devem ir além das questões orçamentárias. É necessário identificar se a ação foi realizada e se houve êxito em seus objetivos, a fim de verificar a eficiência, a eficácia e a efetividade de cada ação governamental. Para que isto se torne possível, deve ser incluída, no plano de segurança alimentar e nutricional, uma matriz de indicadores elaborada de forma que possibilite a mensuração, qualitativa e quantitativa, dos resultados da política pública.

As entidades não governamentais responsáveis por representar os interesses da sociedade civil dentro do CONSEA/SC, são eleitas por intermédio de Fórum Próprio Eletivo da Sociedade Civil. O processo seletivo é composto de duas etapas. Na primeira são habilitadas as entidades da sociedade civil que desenvolvam ações voltadas a segurança alimentar e nutricional para compor o Colégio Eleitoral. Na segunda etapa, o Colégio Eleitoral previamente instituído, por meio de uma votação elegerá 18 entidades entre as habilitadas, que assumirão mandatos na próxima gestão do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Os pré-requisitos para as entidades participarem do Colégio Eleitoral e se tornarem aptas a integrar o CONSEA/SC, são respectivamente: a) desenvolver ações voltadas à segurança alimentar e nutricional nos termos do artigo 4º da Lei Federal nº 11.346³⁶ de 15 de

36 De acordo com o Art. 4º “A segurança alimentar e nutricional abrange: I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País [...]” (Brasil, 2006).

setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN;

b) atuar na mobilização, organização, promoção, defesa e/ou na garantia do direito humano à alimentação adequada há, pelo menos, dois anos; c) atuar, em âmbito regional e/ou estadual, no Estado de Santa Catarina. Além dos requisitos mencionados, no ato de inscrição a entidade da sociedade civil deverá enviar ao CONSEA/SC as seguintes informações e documentos: a) ofício da entidade indicando a candidatura, as regiões do estado onde atua e, também, indicando seus/suas representantes (titular e suplente), constando o número de RG, CPF, endereço residencial, telefone e e-mail. b) carta de princípios e/ou estatuto, nos quais está referenciada à promoção da segurança alimentar e nutricional; c) CNPJ ou carta de apresentação de entidade pública ou privada, ou autoridade pública atestando a existência e funcionamento da instituição há, pelo menos, dois anos, bem como elementos que comprovem as informações apresentadas (folders de eventos, cartazes, cartilhas, registros em mídia nacional ou local); d) documento descritivo das atividades realizadas pela instituição nos dois últimos anos; e) documentos comprobatórios da atuação da instituição em âmbito regional e/ou estadual (folders de eventos, cartazes, cartilhas, registro em mídia nacional ou local).

As entidades da sociedade civil que faziam parte do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, no período respectivo a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – PESAN/SC, eram:

Tabela 2 – Entidades não governamentais presentes no CONSEA/SC.

1)	Associação Beneficente Cristã – ABC;
2)	Conselho Regional de Nutricionistas da 10ª Região;
3)	Sínodo da Integração Catarinense;
4)	Centro Vianei de Educação Popular;
5)	Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 12ª Região;
6)	Movimento das Mulheres Camponesas – MMC/SS;
7)	Comissão Pastoral da Terra – SC;
8)	Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Educação – SERTE;
9)	Associação dos Celíacos de Santa Catarina – ACELBRA-SC;
10)	Sindicato dos Nutricionistas de Santa Catarina;
11)	Associação Estadual de Cooperação Agrícola- AESCA;
12)	Fundação Pe. Luiz Facchini;
13)	Pastoral da Criança;
14)	Ação da Cidadania Santa Catarina;
15)	Serviço Social do Comércio – SESC;
16)	Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETRAFSUL;

17) Associação Catarinense de Nutrição – ACAN;

18) Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo – CEPAGRO.

Fonte: Elaborado pelo autor, tendo como base a composição do CONSEA/SC em 2014.

Conforme já exposto neste trabalho, a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina foi tema de consecutivas reuniões, que ocorreram tanto na Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, quanto no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina e, que muitas das vezes se intercalavam. As reuniões ordinárias do CONSEA/SC, conforme estabelecido em seu regimento interno, são realizadas a cada dois meses. Acerca das reuniões do CONSEA/SC, em entrevista E5 relatou que:

Durante a construção do plano, o CONSEA/SC continuava discutindo as suas demandas e as discussões das demandas do CONSEA/SC, em alguns momentos, elas apontavam demandas que poderiam estar presentes no plano. Quando a gente faz a plenária do CONSEA/SC, eu tenho representante tanto da sociedade civil quanto do governo, os representantes do governo estão ali são representantes da CAISAN/SC. Então eles mesmos, muitas vezes, os representantes do governo que estavam lá colocavam 'isso aí eu acho que tinha que estar no plano, isso aqui a gente tem que demarcar pra mandar pra discutir na CAISAN/SC, que tem que estar no plano' vinham as discussões, 'ah isso aí vamos colocar lá, isso aí tem que estar no plano' e aí isso chegava na CAISAN/SC e gente colocava no plano, mas o CONSEA/SC continuava realizar as suas plenárias discutindo os seus encaminhamentos, fazendo as suas questões. E claro, iniciava a reunião tinha essa parte 'em que pé está o projeto de construção do plano estadual de segurança alimentar e nutricional?' e aí a gente falava como assessores, fazia essa apresentação e abria para representantes da CAISAN/SC complementar e aí depois seguia as demandas do CONSEA/SC, eram assim as plenárias. (E5, Coordenadora do Projeto de implantação do Sistema Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina).

Além disso, em relação a participação dos conselheiros representantes de associações da sociedade civil nas deliberações em torno da construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, em entrevista E5 relatou que:

Normalmente as demandas que eles (conselheiros não governamentais) traziam eram demandas que também apareciam por parte dos conselheiros da CAISAN/SC, normalmente era isso, o único entrave mesmo era na parte da agricultura, porque os conselheiros da sociedade civil do CONSEA/SC são muito mais voltados para a agricultura, então eles conseguem discutir com muito mais clareza essas questões de agricultura, ou as questões da alimentação escolar ligadas a agricultura do que outra coisa, mas a maioria das questões que eles traziam eram incorporadoras pelos conselheiros da CAISAN/SC ao plano. (E5, Coordenadora do Projeto de implantação do Sistema Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina).

Após concluída a Minuta do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, é realizada no dia 25 de setembro de 2014 a Oficina de Apresentação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (PESAN/SC), que entre o público-alvo

estava o próprio Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Conforme já exposto neste trabalho, entre as obrigações impostas ao Estado de Santa Catarina na adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi estabelecido que na construção da política e do plano de segurança alimentar e nutricional deveria ser realizada uma consulta pública³⁷, para que se viabilizasse a participação direta da população no processo de construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Com base no relato de E5, Coordenadora do projeto de implantação do SISAN no Estado de Santa Catarina:

Fechado o plano todo, a gente não podia, assim, isso era ordem do MDS e do CONSEA e da CAISAN Nacional, o Plano não poderia ser aprovado, se não passasse por uma consulta pública, e a gente tinha muito medo que essa consulta pública fosse feita e ninguém respondesse por ela, ninguém fizesse a consulta pública, porque a gente tinha medo que o Estado não fizesse a publicidade da consulta e aí a gente criou as oficinas por regiões do estado, onde o secretário da época, o Secretário da Secretaria Executiva de Combate à Fome nos acompanhou, e mais outras pessoas dessa secretaria nos acompanharam, e a gente passou pelas regiões do estado fazendo as oficinas para implantação, pra dizer como o plano estadual estava sendo feito e para solicitar que as pessoas fizessem as suas contribuições dentro da consulta pública. (E5, Coordenadora do Projeto de implantação do Sistema Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina).

As Oficinas Regionais tiveram como objetivos: Dialogar com os municípios sobre a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; estimular a adesão dos municípios ao SISAN; apresentar o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina; dialogar com os municípios sobre o processo de elaboração de um plano de segurança alimentar e nutricional. O público-alvo das oficinas foram os conselheiros dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, estendendo-se a agricultores familiares ligados ao CONSEA/SC. As oficinas utilizaram-se da metodologia dialógica para assegurar o compartilhamento de conhecimentos, contando com momentos de exposição e apresentações de vídeos sobre o tema e momentos com rodas de conversas sobre os temas expostos. As Oficinas Regionais de Implantação do SISAN em Santa Catarina foram realizadas uma vez por semana em diferentes regiões, sendo que ao todo foram realizadas sete destas oficinas regionais. De acordo com o calendário de atividades do CONSEA/SC, as oficinas ocorreram nas seguintes cidades: Florianópolis (15/07/2014), Criciúma (22/07/2014), Joinville (29/07/2014), Lages (05/08/2014), São Miguel do Oeste (19/08/2014), Chapecó (21/08/2014) e Joaçaba (27/08/2014). Quanto a metodologia utilizada nas oficinas regionais, E5 relatou que:

As oficinas tinham uma estrutura que foi combinada com a Secretaria de Assistência Social, que era apresentar a metodologia que fez parte da constituição do plano, mas

³⁷ Esta consulta pública será abordada em detalhes no próximo capítulo deste trabalho.

a gente discutiu e achou que era importante ali começar a trabalhar não só fazer a apresentação só desta parte, mas incluir também uma linha do tempo, e com a inclusão da linha do tempo a gente também incluiu a história da segurança alimentar e nutricional. Então a oficina era organizada assim, na primeira parte eu fazia toda manhã eu trabalhava nessas oficinas discutindo a política de SAN, como é que a historicidade dessa política, os pontos que a envolviam e fazendo paradas de construção, então a gente via política de SAN, SISAN e SAN, vinha a história e tinha uma parte e a gente abria e aqui nos municípios desta região quantos tem a política? Como que ela está? Quantos tem o SISAN? E aí vinha toda uma discussão sobre isso, alguns tinham a política e já tinham também o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, mas a maioria não tinha, então porque que era importante vir essa discussão toda? no coletivo, aí se voltava para a linha do tempo já trabalhando com essas questões que estavam envolvendo, então a gente trabalhava todo o sistema e usando a linha do tempo na parte da manhã. Na parte da tarde a gente trabalhava só com o plano: Quais as partes do plano? Como que ele foi construído? Porque que é importante o diagnóstico? Porque que é importante as dificuldades e fortalezas que a gente apresenta? Qual é importância de cada uma das diretrizes? Porque é importante fazer aquele momento anterior de roda de conversa? O que eu espero daquela diretriz? O que eu encontro naquela diretriz? A avaliação e, principalmente, comparar o Plano com o PPA municipal e estadual para ver as indicações financeiras. (E5, Coordenadora do Projeto de implantação do Sistema Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina).

Em relação ao conteúdo apresentado nas oficinas regionais, com base no slide utilizado nas apresentações, podemos dividi-lo em três principais tópicos. No primeiro momento as oficinas focaram em uma parte mais conceitual envolvendo os temas de direitos humanos; direito humano à alimentação adequada; segurança alimentar e nutricional; soberania alimentar. Neste primeiro momento também foram abordados: histórico e marcos legais da segurança alimentar e nutricional no Brasil e no Estado de Santa Catarina; o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN; o passo-a-passo, desde os pré-requisitos para a adesão dos Municípios ao SISAN, até as ações que sucedem a adesão; e as vantagens em realizar esta adesão. No segundo momento das oficinas foi apresentado o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – PESAN/SC, englobando desde a sua estruturação, por meio da apresentação de suas partes e o seu conteúdo. Em um terceiro momento foi realizada a apresentação da metodologia utilizada na construção da Minuta do PESAN/SC e as etapas dessa construção.

Conforme relatado anteriormente, as oficinas ocorreram em diferentes regiões de Santa Catarina, com uma periodicidade semanal entre o período de quinze de julho e vinte e sete de agosto. Em meio a realização destas oficinas, no dia primeiro de agosto é aberta uma consulta pública online para viabilizar a participação direta da sociedade no processo de construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. A realização da consulta e a participação social nesta serão abordadas em detalhes na sequência deste trabalho.

7. CONSULTA PÚBLICA ONLINE

Após concluída a minuta do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina pela Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, a partir das reivindicações da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina e das diretrizes emanadas pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, esta foi submetida a uma consulta pública com o intuito de tornar o processo de construção do PESAN/SC ainda mais participativo. A realização da respectiva consulta pública estava entre as obrigações acordadas entre o Estado de Santa Catarina e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no momento de adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A consulta pública foi realizada virtualmente por meio da plataforma institucional Consulta Pública On-Line³⁸ do Governo do Estado de Santa Catarina. A plataforma institucional utilizada na consulta pública foi instituída em 2014, no âmbito da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), por intermédio da Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL) e conforme o próprio site:

consiste em uma das formas de participação direta da sociedade no processo legislativo de anteprojeto de lei de origem governamental ou de decreto, com o objetivo de discutir e aperfeiçoar a matéria antes do seu encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) ou publicação no Diário Oficial (Consulta Pública Online, 2021).

Quanto ao desenho institucional do ambiente virtual relatamos que, para um usuário com conhecimentos mínimos de uso da internet, a plataforma aparenta ser de fácil navegação. No entanto, em relação a exibição das contribuições públicas encaminhadas nas consultas públicas, a plataforma institucional analisada apresenta uma série de limitações, que podem resultar em implicações à reflexividade no ambiente virtual. Na plataforma estão disponíveis, para visualização, sem que haja a necessidade de identificar-se (fazer login), tanto as consultas públicas já concluídas, como as que estão em andamento. Entretanto, para aqueles que desejam participar encaminhando uma contribuição em uma das consultas públicas abertas, é necessário identificar-se por meio de um prévio cadastro. Cadastrar-se é bastante simples e leva somente

³⁸ A plataforma institucional Consulta Pública On-Line pode ser acessada através do endereço eletrônico <<http://consultapublica.scc.sc.gov.br>>. O ambiente virtual não oferece suporte ao protocolo https e por utilizar um protocolo antigo, coloca em risco os dados e as informações pessoais enviadas ao site pelos usuários, visto que, estas informações podem ser interceptadas, manipuladas ou mesmo roubadas por um invasor. Somente por meio do protocolo https garante-se que todas as conexões (ente o usuário e o servidor) sejam criptografadas e seguras.

alguns minutos, sendo necessário informar alguns dados como o seu nome completo, data de nascimento, telefone, município em que reside, área de atuação e um documento (CPF/CNPJ), além de ser necessário informar um e-mail para validar o cadastro e aceitar os termos de uso da plataforma. Uma vez que o e-mail é verificado, o cadastro é concluído e os usuários já estão aptos a encaminhar as suas contribuições.

A plataforma institucional analisada utiliza-se da estrutura temporal assíncrona, permitindo que os usuários possam interagir em momentos distintos, sem que haja a necessidade da presença de outros usuários ao mesmo tempo. Quanto a liberdade discursiva, aparentemente, a plataforma não impõe limites a participação, cada usuário pode enviar quantas contribuições desejar, da forma que desejar, desde que se respeite os termos de uso, os quais são necessários concordar no momento do cadastro. Os termos de uso da plataforma Consulta Pública On-Line foram disponibilizados abaixo:

Os administradores da Consulta Pública On-Line não se responsabilizam pelo teor das contribuições realizadas, que expressam tão somente a opinião de seus autores. Todas as contribuições serão submetidas à análise do Moderador que poderá, a seu critério, publicá-las ou não, bem como reproduzi-las total ou parcialmente. Serão imediatamente rejeitadas contribuições de caráter ofensivo, impróprio ou que, em tese, infrinjam a legislação em vigor (Consulta Pública Online, 2021).

Conforme exposto nos termos de uso, a plataforma institucional Consulta Pública On-Line possui moderadores, embora não seja possível identifica-los ou identificar a sua atuação junto as consultas públicas. Conclui-se que estes leem todas as contribuições e as aprovam, publicando-as na consulta pública em questão. Quanto ao envio das contribuições públicas pelos usuários, estes podem apresentar desde sugestões de alterações, inclusões e exclusões nos textos objetos de consulta, mediante uma justificativa, até mesmo manifestar a sua aprovação ou desaprovação quanto aos objetos da consulta pública, novamente mediante uma justificativa. No que concerne ao acesso e a leitura das contribuições públicas, verificamos que o ambiente virtual exibe de forma resumida as contribuições e justificativas, sendo necessário acessar cada contribuição individualmente para ter acesso ao seu conteúdo completo. As contribuições públicas previamente aprovadas, são exibidas conforme a figura a seguir:

Figura 5 – Exemplo do modo como as contribuições públicas são exibidas na plataforma institucional.

	Data e Hora	Usuário	Contribuição	Justificativa
	27/08/14 16:15	Neila Maria Viçosa Machado	Relacionar as metas ou ações de crédito rural e seguro agrícola, tais como as ações D2.3, D2.4 e ...	Para responder pelo que a diretriz e aponta.
	27/08/14 16:17	Neila Maria Viçosa Machado	D2.24, D2.25, D2.26 e D2.27 – incluir processo de certificação de produtos orgânicos, esquecido p...	Para sere efetivo e claro com o colocado pela diretrizcoondi
	28/08/14 14:22	Yasmin El Kadri Monteiro	Gostaria de enfatizar a importância dos pontos colocados pelo CONSEA-SC e acrescentar as seguinte...	Agricultura Urbana e Periurbana (AUP): - 20% dos alimentos frescos do mundo são produzidos em áre...
	28/08/14 21:02	Associação Catarinense de Nutrição, ACAN	Como a diretriz 2 baseia-se em uma produção de alimentos de base agroecológica e de forma sustent...	Esta diretriz se refere a questão da produção de alimentos de base agroecológica ede forma susten...

Fonte: Coletado a partir da plataforma institucional Consulta Pública Online (2021).

Quanto a este aspecto do desenho institucional do ambiente virtual, argumentamos que a exibição incompleta das contribuições, em tese, pode atuar como um desincentivo a leitura das mesmas, visto que, caso o usuário desejar lê-las, deverá então abrir individualmente cada uma das contribuições. Portanto, concluímos que o formato de exibição das contribuições públicas é um ponto fraco³⁹ do ambiente virtual analisado, podendo até mesmo mitigar as chances de a deliberação de fato ocorrer.

A consulta pública acerca da construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina – PESAN/SC, ficou disponível para a participação de 01/08/2014 à 01/09/2014, representando um período total de 32 dias. A consulta pública analisada foi estruturada a partir de seis diretrizes que correspondem as diretrizes utilizadas na minuta do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, e que por sua vez corresponde as seis primeiras diretrizes aprovadas no plenário da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). As diretrizes que foram objeto da consulta pública foram:

Quadro 12 – Diretrizes da Minuta do PESAN/SC submetidas para consulta pública online.

D1	Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada e Saudável
D2	Promoção do Abastecimento, Estruturação, Processamento e Distribuição de Alimentos
D3	Instituição de Processos de Educação Permanente de Segurança Alimentar
D4	Segurança Alimentar e Nutricional voltada para Povos e Comunidades Tradicionais
D5	Fortalecimento de Ações de Alimentação e Nutrição em Todos os Níveis de Atenção à Saúde
D6	Promoção do Acesso Universal à Água de Qualidade e em Quantidade Suficiente

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

³⁹ Embora considerarmos a exibição das contribuições uma limitação, a reconhecemos como um ponto de fácil solução. Uma sugestão é que se aumente o número de caracteres permitidos no resumo ou mesmo remova-se este ‘empacilhado’, mostrando-as integralmente, em vez de seu resumo.

Durante o período em que a consulta pública ficou aberta para a participação, qualquer indivíduo interessado e que tivesse conhecimento da consulta poderia enviar sugestões para serem incluídas na versão final do PESAN/SC. Ao longo deste período - de 01/08/2014 à 01/09/2014, participaram na consulta pública quinze usuários, entre eles estavam pessoas físicas, representantes de entidades da sociedade civil e de conselhos de direitos e de políticas públicas. Estes participantes encaminharam noventa e nove contribuições, tendo sido identificado que a primeira contribuição foi enviada somente no dia 18 de agosto de 2014, quando mais de 50% do tempo disponível para a participação já havia se passado.

Tabela 3 – Participantes e número de contribuições na consulta pública online.

	Nome do participante	Contribuições
1)	Neila Maria Viçosa Machado	16
2)	Thais Tilton de Sousa	16
3)	Conselho Estadual de Alimentação Escolar – CEAE/SC	15
4)	Associação Catarinense de Nutrição - ACAN	9
5)	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA/SC	8
6)	Colegiado de Nutricionistas da Região da Amosc	7
7)	Marcos José de Abreu	6
8)	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo - CEPAGRO	6
9)	Réges Chimello	4
10)	Andrea Livramento Bessa	3
11)	Rosangele Pavan Salvaro	3
12)	Zenilda Lemos de Souza	2
13)	Maria Cristina Marcon	2
14)	Noemi Margarida Krefta	1
15)	Yasmin El Kadri Monteiro	1

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Entre os participantes, por meio de uma pesquisa exploratória, foi possível identificar que a maioria dos proponentes possuía ligação direta com a área da nutrição, seja por meio de uma atividade profissional, ou seja por um vínculo acadêmico. Entre os apontamentos do mapeamento dos participantes realizado, identificamos que a maior parte dos participantes possuía ensino superior completo. Estes dados demonstram uma fragilidade do processo participativo que teve seu público extremamente específico, o que pode ter prejudicado as dimensões deliberativas da inclusão e da pluralidade, visto que, possivelmente nem todos os indivíduos afetados participaram ou tiveram os seus interesses representados na consulta.

Por intermédio da pesquisa empírica foi possível identificar que ocorreu sobreposição da participação de indivíduos que já haviam participado em alguma das demais arenas deliberativas analisadas anteriormente. Este é o caso de Neila M. Machado que desde 2008 é assessora do CONSEA/SC e que foi coordenadora do projeto de implementação do SISAN em Santa Catarina. O mesmo se repete em relação a Marcos José de Abreu que, além de ser conselheiro no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional representando o Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO), também era presidente do CONSEA/SC no momento de realização da consulta pública.

A consulta também abrigou a participação do Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE), que encaminhou um total de quinze contribuições. O CEAE foi instituído em setembro de 2000 e tem entre as suas principais atribuições acompanhar a aplicação de recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de modo a acompanhar e monitorar a aquisição dos alimentos adquiridos no âmbito do PNAE, entre outras. O Conselho Estadual de Alimentar Escolar é composto por representantes da Secretaria de Educação, de professores, de pais e alunos e de representantes da sociedade civil. O Conselho Estadual de Alimentação Escolar, no âmbito desta pesquisa, pode ser compreendido como um subsistema deliberativo, em razão de deliberações internas terem ocorridas em suas plenárias, de modo independente as demais arenas do sistema.

O termo subsistema foi proposto por Silva e Ribeiro (2016) ao analisar conselhos de políticas públicas da cidade de Belo Horizonte por meio da abordagem de sistemas deliberativos. Os autores identificaram que estes conselhos encontravam-se totalmente integrado por meio da coafiliação de seus conselheiros, e concluíram que estes conselheiros atuaram como conectores internos do subsistema analisado. Os achados de Silva e Ribeiro vão ao encontro dos achados desta pesquisa, à medida que também identificamos a circulação⁴⁰ de diferentes atores e entidades ao longo das arenas, de modo a conectar as diversas partes do sistema deliberativo objeto de estudo desta dissertação.

Entre os temas abordados com maior recorrência⁴¹ nas contribuições públicas encaminhadas estavam: ações de incentivo à produção e consumo de alimentos orgânicos e o desincentivo ao uso de alimentos transgênicos no PESAN/SC; posições contrárias a distribuição de sementes transgênicas no PESAN/SC; a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos;

⁴⁰ Abordaremos a circulação dos atores com maiores detalhes no oitavo capítulo, quando falarmos das interações e dos conectores do sistema deliberativo analisado.

⁴¹ Considerou-se como tema recorrente assuntos os quais foram abordados em mais de uma contribuição pública.

ações voltadas para a agricultura familiar e cooperativas familiares; a aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a 'desterceirização' dos serviços de alimentação; a inclusão de ações a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador; o monitoramento e a avaliação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada; e a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em Santa Catarina.

Com o objetivo de evidenciar o impacto da participação na versão final do PESAN/SC, elaboramos um esquema comparativo. Primeiro, apresentamos um fragmento de algumas das contribuições encaminhadas na consulta pública, que foram incorporadas no plano, estas destacadas em negrito. Em seguida, apresentaremos dois quadros contendo uma análise comparativa da minuta e da versão final do PESAN/SC. Ambos quadros correspondem a uma análise comparativa, primeiro das metas e segundo das ações, do segundo objetivo da primeira diretriz, que corresponde ao fortalecimento e a articulação de programas, projetos e ações que viabilizam o acesso universal à alimentação adequada e saudável, evidenciando em vermelho as partes que foram sugeridas na consulta pública online.

Figura 6 - Fragmento de contribuições encaminhadas na consulta pública no âmbito da primeira diretriz

Usuário	Contribuição
Conselho Estadual de Alimentação Escolar - CEAE	<ul style="list-style-type: none"> . Inserir metas numéricas para adequação do quadro de profissionais nutricionistas no Programa de Alimentação Escolar, com adequação à Resolução CFN 465/2010. Sugestão: adequação com concurso público para ingresso e capacitação de nutricionista, iniciando com um profissional por Gerencia Regional de Educação (36), e aumento gradativo até a total adequação em 2019. . Inserir na diretriz 1 a garantia do atendimento adequado da alimentação escolar aos alunos com necessidades nutricionais específicas (diabetes, hipertensão, celíacos, fenilcetonúricos, intolerantes à lactose, etc.). . Criação de legislação específica para agricultura urbana e periurbana, envolvendo setores de planejamento urbano, agricultura, meio ambiente e nutrição.
Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/SC	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecer os agricultores part time como parte produtiva de alimentos mapeando quem são e onde estão esses agricultores e criando legislação específica para que sejam conhecidos legalmente e tenham acesso à incentivos. . Ações a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) no estado de Santa Catarina, tanto em relação a qualidade da alimentação distribuída nas empresas que tenham refeitório, como nos restaurantes vinculados ao PAT, e suas compras institucionais voltadas para a compra de alimentos da agricultura familiar, quanto ao fomento de vale-refeição/vale-alimentação que incentivem o trabalhador a compra de alimentos saudáveis, tais como vale-feira com feiras estruturadas pelos municípios. . Adequação das cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo PAT para o fornecimento de alimentos saudáveis. . No Decreto 1955/2013, incluir a isenção do ICMS para alimentos fornecidos pela agricultura familiar e suas organizações ao PAT. . Organização de um circuito integrado de feiras agroecológicas nos municípios catarinense. . Estruturação de locais apropriados para funcionamento de feiras agroecológicas.
Neila Maria Viçosa Machado	<ul style="list-style-type: none"> . Inclusão de ações a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) no estado de Santa Catarina, tanto em relação a qualidade da alimentação distribuída nas empresas que tenham refeitório, como nos restaurantes vinculados ao PAT, e suas compras institucionais voltadas para a compra de alimentos da agricultura familiar, quanto ao fomento de vale-refeição/vale-alimentação que incentivem o trabalhador a compra de alimentos saudáveis, tais como vale-feira com feiras estruturadas pelos municípios. . Adequação das cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo PAT para o fornecimento de alimentos saudáveis.
Associação Catarinense de Nutrição - ACAN	<ul style="list-style-type: none"> . Inclusão de ações a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) no estado de Santa Catarina, tanto em relação a qualidade da alimentação distribuída nas empresas que tenham refeitório, como nos restaurantes vinculados ao PAT, e suas compras institucionais voltadas para a compra de alimentos da agricultura familiar, quanto ao fomento de vale-refeição/vale-alimentação que incentivem o trabalhador a compra de alimentos saudáveis, tais como vale-feira com feiras estruturadas pelos municípios. . Adequação das cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo Programa de Alimentação do Trabalhador, PAT, para o fornecimento de alimentos saudáveis.
Thais Titton de Sousa	<ul style="list-style-type: none"> . Inclusão de ações a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) no estado de Santa Catarina, tanto em relação a qualidade da alimentação distribuída nas empresas que tenham refeitório, como nos restaurantes vinculados ao PAT, e suas compras institucionais voltadas para a compra de alimentos da agricultura familiar, quanto ao fomento de vale-refeição/vale-alimentação que incentivem o trabalhador a compra de alimentos saudáveis, tais como vale-feira com feiras estruturadas pelos municípios. . Ainda em relação a inclusão de ações referentes ao Programa de Alimentação do Trabalhador, PAT, inclusão de ações voltadas para a adequação das cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo PAT para o fornecimento de alimentos saudáveis.
Maria Cristina Marcon	<ul style="list-style-type: none"> . Inclusão de ações a respeito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) no estado de Santa Catarina, tanto em relação a qualidade da alimentação distribuída nas empresas que tenham refeitório, como nos restaurantes vinculados ao PAT, e suas compras institucionais voltadas para a compra de alimentos da agricultura familiar, quanto ao fomento de vale-refeição/vale-alimentação que incentivem o trabalhador a compra de alimentos saudáveis, tais como vale-feira com feiras estruturadas pelos municípios. . Adequação das cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo PAT para o fornecimento de alimentos saudáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Quadro 13 - Análise comparativa das metas do Objetivo 2 - Fortalecer e articular programas, projetos e ações que viabilizam o acesso universal à alimentação adequada e saudável.

Minuta do PESAN/SC	Versão final do PESAN/SC
Incentivar a adesão municipal ao SISAN visando o fortalecimento do sistema e a intersetorialidade.	Incentivar a adesão municipal ao SISAN visando o fortalecimento do sistema e a intersetorialidade.
Adequar número de profissionais em todos os programas de alimentação e nutrição no estado.	Adequar o número de profissionais em todos os programas de alimentação e nutrição no estado de acordo com as regulamentações de cada categoria.
Reduzir gradativamente a terceirização da alimentação escolar, alimentação hospitalar e presídios no estado, retornando os serviços a auto-gestão	Reduzir gradativamente a terceirização da alimentação escolar, hospitalar e dos presídios no estado, retornando os serviços à autogestão.
Garantir a implementação da Lei Estadual Nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, bares, lanchonetes, confeitarias, padarias, rotisserias e congêneres que comercializam e entregam em domicílio alimentos para pronto-consumo visando a SAN das pessoas com necessidades alimentares especiais.	Garantir a implementação da Lei Estadual Nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes, bares, lanchonetes, confeitarias, padarias, rotisserias e congêneres, que comercializam e entregam em domicílio, alimentos para pronto-consumo, visando a SAN das pessoas com necessidades alimentares especiais.
Criar mecanismos para viabilizar a comercialização de alimentos da agricultura familiar para famílias em Insegurança Alimentar e Nutricional, priorizando alimentos agroecológicos.	Criar mecanismos para viabilizar a comercialização de alimentos da agricultura familiar para famílias em Insegurança Alimentar e Nutricional, priorizando alimentos agroecológicos.
Estruturar política pública de Agricultura Urbana e Periurbana com incentivo à produção de hortas comunitárias e/ou familiares de base agroecológica, incluindo mecanismos para comercialização de alimentos.	Estruturar política pública de Agricultura Urbana e Periurbana com incentivo à produção de hortas comunitárias e/ou familiares de base agroecológicas, incluindo mecanismos para comercialização destes alimentos.
Realizar a compra de alimentos da agricultura familiar agroecológica, através do Programa de Aquisição de Alimentos Compras Institucionais, para oferta de alimentos realizada nos programas, projetos e ações do governo.	Realizar a compra de alimentos da agricultura familiar preferencialmente agroecológicos, através do Programa de Aquisição de Alimentos Compras Institucionais, para oferta de alimentos realizada nos programas, projetos e ações do governo.
Garantir complementação do programa de transferência de renda federal, visando contribuir com a alimentação e outras necessidades básicas para população catarinense.	Garantir complementação do Programa de Transferência de Renda Federal, visando contribuir com a alimentação e outras necessidades básicas para população catarinense.
	Contratar profissionais da nutrição sob número adequado à legislação do Conselho Federal de Nutricionistas CFN 465/2010.
	Criar legislação específica para agricultura urbana e periurbana, envolvendo setores de planejamento urbano, agricultura, meio ambiente e nutrição. Parceiro: CONSEA/SC.
	Elaborar ações acerca do Programa de Alimentação do Trabalhador no estado de Santa Catarina, tanto em relação à qualidade da alimentação distribuída nas empresas que tenham refeitório, como por exemplo, nos restaurantes vinculados ao PAT, e suas compras institucionais voltadas para a compra de alimentos da agricultura familiar, quanto ao fomento de vale-refeição/vale-alimentação que incentivem o trabalhador a comprar alimentos saudáveis, tais como vale-feira em feiras estruturadas pelos municípios.
	Adequar as cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo PAT, para o fornecimento de alimentos saudáveis. Parceiro: CONSEA/SC.
	Incluir a isenção do ICMS para alimentos fornecidos pela Agricultura Familiar e suas organizações ao PAT, conforme o Decreto 1955/2013.
	Implementar Restaurante Popular Regional através de Consórcios Públicos ou semelhante, em município que seja de fácil acesso para os demais municípios próximos.
	Incentivar a organização de circuitos integrados de feiras agroecológicas nos municípios Catarinenses. Responsáveis: SCF, Secretaria da Agricultura. Parceiros: Consea, Rede Ecovida

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021

Quadro 14 - Análise comparativa das ações do Objetivo 2 - Fortalecer e articular programas, projetos e ações que viabilizam o acesso universal à alimentação adequada e saudável: Promover a alimentação adequada e saudável por meio da integração entre os programas, projetos e ações no estado de Santa Catarina.

Minuta do PESAN/SC	Versão final do PESAN/SC
Realização de encontros regionais para empoderar os municípios quanto à adesão ao SISAN	Realização de encontros regionais para empoderar os municípios quanto à adesão ao SISAN
Abertura de concurso público para adequação do número de nutricionistas, assistentes sociais, agrônomos e demais profissionais necessários para atuarem na gestão das políticas públicas relacionadas à SAN.	Abertura de concurso público para adequação do número de nutricionistas, assistentes sociais, agrônomos e demais profissionais necessários para atuarem na gestão das políticas públicas relacionadas à SAN de acordo com as regulamentações de cada categoria.
Elaboração de plano de desterceirização dos serviços de alimentação no estado	Elaboração de plano de desterceirização dos serviços de alimentação no estado. Contratação de profissionais da nutrição em número adequado conforme Resolução CFN 465/2010.
Implementação e regulamentação da Lei Estadual Nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011, visando a SAN das pessoas com necessidades alimentares especiais.	Implementação e regulamentação da Lei Estadual Nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011, visando a SAN das pessoas com necessidades alimentares especiais.
Ampliação e implantação de equipamentos de SAN (Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da AF, Feiras Comunitárias) condicionando à adesão municipal ao PAA.	Ampliação e implantação de equipamentos de SAN (Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da AF, Feiras Comunitárias) condicionando à adesão municipal ao PAA.
Modernização e compra de equipamentos e veículos de transporte de alimentos nos equipamentos de SAN existentes conforme demanda.	Modernização e compra de utensílios e veículos de transporte de alimentos nos equipamentos de SAN existentes conforme demanda.
Criação e execução de uma política pública estadual de Agricultura Urbana e Periurbana.	Criação e execução de uma política pública estadual de Agricultura Urbana e Periurbana.
Criação e regulamentação de lei que garanta no mínimo 30% de alimentos agroecológicos nas compras institucionais	Criação e regulamentação de lei que garanta no mínimo 30% de alimentos agroecológicos nas compras institucionais.
Capacitação dos órgãos governamentais quanto ao PAA Compras Institucionais	Capacitação dos órgãos governamentais quanto ao PAA Compras Institucionais.
Garantia de complementação do programa de transferência de renda federal da área social	Garantia de complementação do Programa de Transferência de Renda Federal da área social. Criação e aprovação de legislação específica para agricultura urbana e periurbana, envolvendo setores de planejamento urbano, agricultura, meio ambiente e nutrição.
	Elaboração de ações acerca do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) relacionadas à qualidade da alimentação; fomento para compras institucionais de alimentos da agricultura familiar; e incentivo para a compra de alimentos saudáveis pelos trabalhadores.
	Adequação das cestas alimentares ou cestas básicas distribuídas pelo PAT para o fornecimento de alimentos saudáveis.
	Isenção do ICMS para alimentos fornecidos pela agricultura familiar e suas organizações ao PAT, conforme o Decreto 1955/2013.
	Garantia de atendimento adequado da alimentação escolar aos alunos com necessidades nutricionais específicas (diabetes, hipertensão, celíacos, fenilcetonúricos, intolerantes à lactose, etc.).
	Incentivo na organização de circuito integrado de feiras agroecológicas nos municípios catarinenses.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Após concluído o período da consulta pública, foi encaminhado à Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, um relatório contendo as contribuições, para que estas fossem analisadas e incluídas na versão final do PESAN/SC. Embora reconheça-se que a participação na consulta pública tenha sido bastante incipiente, em razão do baixo número de participantes, verificou-se que a participação na consulta pública de fato impactou o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Além dos impactos já evidenciados nos quadros e figura acima, também foram sugeridas e incorporadas na versão final do plano, duas novas diretrizes. A primeira corresponde à sétima diretriz, que aborda questões sobre o monitoramento e avaliação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e saudável. A segunda, por sua vez, corresponde à oitava diretriz do PESAN/SC, cuja temática aborda questões acerca da consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de Santa Catarina.

O processo de construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina iniciou-se em novembro de 2011, a partir da adesão do Estado de Santa Catarina ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, o PESAN/SC só foi oficialmente lançado no dia três de dezembro de 2014, em um evento do Governo do Estado de Santa Catarina. No próximo capítulo nos dedicaremos a descrever, classificar e explicar a atuação do sistema deliberativo na construção do PESAN/SC. Para isto, utilizaremos os seguintes conceitos-chave para observação empírica: a) arenas, normas e funções deliberativas; b) participantes e práticas; c) interações e conectores do sistema deliberativo.

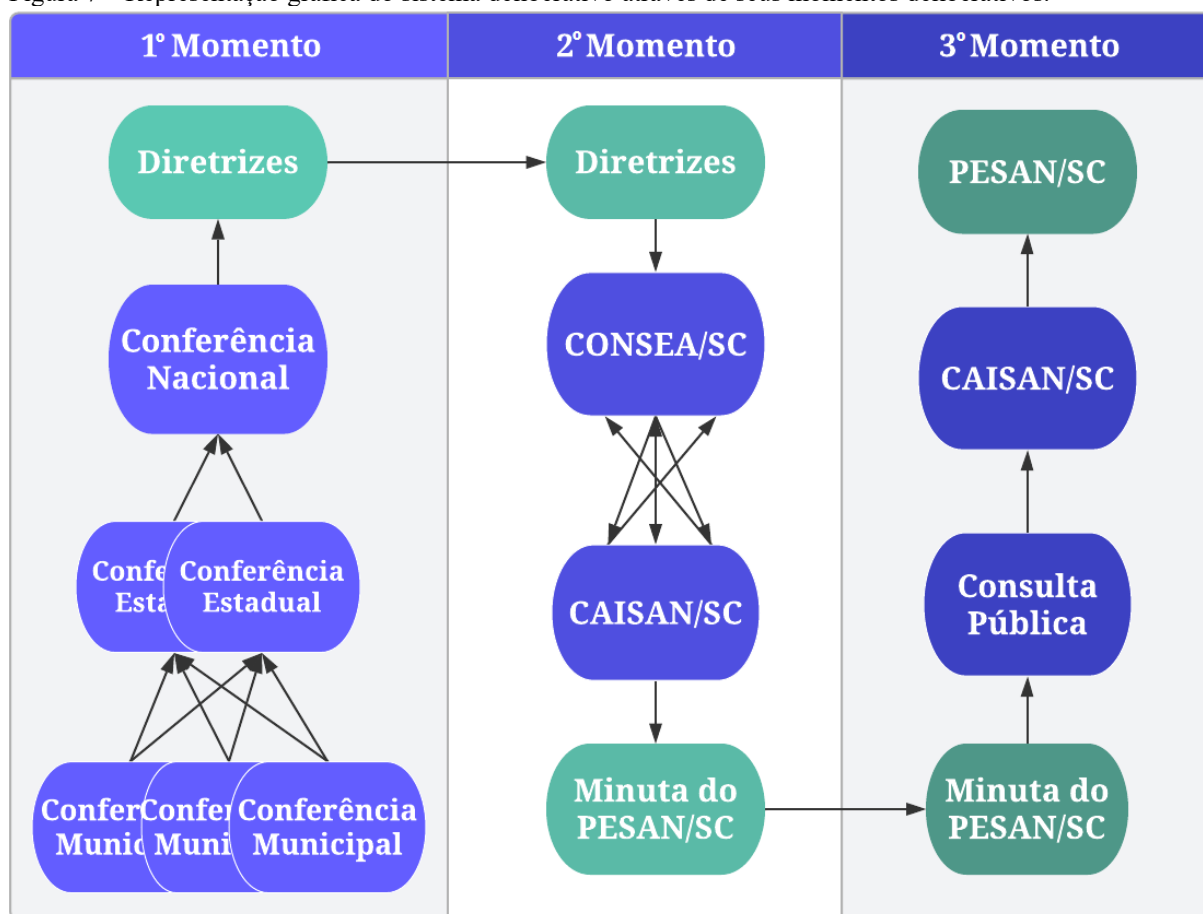
8. O SISTEMA DELIBERATIVO NA CONSTRUÇÃO DO PESAN/SC

A participação no sistema deliberativo, objeto de estudo da presente pesquisa, ocorreu por meio de um processo contínuo que se estendeu ao longo das dimensões do espaço e do tempo, tanto fisicamente, por meio de práticas individuais e coletivas, como virtualmente por meio de interações assíncronas na internet. No que diz respeito a dimensão temporal do processo deliberativo, constatou-se que a participação ocorreu em três momentos deliberativos sequenciais. O primeiro momento correspondeu às conferências públicas, que foram realizadas em 2011 e que resultaram nas diretrizes a serem seguidas na elaboração das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todo território nacional. Foi também neste primeiro momento que ocorreu a adesão do Estado de Santa Catarina ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O segundo momento deliberativo correspondeu ao processo de elaboração da Minuta do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. A elaboração da Minuta do PESAN/SC ocorreu em sucessivas e intercaladas reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional e do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. O terceiro – e último – momento deliberativo identificado neste trabalho correspondeu à submissão da Minuta do PESAN/SC à consulta pública online, assim como a aprovação e a inclusão de contribuições públicas na versão final do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina pela CAISAN/SC.

8.1 ARENAS, NORMAS E FUNÇÕES DELIBERATIVAS

Quanto a dimensão espacial do processo deliberativo, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa identificou-se cinco arenas presentes no sistema deliberativo, cada uma possuindo normas e funções deliberativas, definidas com base em seu desenho institucional. As arenas analisadas por este trabalho foram: 1) IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com ênfase nas etapas catarinenses; 2) o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina; 3) a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina; 4) a plataforma institucional Consulta Pública On-line; e 5) as Oficinas, que foram realizados ao longo do sistema deliberativo. Apesar da análise ter o seu foco nestes cinco espaços institucionais, reconhecemos que indivíduos, movimentos e espaços não institucionais podem ter tido influência sobre o processo de construção do PESAN/SC, embora esta influência não tenha se mostrado clara o suficiente para serem pautadas neste trabalho. Elaboramos abaixo uma representação gráfica do sistema deliberativo através de seus momentos deliberativos.

Figura 7 – Representação gráfica do sistema deliberativo através de seus momentos deliberativos.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A ilustração acima permite ao leitor compreender de forma simples o processo deliberativo desde o seu início, quando são realizadas as conferências no primeiro momento. Decorrem da Conferência Nacional as diretrizes, que são responsáveis por orientar o desenvolvimento de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional em todo o território nacional. O segundo momento deliberativo, conforme ilustrado, é protagonizado pelo CONSEA/SC e pelo CAISAN/SC, que por meio de um ‘ping pong’ de reuniões, constroem a Minuta do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina a partir das diretrizes que foram produto final do primeiro momento. Na sequência do processo deliberativo, a Minuta do PESAN/SC é encaminhada para uma consulta pública e, após realizada tal consulta, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional volta a se reunir para decidir quais contribuições públicas devem ser inseridas na versão final do PESAN/SC. Optamos por não incluir as oficinas nesta ilustração, visto que, em razão dessas estarem presentes ao longo do sistema, sua inclusão poderia resultar em um excesso de informações e consequentemente prejudicar a clareza de sua interpretação.

Quanto a análise das arenas, a variável do desenho institucional mostra-se determinante, pois o mesmo contempla as regras e normas acerca das mesmas. Entre as regras do desenho institucional estão as regras sobre: Quem participa? Quantos participam? Como participam? Quando participa? E sobre o que resulta desta participação? Além destas, destacam-se regras específicas acerca da participação ocorrer por fases ou instâncias, os graus de institucionalidade de cada arena e, em consequência disso, a sua vinculação com o poder público. O desenho institucional das arenas também é, ao menos em parte, responsável pelo sucesso e/ou insucesso das práticas em alcançar os princípios de um processo deliberativo ideal, além de fundamental para que germinassem funções deliberativas nas arenas pertencentes ao sistema deliberativo.

No decorrer da realização deste trabalho, identificamos, ao menos, cinco funções deliberativas presentes no sistema deliberativo analisado. Antes de apresentá-las, ressaltamos que as funções, da forma como foram utilizadas neste trabalho, não possuem caráter excludente e nem mesmo são exclusivas de determinadas arenas, ao contrário, constatou-se que muitas destas funções deliberativas são complementares e mostram-se presentes em mais de uma arena, além de serem igualmente relevantes para a garantia da qualidade do sistema deliberativo. Entre as funções deliberativas identificadas estão: a função da *transparência pública*, que se refere ao ato de tornar público, publicizar, divulgar ou anunciar; a função *inclusiva*, que visa incluir os indivíduos afetados direta e indiretamente pelos resultados da deliberação; a função *educacional* ou *pedagógica*, que se refere ao ato de informar, ensinar, educar, auxiliar ou mesmo treinar; a função *reflexiva*, referente a capacidade de reavaliar as suas próprias opiniões a luz da disponibilidade de novas informações; e a função *epistêmica*, diz respeito ao provimento de razões públicas e a produção de opiniões, preferências ou decisões.

A função deliberativa da transparência pública no sistema deliberativo analisado, corresponde a um princípio democrático intrinsecamente ligado as noções da prestação de contas e *accountability*. A transparência, além de ser um princípio democrático, é um dos pressupostos da teoria deliberativo. Por meio desta função deliberativa entendemos todas as ações que envolvem as práticas de publicizar, anunciar e/ou divulgar, que podem estar relacionadas tanto ao processo deliberativo em si, como também em relação ao objeto da deliberação, neste caso podendo ser tanto o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como também o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, ou até mesmo, a segurança alimentar e o direito humano a alimentação adequada em um sentido mais amplo. O ato dar publicidade ao processo deliberativo é pré-requisito para que

os processos deliberativos sejam de fato inclusivos, garantindo, nos espaços participativos, a presença de uma pluralidade de vozes, interesses e opiniões.

A segunda função deliberativa presente no sistema deliberativo é a inclusão que como vimos, está intrinsecamente atrelada a primeira função mencionada – a transparência pública. A inclusão dos indivíduos afetados pelos resultados do processo deliberativo consiste em um dos pressupostos centrais do processo deliberativo. Além disso, idealmente, todos os indivíduos interessados devem possuir o direito de participar e, estes devem sentirem-se igualmente incluídos. Um processo deliberativo é inclusivo à medida que todos possuem a mesma oportunidade para que, por meio de interações comunicativas compreensíveis, expressem a sua voz, os seus interesses e as suas opiniões, lhes sendo garantido também o direito de ser ouvido pelos demais indivíduos ao longo do processo deliberativo. Conforme já expomos no capítulo teórico deste trabalho, “a deliberação não se trata apenas do ato de falar, mas também de ouvir e refletir - sem a qual a comunicação é inútil” (Ercan, Dryzek, 2015, p. 242). Uma arena deliberativa pode ser considerada inclusiva na medida em que engloba diversos grupos sociais e diferentes visões e perspectivas.

A terceira função deliberativa que vamos tratar neste trabalho é a função educacional ou pedagógica, e que diz respeito desde o ato de informar, ensinar, educar, capacitar, auxiliar ou mesmo treinar os indivíduos para determinados temas e procedimentos. A primeira dimensão desta função deliberativa é direcionada a questões de cunho mais procedimental, uma espécie de *know-how* educacional, que abrange questões desde; como participar? E até mesmo, porque participar? A segunda dimensão da função pedagógica, por sua vez tem seu enfoque no objeto da deliberação, isto é, no assunto da deliberação, que neste trabalho em sentido amplo diz respeito ao tema da segurança alimentar e nutricional, e em sentido estrito, a construção do PESAN/SC. A ampla disponibilidade de informações relevantes ao debate é um requisito para que de fato ocorra um processo genuinamente deliberativo. Deste modo, a ausência de um debate bem informado resultaria em consequências negativas para a qualidade deliberativa do sistema.

A quarta função deliberativa identificada no sistema analisado é a função reflexiva. Conforme já apresentado ao longo deste trabalho, a devida reflexão é um dos pressupostos do processo deliberativo, visto que a deliberação não ocorre somente através da fala, mas também por meio do ato de ouvir e, de um esforço reflexivo acerca dos argumentos que estão sendo mobilizados na deliberação. Esta função relaciona-se com a ideia da empatia, que por sua vez pode ser compreendida de três diferentes formas. A primeira forma corresponde a empatia

cognitiva, “esta forma de empatia nos permite assumir a perspectiva de outra pessoa, compreender seu estado mental e, ao mesmo tempo, administrar nossas próprias emoções enquanto avaliamos as dela” (Goleman, 2014, p. 99). A segunda forma corresponde a empatia emocional. Por meio desta empatia colocamo-nos no lugar da outra pessoa e passamos a sentir junto com ela, de modo com que nossa mente ressoe qualquer sentimento que esta possa estar sentido. De acordo com Daniel Goleman (2014), embora estas duas primeiras formas de empatia façam com que reconhecemos o que o outro sente, e até mesmo permita que espelhemos tais sentimentos, isso não significa que nos preocupemos com o outro de fato. A terceira forma de empatia, por sua vez, diz respeito a essa preocupação empática “ela faz nos preocuparmos com a pessoa, faz com que nos mobilizemos para ajudar se for preciso” (Goleman, 2014, p. 99). Em um processo deliberativo ideal, os indivíduos devem, à luz das novas informações, opiniões e perspectivas disponíveis, rever as suas próprias opiniões iniciais e, por meio deste ato reflexivo mudar a sua opinião previa, reforçar as suas ideias, ou mesmo ter novas ideias.

A quinta e última função deliberativa que iremos descrever neste trabalho, é a função epistêmica da deliberação, e que refere-se à justificação e a formulações de opiniões, ideias, argumentos, discursos, conhecimentos, e está intrinsecamente ligada a função reflexiva vista anteriormente, podendo até ser considerada um resultado direto daquela. O processo deliberativo é protagonizado pela troca de razões, que devem ser racionais e justificadas, devendo possuir caráter público, isto é, ser compreensíveis por todos os indivíduos participantes. No decorrer deste processo argumentativo, conhecimentos são coletivamente construídos e compartilhados. Embora a função epistêmica tenha o seu foco no campo das ideias, que devem ter orientação prática, os resultados do processo deliberativo podem (ou não) serem sintetizados em documentos formalmente escritos, que por sua vez devem invariavelmente ter capacidade de influenciar os espaços e os indivíduos empoderados na tomada de decisão, de modo a desempenharem impacto no sistema deliberativo. As funções deliberativas, embora neste trabalho apreciadas de maneira individual, quando observadas na prática das arenas deliberativas, quase sempre estão congregadas entre si, de maneira a se complementarem.

Quanto a distribuição destas funções no sistema deliberativo, em que pese os limites das arenas deliberativas, identificamos a presença das funções: transparência, inclusão, reflexão e epistêmica em todas as arenas analisadas, embora seus limites, em especial, em sua capacidade pedagógica e inclusiva... É importante compreender que as funções deliberativas presentes nas

arenas analisadas resultam diretamente do desenho institucional destes espaços participativos. Em outras palavras, é o próprio desenho das arenas deliberativas, a partir de suas regras, normas e critérios, que estabelece as dinâmicas presentes em cada um destes espaços. Outro ponto importante que destacamos é que por se tratar de um sistema – conjunto de partes interconectadas, é normal e até desejável que nem todas as partes executem as mesmas tarefas e funções. Elaboramos a tabela abaixo informando quais funções estavam presentes em cada uma das arenas deliberativas, ressaltando, com um asterisco (*), aquelas que apresentam considerações limitações.

Tabela 4 – Funções deliberativas vs Arenas deliberativas.

	Transparência	Inclusão	Pedagógica	Reflexiva	Epistêmica
Conferências	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Oficinas	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Consea	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Caisan	SIM*	SIM*	SIM	SIM	SIM
Consulta	SIM*	SIM*	NÃO	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021

Em que pese os limites de cada uma das arenas deliberativas analisadas, constatamos que estas apresentam diferentes níveis de forças e fraquezas deliberativas. Mas quando observadas à luz da abordagem de sistemas deliberativos, complementam-se de forma complexa. Em relação aos participantes e práticas que ocorreram no âmbito destas arenas, os abordaremos em detalhes na sequência deste trabalho.

8.2 PARTICIPANTES E PRÁTICAS

Quanto aos participantes e as práticas, o desenho institucional novamente mostra-se como uma das variáveis determinantes para a análise dos espaços públicos, à medida que este também foi responsável por definir as regras acerca de seleção dos participantes e das práticas que ocorreram nas arenas do sistema deliberativo analisado. O desenho institucional materializa-se no conjunto de regras a respeito de quem participa e de como se participa, isto é, se participação ocorre de maneira individual ou coletiva, como é o caso dos processos de representação e delegação presentes no sistema. Incluem-se também as regras utilizadas na escolha dos conselheiros/as e dos delegados/as que participaram ao longo dos três momentos deliberativos analisados neste trabalho.

No que concerne as conferências públicas, constatou-se que estas permitiram a participação de milhares de pessoas em um processo deliberativo, ocorrendo em três instâncias e que foi responsável por definir as diretrizes que guiaram a construção de planos de segurança alimentar e nutricional em todo o território nacional. A participação nas conferências ocorreu tanto por meio da participação direta, como por intermédio da representação de delegados/as eleitos/as, responsáveis por levar os resultados das deliberações de suas respectivas instâncias às instâncias superiores, até que estas reivindicações chegassem à etapa nacional. As etapas municipais e estaduais foram convocadas e coordenadas pelos conselhos de segurança alimentar e nutricional de seus respectivos entes federativos. Quanto ao desenho institucional desta arena, verificamos que embora a estrutura das conferências tenha sido definida pelo CONSEA nacional, cada ente federativo teve determinada discricionariedade para definir questões acerca da organização destes espaços participativos. Quanto aos critérios referentes a eleição dos/as delegados/as, um sistema de cotas foi instituído, fomentando a participação de ampla diversidade de representantes da sociedade civil, englobando povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, povos de terreiro e os demais povos e comunidades tradicionais, entre outros grupos sociais.

Na análise acerca da participação nas conferências, identificou-se que estas possuíam um grande potencial educativo, de modo a fornecer condições favoráveis para germinar a função pedagógica da deliberação. A forma como as conferências são estruturadas possibilita que, de quatro em quatro anos, saberes possam ser compartilhados e novos saberes possam ser concebidos, no âmbito municipal, estadual e federal. Além disso, a realização periódica das conferências, em tese, permite com que conhecimentos acerca da participação enquanto ‘meio para’, sejam instituídos ao longo do tempo na sociedade. Conforme Pateman (1992, p. 61)

“quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. Ainda no que concerne as conferências analisadas, identificou-se que estas permitiram a participação e a inclusão de milhares de indivíduos, em um processo deliberativo que estabeleceu as diretrizes, que foram responsáveis por orientar a construção de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional em todo o território nacional.

Quanto a participação no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, identificou-se que esta ocorreu por meio de representantes, que deliberaram ao longo de diversas reuniões ordinárias e extraordinárias, assuntos relativos a construção do PESAN/SC. Novamente a análise do desenho institucional foi determinante para a compreender como ocorreu a participação do CONSEA/SC, visto que, tanto a competência, como a composição do conselho foram definidas por intermédio de legislações específicas. São resultados destas normativas, as regras e normas referentes ao fórum eletivo próprio, que estabeleceu os critérios para a seleção das entidades da sociedade civil, definindo deste modo, o quão incluso este foi. Ainda no que concerne ao processo de seleção dos/as conselheiros/as não governamentais ressaltamos que, em detrimento de uma publicidade circunscrita aos canais oficiais de divulgação governamental, leia-se: Diário Oficial do Estado e páginas do Governo do Estado de Santa Catarina na internet, é plausível que indivíduos e entidades interessadas nos resultados da deliberação possam não ter tido a oportunidade de acesso ao processo eleitoral e por consequência disso, não tenham tido acesso ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Outro desafio enfrentado pelas associações da sociedade civil foram as questões burocráticas que o processo seletivo exige, à medida que são necessários diversos documentos para tornar a entidade apta a participar do Colégio Eleitoral, e posteriormente da eleição dos/as conselheiros/as da sociedade civil. Mas se por um lado, as exigências legais dificultam a participação daqueles que não possuem o domínio sobre estas questões técnicas, por outro, elas impedem que representantes de entidades de fora do âmbito da segurança alimentar e nutricional tornem-se conselheiros, ocupando o lugar daqueles, cujos interesses e demandas são essenciais para a garantia da segurança alimentar e nutricional e do cumprimento do direito humano a alimentação adequada. Quanto a inclusão no CONSEA/SC, verificamos que, embora reconheça-se que dezoito entidades da sociedade civil participaram das deliberações acerca da construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, no período contemplado pela análise não estavam presentes, no Conselho Estadual de SAN, entidades específicas de representação de povos e comunidades tradicionais, como os povos

indígenas e as comunidades quilombolas. Estes segmentos - povos indígenas e comunidades quilombola - somente foram devidamente contemplados na gestão 2015-2017, com as entidades: Comissão Guarani Yvyrupa; Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL); Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo do Fortunato (ACORQMOFU), e na gestão 2017-2019, com a Associação dos Remanescentes do Quilombo Vidal Martins (ARQVIMA). A partir da gestão 2015-2017, também começaram a participar do CONSEA/SC representantes do Movimento População de Rua de Florianópolis e o do Movimento Negro Unificado (MNUSC).

Estes ganhos relativos a inclusão no CONSEA/SC, nas gestões 2015-2017 e 2017-2019, em tese podem ser compreendidos como resultado do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, à medida foram incluídas no plano ações que contemplam incentivos a publicidade da temática da segurança alimentar e nutricional e a ampliar a inclusão e pluralidade no CONSEA/SC. Entre estas ações estão: a realização de campanhas publicitárias em relação à SAN e DHAA através dos diversos meios de comunicação, a organização e realização de eventos, em datas comemorativas, que divulguem as ações e programas ligados ao DHAA e SAN. Além da 4ª Diretriz - Promoção, Universalização e Coordenação das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para Quilombolas, Povos Indígenas e demais Povos e Comunidades Tradicionais de que trata o Decreto nº 6.040/2007, que contém a seguinte meta: promover a participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais nos eventos sobre SAN e DHAA, além da participação destes povos no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como incentivar a articulação entre CONSEA e outros conselhos que incluem estes povos (Santa Catarina, 2014).

No que diz respeito aos limites do sistema deliberativo analisado, é fato que o Governo do Estado de Santa Catarina concentrou um maior poder decisório no processo de construção do PESAN/SC, quando comparado aos representantes da sociedade civil. Quanto a CAISAN/SC, composta integralmente de conselheiros/as de origem governamental⁴², não é possível dizer que os interesses da sociedade estavam representados nela. Apesar de as reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional terem sido abertas e públicas, e que tenha ocorrido o intercâmbio de argumentos e um esforço reflexivo por parte dos

⁴² A designação dos conselheiros governamentais, diferentes dos não governamentais, segue uma lógica discricionária, podendo ser alterada a qualquer momento, mediante nova designação. Eventos como estes foram relatados em entrevistas realizadas ao longo da realização da presente pesquisa.

participantes destas, apenas os membros natos, isto é, aqueles designados por secretários, possuíram o direito ao voto em situações nas quais o consenso não fosse estabelecido.

No que concerne ao impacto externo, embora reconheça-se que as deliberações que ocorreram ao longo das arenas do sistema deliberativo tenham impactado o conteúdo do Plano Estadual de Segurança Alimentar de Santa Catarina, observamos que essas não tiveram pleno domínio do processo de construção do plano, visto que a decisão final acerca do PESAN/SC continuou a ser do Governo do Estado de Santa Catarina. Os limites do processo deliberativo na tomada de decisão podem ser evidenciados, por exemplo, na decisão em utilizar-se de sementes transgênicas, em vez de sementes de origem agroecológicas, em ações presentes no plano. Conforme relatado em entrevistas, houve diversas tentativas de reverter esta decisão, sendo este o ponto de maior discordância entre os conselheiros da sociedade civil e os conselheiros da CAISAN/SC. Por meio da análise empírica foi possível observar que o uso de sementes transgênicas também foi tema de contribuições encaminhadas na consulta pública online, porém conforme relatado acerca deste tema, as tentativas de revertê-lo não surtiram efeito.

Quanto ao princípio deliberativo da inclusão, se analisarmos as arenas de forma individual, certamente encontraremos limites, uma vez que participaram, em sua grande maioria, indivíduos ligados ao ensino e a prática da nutrição, e indivíduos e entidades próximas ou vinculadas ao CONSEA/SC. Entretanto, quando analisada sob a ótica da abordagem de sistemas deliberativos, observar-se que, ao longo das dimensões do espaço (arenas) e do tempo (processo), diferentes interesses, visões de mundo, perspectivas, opiniões, ideias e reivindicações foram incluídas no processo deliberativo, por meio da participação direta e indireta, com destaque aos representantes (conselheiros/as e delegados/as). Mas reconhecer isso não significa necessariamente que as arenas permitiram a participação de todos os interessados/as e/ou afetados/as pelos resultados da deliberação, ou mesmo que estas não possam ser aperfeiçoadas, de modo a dar mais espaço e conscientizar um número maior de indivíduos para o exercício democrático da deliberação.

A participação social no sistema deliberativo, embora não tenha atendido integralmente a todos os princípios de um processo deliberativo ideal, nos fornece uma importante contribuição no que tange compreender como a deliberação ocorre em espaços institucionais. Argumentamos que nem todas as práticas que abrangem o sistema deliberativo têm a necessidade de ser genuinamente deliberativas, conforme vimos anteriormente. A abordagem sistêmica da deliberação permite reconhecer arenas mais ou menos deliberativas. Os teóricos

deliberativos ainda reconhecem que o sistema pode beneficiar-se de atos não deliberativos, mas argumentam que estes - atos pouco ou não deliberativos - devem ser deliberativamente justificados. Além disso, a literatura reconhece como legítima a busca por interesses próprios, interesses materiais e outras formas de negociação na deliberação, conforme explorado em uma publicação de Jane Mansbridge e colaboradores.

Concluimos apontando que “deliberação” não é qualquer conversa. No ideal, a deliberação democrática evita o poder coercitivo no processo de tomada de decisão. Sua tarefa central é a justificação mútua. Idealmente, os participantes da deliberação estão engajados, com respeito mútuo, como cidadãos livres e iguais na busca por termos justos de cooperação. Esses termos podem incluir o reconhecimento e a busca de interesse próprio, incluindo interesse próprio material, e algumas formas de negociação, restringidas pelos ideais democráticos deliberativos de respeito mútuo, igualdade, reciprocidade, justificação mútua, busca por justiça e ausência de poder coercitivo (Mansbridge, et. al., 2010, p. 94, trad. nossa).

Tratar de sistemas deliberativos implica, portanto, em ampliar e complexificar os olhares e análises, com destaque às suas interconexões, como veremos a seguir.

8.3 INTERAÇÕES E CONECTORES DO SISTEMA DELIBERATIVO

A deliberação no sistema analisado, conforme já relatado anteriormente, ocorreu por meio de um processo que estendeu-se através das dimensões do tempo e do espaço. O processo deliberativo, da forma que foi analisado, atravessou diferentes arenas e momentos, englobando diversos participantes que por meio de uma comunicação reflexiva, contribuíram para a construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Diante desse processo, propomos aplicar a abordagem de redes de trabalho deliberativo concebida por Andrew Knops (2016), com o intuito de incorporar uma maior precisão analítica e crítica na abordagem de sistemas deliberativos, adotada por este trabalho. Conforme seu idealizador, enquanto a abordagem de sistemas deliberativos possui um foco funcional nas instituições, a abordagem de redes de trabalho tem seu foco nas dinâmicas de um conjunto de interações, possibilitando, deste modo, o uso concomitante de ambas as abordagens.

As redes de trabalho deliberativo, da forma como foram propostas por Knops, constituem-se a partir de dois elementos centrais: a presença de trocas deliberativas e a relação entre duas ou mais trocas deliberativas. Conforme defende seu idealizador, “embora nenhum fórum possa se comprometer a deliberar sobre todas as questões possíveis, é possível acumular os resultados de múltiplas trocas de toda uma rede, de modo com que as descobertas de uma troca se tornem premissas em outra, e assim por diante” (Knops, 2016, p. 12). A divisão em três momentos deliberativos adotada neste trabalho vai ao encontro do que defende Andrew Knops. Embora a construção do PESAN/SC não tenha sido idealizada a partir da teoria deliberativa, a abordagem de sistemas deliberativos parece encaixar-se a ela, permitindo com que a participação social na construção do plano seja analisada em diálogo com esta literatura. Como vimos, um primeiro momento do processo correspondeu à quarta edição das conferências municipais, estaduais e federal de segurança alimentar e nutricional, e que foi responsável por viabilizar a participação de milhares de indivíduos na concepção das diretrizes das políticas e planos de segurança alimentar em todo o território nacional.

A partir das diretrizes estabelecidas na 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA/SC e a CAISAN/SC, que protagonizaram o segundo momento deliberativo, foram responsáveis pela construção da Minuta do PESAN/SC, por meio de sucessivas reuniões do conselho e da câmara, que em diversas vezes se intercalaram. Participaram deste segundo momento, representantes de organizações da sociedade civil e representantes governamentais, muito embora, conforme relatado anteriormente, estes últimos tenham concentrado maior poder decisório quanto ao PESAN/SC. A presença de interesses

opostos, principalmente no tocante a temática da agricultura, resultou em forte antagonismo e luta institucional entre os conselheiros de origem governamental e da sociedade civil. A prevalência dos interesses governamentais no plano, que viria a orientar a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, não impediu que as posições de ambos os lados fossem justificadas em termos deliberativos⁴³. É resultado direto deste segundo momento a Minuta do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, composta por 6 diretrizes e centenas de objetivos, metas e ações, além de indicadores de avaliação e um amplo diagnóstico da situação da segurança alimentar e nutricional no âmbito de Santa Catarina.

No terceiro momento deliberativo, foi encaminhada, para consulta pública, a Minuta do PESAN/SC, elaborada no segundo momento deliberativo. A realização da consulta pública estava entre as obrigações estabelecidas ao Estado de Santa Catarina, no momento de adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. A participação na consulta pública ocorreu virtualmente por intermédio da plataforma governamental Consulta Pública On-line, durante um período de 32 dias, nos quais os indivíduos tiveram a possibilidade de encaminhar contribuições a serem inclusas na versão final do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Conforme já relatamos anteriormente, a participação na consulta foi bastante incipiente, e em decorrência disso, apresentou limites quanto a inclusão e a pluralidade dos participantes. Além disso, por meio da análise empírica foi possível identificar que indivíduos que já haviam participado no primeiro e no segundo momento deliberativo também estavam presentes neste terceiro momento.

A sobreposição da participação de atores ao longo das arenas do sistema deliberativo, quando interpretada sob a ótica da abordagem de sistemas deliberativos, pode ser considerada um conector do sistema, a medida que estes atores circularam nas arenas conectando temas e debates, e por consequência, diferentes participantes. Acerca da circulação de atores em sistemas deliberativos, as pesquisadoras Almeida e Cunha (2016) ao investigarem formas de representação não-eleitoral no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), concluíram que a circulação de atores por diferentes espaços pode vir a resultar no aumento da legitimidade da representação, uma vez que estes representantes possuem melhores oportunidades de estabelecer contato com outros atores do sistema deliberativo (Almeida; Cunha, 2016). No sistema deliberativo objeto de estudo desta pesquisa, identificamos que estes atores que

⁴³ Um exemplo disso é a decisão pelo uso de sementes transgênicas, que conforme relatado em entrevistas foi justificada da seguinte forma: “pra mim eu compro alimento da agroecologia, é um alimento puro, um alimento sem veneno, minha família come alimentos da agroecologia, mas é muito caro, não dá pra servir pra tudo mundo, então a gente tem que pensar na população, para ela ter acesso ao alimento [...] e aí quem faz isso é o agronegócio”.

circularam pelas arenas, em sua maioria representantes de organizações da sociedade civil, atuaram em coalização, fazendo a defesa de pautas e a representação de diversos temas no âmbito da segurança alimentar e nutricional, como a agricultura familiar e a distribuição de sementes orgânicas. Deste modo, argumentamos que estes atores são constitutivos de uma comunidade de política, a medida que possuem “em comum o interesse por um problema de política, interação de forma contínua e consistente ao ponto de conhecerem as ideias, as propostas e as atividades uns dos outros” (Faria, 2017, p. 07).

Além deste conector – a circulação de atores no sistema - identificamos, ao menos, mais dois conectores, entre eles, o desenho institucional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de suas arenas, e a ocorrência de uma coordenação na construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, assumida tanto por parte do CONSEA/SC, como também por parte de uma equipe externa, responsável por coordenar a implantação do SISAN no Estado de Santa Catarina.

Um exemplo da importância do desenho institucional, foi a própria elaboração do PESAN/SC, obedecendo os parâmetros estabelecidos pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (LOSAN/SC), que designou atribuições e funções para cada um dos componentes do SISAN/SC. No âmbito desse desenho, ressalta-se também a importância do CONSEA/SC que, por competência regimental, teve atuação determinante na convocação e na organização da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - CESAN/SC. Além disso, o conselho atuou como articulador, incentivando a realização das conferências municipais, regionais e territoriais em todo território catarinense, sendo que diversas vezes, quando da inexistência de conselhos de segurança alimentar e nutricional municipais, o CONSEA/SC fez convites para agricultores familiares e pessoas conhecidas do conselheiros, para que estes participassem de conferências próximas a sua residência, viabilizando até mesmo o transporte daqueles que não conseguiriam deslocar-se até local do evento. Outro exemplo, em que o CONSEA/SC atuou como conector no sistema deliberativo, foi a iniciativa do conselho em realizar as oficinas nas diferentes regiões do estado, de modo a publicizar o processo de construção do PESAN/SC e convidar os participantes destas oficinas a participarem enviando as suas contribuições para o plano, por meio da consulta pública online. Essas oficinas, somadas às outras arenas, ampliaram as possibilidades de participação a outros atores, menos centrais do sistema. De acordo com Lüchmann (2020, p. 42), “oportunizar a inclusão de setores mais vulneráveis da população, ampliar a oferta de informação qualificada, diminuir custos da participação, promover transparência, respeitar e

incentivar as falas e demandas sociais são, entre outros, aspectos centrais a serem promovidos por um bom desenho institucional”.

Além do CONSEA/SC, também atuou como coordenador – e conector - no processo de construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, uma equipe externa ao governo, composta por indivíduos ligados à área de conhecimento da nutrição. Esta equipe dividiu-se em dois grupos, o primeiro, coordenado por Neila Maria Viçosa Machado⁴⁴, ficou responsável pelo Projeto de Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Santa Catarina. O segundo grupo correspondeu a uma consultoria técnica para a construção e organização do I PESAN/SC, e teve como organizadora Patrícia Maria de Oliveira Machado, selecionada por meio de um processo seletivo do Governo do Estado de Santa Catarina. A equipe foi responsável por elaborar a contextualização e o diagnóstico da situação da segurança alimentar e nutricional no âmbito de Santa Catarina; identificar quais eram os potenciais desafios na implementação do primeiro plano de segurança alimentar catarinense; planejar toda a metodologia adotada na construção do PESAN/SC; além de questões relativas ao conteúdo, de modo a reunir todos os elementos discursivos no plano.

Os conectores identificados – o desenho institucional, a coordenação e a circulação de indivíduos nas arenas do sistema – foram responsáveis por articular a construção do I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, de modo a dar coesão, conectando as diferentes partes do sistema deliberativo analisado. Estes também atuaram de modo a mitigar as potenciais adversidades de processos participativos, como as influências do poder econômico, a sobrerepresentação de participantes mais centrais no sistema, as dificuldades cognitivas e de informação qualificada, os custos da participação de setores periféricos, e a cooptação do público pelas elites políticas (Lüchmann, 2020). Estes conectores atuaram imprescindivelmente conectando as arenas do sistema, de modo com que nenhuma destas fosse isolada do resto do sistema e que nenhuma arena deliberasse acerca da construção do PESAN/SC de forma independente das demais.

⁴⁴ Neila Maria Viçosa Machado é professora aposentada do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), foi uma das fundadoras da Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN), além de atuar como assessora do CONSEA/SC desde o ano de 2008 até o presente momento de escrita deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou responder como ocorreu a participação social no sistema deliberativo responsável pela construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Com o objetivo de responder a esta pergunta, foram identificadas as arenas pertencentes ao sistema deliberativo, descrevendo as suas origens, estruturas, os seus participantes e os seus conectores. Para tanto, a dissertação dividiu-se em oito capítulos, além da introdução e destas considerações finais. No primeiro capítulo exploramos o arcabouço teórico, que correspondeu a uma revisão da literatura acerca da democracia deliberativa, com ênfase na abordagem de sistemas deliberativos. Em seguida, no segundo capítulo, dissertamos acerca dos métodos de pesquisa utilizados por este trabalho.

É a partir do terceiro capítulo que inicia-se a análise empírica de fato. No terceiro capítulo exploramos o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, descrevemos a sua origem e as suas características, ressaltando o seu caráter descentralizado, intersetorial e participativo. Do quarto ao sétimo capítulo, dedicamo-nos a analisar as arenas individualmente. No quarto capítulo abordamos a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, descrevendo a estrutura, os objetivos e as atividades realizadas no âmbito das conferências, também analisamos no quarto capítulo, os participantes e os resultados da deliberação nas conferências. Conforme verificamos, foi atribuição dos conselhos de segurança alimentar e nutricional de cada ente federado, convocar e organizar as suas respectivas conferências. Constatamos também que as conferências foram estruturadas de modo com que as deliberações provenientes da etapa municipal, chegassem às conferências estaduais e que os resultados das deliberações da etapa estadual, por sua vez, tornaram-se as bases da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As conferências analisadas por este trabalho foram responsáveis por definir as diretrizes para a elaboração de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, o mesmo ocorreu com o PESAN/SC.

No quinto capítulo, analisamos a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, descrevemos as suas características, competências, membros e elementos discursivos. Constatamos que a CAISAN/SC foi responsável pela elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, mas que este deveria ter como base as diretrizes da IV CESAN e da IV CNSAN, além de respeitar as deliberações do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

No sexto capítulo foi apresentado o CONSEA/SC, neste capítulo discorremos acerca de seu desenho institucional, ressaltamos as suas atribuições, participantes e elementos discursivos. Constatamos em nossa análise que o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, além de convocar e organizar a conferência estadual, também incentivou a realização de conferências municipais e regionais em Santa Catarina. Além disso, o CONSEA/SC foi responsável por realizar Oficinas de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no estado de Santa Catarina. No sétimo capítulo abordamos a consulta pública online, realizada no âmbito da construção do PESAN/SC. A consulta pública, conforme descrita neste trabalho, teve uma baixa participação, apenas quinze usuários encaminharam contribuições, sendo que a maior parte dos participantes, segundo mapeamento realizado, possuía ligação direta com a área da nutrição, seja por meio de uma atividade profissional, ou seja por um vínculo acadêmico.

Após realizada a análise individual das cinco arenas que compõem o sistema deliberativo partimos para a análise do sistema deliberativo como um todo. No oitavo capítulo nos dedicamos a descrever, classificar e explicar o papel do sistema deliberativo na construção do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, este capítulo foi dividido em três partes. Na primeira parte, começamos a descrever o sistema, demonstrando as arenas, normas e as suas funções deliberativas. Por intermédio da análise empírica foram identificadas cinco funções deliberativas, que não possuem caráter excludente e nem mesmo são exclusivas de determinadas arenas, ao contrário, constatou-se que muitas destas funções são complementares e mostram-se presentes em mais de uma arena. As funções deliberativas descritas por este trabalho foram: a função da *transparência pública*, que se refere ao ato de tornar público, publicizar, divulgar ou anunciar; a função *inclusiva*, que visa incluir os indivíduos afetados direta e indiretamente pelos resultados da deliberação; a função *educacional* ou *pedagógica*, que se refere ao ato de informar, ensinar, educar, auxiliar ou mesmo treinar; a função *reflexiva*, referente a capacidade de reavaliar as suas próprias opiniões a luz da disponibilidade de novas informações; e a função *epistêmica*, que diz respeito ao provimento de razões públicas e a produção de opiniões, preferências ou decisões.

Na segunda parte do oitavo capítulo exploramos os participantes e as práticas presentes no sistema deliberativo analisado, e enfatizamos a importância do desenho institucional para a definição das normas e regras que definiram os participantes e as práticas presentes nas arenas. Mobilizamos nesta parte categorias analíticas como a inclusão, a pluralidade e os impactos externos. Embora reconhecemos que a participação no sistema não tenha atendido

integralmente a todos os princípios de um processo deliberativo ideal, ela nos forneceu uma importante contribuição no que tange compreender como a deliberação ocorre em espaços institucionais. Em nossa análise ressaltamos que, em que pese as suas forças e fraquezas deliberativas das arenas, estas contribuíram para o processo deliberativo que resultou na concepção do primeiro Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Na terceira, e última parte, do oitavo capítulo, por meio da abordagem de redes de trabalho deliberativo, descrevemos as interações no sistema por meio de três momentos deliberativos. É neste capítulo que identificamos e descrevemos os conectores do sistema, que foram responsáveis por articular a construção do PESAN/SC, de modo a dar coesão, conectando as diferentes partes do sistema analisado. Ao todo foram identificados três tipos de conectores, são eles: 1) a circulação de atores ao longo das arenas, que atuaram em coalizão, fazendo a defesa de determinadas pautas ligadas a temática da segurança alimentar e nutricional; 2) o desenho institucional das arenas; e 3) a coordenação na construção do PESAN/SC. Estes conectores atuaram imprescindivelmente conectando as arenas do sistema, de modo com que nenhuma destas fosse isolada do resto do sistema deliberativo.

Em que pese as fraquezas deliberativas que podem ter limitado o potencial deliberativo das arenas, concluímos que o objeto de pesquisa do presente trabalho – a construção do PESAN/SC – constituiu-se uma genuína experiência de democracia deliberativa, na medida em que instituiu mecanismos públicos e coletivos de discussão e definição acerca da construção do I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. Além destas, outras características próprias dos sistemas deliberativos foram identificadas no objeto de estudo ao longo da realização da presente pesquisa. Identificou-se mediante a análise empírica, a existência de uma divisão de trabalho entre as partes do sistema e a distribuição de funções deliberativas, ao longo das arenas pertencentes ao sistema deliberativo. A deliberação conforme analisada neste trabalho, por meio da abordagem de sistemas deliberativos, ocorreu em um processo contínuo através das dimensões do tempo e do espaço. Considerou-se como prática deliberativa todas as atividades comunicativas, em torno da construção do PESAN/SC, cuja comunicação reflexiva esteve presente em seu âmago.

O Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, objeto de estudo deste trabalho, corresponde ao primeiro e até o momento, único plano de segurança alimentar e nutricional catarinense. Constatou-se que o I PESAN/SC criado em 2014 teve a sua validade encerrada no ano de 2019. Até o momento de escrita destas considerações finais, não houve por parte da atual gestão governamental, nenhuma iniciativa para realizar a construção

de um novo PESAN/SC. De acordo com os dados da edição 2018 do Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), 95 municípios brasileiros já possuem Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional elaborados. Sugerimos a realização de pesquisas futuras que tenham entre os seus objetivos investigar como ocorreu o processo de construção dos planos municipais de segurança alimentar e nutricional nos demais estados e municípios. Sugerimos também a realização de pesquisas futuras que englobem, por meio de uma análise sistêmica, as interações entre diferentes entes federativos, que participam do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. São vastas as possibilidades para análises futuras. Ademais, com o avanço desta agenda de pesquisa será possível obter uma compreensão mais precisa dos limites e das potencialidades, deste tipo de experiência democrática deliberativa, no âmbito da segurança alimentar e nutricional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Debora Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, Londres, v. 10, n. 3, p. 284-304, maio. 2016.

ARTHUR, Charles. **Walled gardens look rosy for Facebook, Apple:** and would-be censors. 2012. The Guardian. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/technology/2012/apr/17/walled-gardens-facebook-apple-censors>>. Acesso em: 22 out. 2019.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 14, n. 1, p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. **International Journal Of Urban And Regional Research**, [s.l.], v. 30, n. 3, p.623-637, 2006.

BARROS, Samuel A. R. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 72-89, maio. 2016.

BARROS, Samuel A. Rocha; SAMPAIO, Rafael Cardoso. A confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, p. 151-172, maio/ago. 2017.

BAUER, Martin W.. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petropolis: Vozes, 2002. Cap. 8. p. 189-217.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública?: Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31-84. Tradução de: Ângela Cristina Salgueiro Marques.

BOHMAN, James. Representation in the deliberative system. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Org.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Cap. 4. p. 72-94.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2011. Cap. 4. p. 65-76.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia. H. H. **Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: documento de referência. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011a.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final da 4ª CNSAN**: declarações e proposições. Brasília, DF: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011b.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

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

BUCHSTEIN, Hubertus. Bytes that bite: the internet and deliberative democracy. **Constellations**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.248-263, 1997.

CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E. Rethinking representation: eight theoretical issues. *In: Conference on rethinking democratic representation*, 2006. Vancouver: University of British Columbia, 2006.

CASTIGLIONE, Dario; POLLAK, Johannes. Introduction. *In: CASTIGLIONE, Dario; POLLAK, Johannes. (Org.). Creating political presence: the new politics of democratic representation*. Chicago: Chicago Press, 2019.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. *In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009a. p. 239-267. Tradução de: Ângela Cristina Salgueiro Marques.

CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the Public Sphere. **Political Theory**, [S.L.], v. 37, n. 3, p. 323-350, 18 fev. 2009b.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. *In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 85-108. Tradução de: Ângela Cristina Salgueiro Marques.

COLEMAN, Stephen; MOSS, Giles. Under construction: the field of online deliberation research. **Journal Of Information Technology & Politics**, [s.l.], v. 9, n. 1, p.1-15, 2012.

CONSULTA PÚBLICA ONLINE. Plataforma Institucional Consulta Pública On-line. Disponível em: <http://consultapublica.scc.sc.gov.br>. Acesso em: 22 set. 2021

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiro. *In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas*

no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2011. Cap. 9. p. 137-149.

CURATO, Nicole; VRYDAGH, Julien; BÄCHTIGER, André. Democracy without shortcuts: introduction to the special issue. **Journal of Deliberative Democracy**, v. 16, n. 2, p. 01-09, out. 2020.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHLBERG, Lincoln. Net-public sphere research: beyond the “first phase”. **Javnost - The Public**, [s.l.], v. 11, n. 1, p.27-43, 2004.

DAVIES, Todd; CHANDLER, Reid. Online deliberation design: choices, criteria, and evidence. In: NABATCHI, Tina et al (Org.). **Democracy in motion: evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Cap. 6. p. 103-131.

DEVEAUX, Monique. A deliberative approach to conflicts of culture. **Political Theory**, [s.l.], v. 31, n. 6, p.780-807, 2003.

DRYZEK, John S.; BEREJIKIAN, Jeffrey. Reconstructive Democratic Theory. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 1, p. 48-60, 1993.

DRYZEK, John S.. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S.. Discursive democracy vs. liberal constitutionalism. In: SAWARD, Michael (Org.). **Democratic innovation: deliberation, representation and association**. London: Routledge, 2003. Cap. 6. p. 78-89.

DRYZEK, John S.. Legitimacy and economy in deliberative democracy. **Political Theory**, [s.l.], v. 29, n. 5, p.651-669, 2001.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Discursive representation. **American Political Science Review**, [s.l.], v. 102, n. 4, p.481-493, 2008.

DRYZEK, John S. Rhetoric in democracy: a systemic appreciation. **Political Theory**, v. 38, n. 3, p. 319-339, fev. 2010.

DRYZEK, John S.. The Forum, the System, and the Polity: three varieties of democratic theory. **Political Theory**, [s.l.], v. 45, n. 5, p. 610-636, 2016a.

DRYZEK, John S.. Symposium commentary: reflections on the theory of deliberative systems. **Critical Policy Studies**, [S.L.], v. 10, n. 2, p. 209-215, 2016b.

ELSTUB, Stephen; ERCAN, Selen; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.139-151, 2016.

ERCAN, Selen. A deliberative dystems approach to conflicts of culture. In: **American Science Association Conference**, 109th. Chicago, 2013.

ERCAN, Selen A.; DRYZEK, John S.. The reach of deliberative democracy. **Policy Studies**, [s.l.], v. 36, n. 3, p.241-248, 2015.

ERCAN, Selen A.; HENDRIKS, Carolyn M.; BOSWELL, John. Studying public deliberation after the systemic turn: the crucial role for interpretive research. **Policy & Politics**, Bristol, v. 45, n. 2, p. 195-212, fev. 2016.

ESCOBAR, Oliver; Elstub, Stephen. Forms of mini-publics: an introduction to deliberative innovations in democratic practice. In: **NewDemocracy**, 2017

FARIA, Claudia Feres. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 95, p. 1-15, 2017.

FISHKIN, James S.; LUSKIN, Robert C. Experimenting with democratic ideal: deliberative polling and public opinion. **Acta Política**, v. 40, p. 284-298, set. 2005.

FINLEY, Moses. Política. In: FINLEY, Moses (org.). **O legado da Grécia: uma nova avaliação**, Brasília, Ed. UnB, 1998.

FLICK, Uwe. Triangulation. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna (Org.). **The sage handbook of qualitative researcher**. 5. ed. London: SAGE Publications, 2018.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GOLEMAN, Daniel. **Foco**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 12, n. 27, p. 58-78, ago. 2005.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Novas formas institucionais de participação na democracia brasileira: perspectivas e limites. **Revista Debates**, [s.l.], v. 6, n. 1, p.107-122, 2012.

GOODIN, Robert E.; DRYZEK, John S.. Deliberative Impacts: the macro-political uptake of mini-publics. **Politics & Society**, [S.L.], v. 34, n. 2, p. 219-244, jun. 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Concluding Comments on Empirical Approaches to Deliberative Politics. **Acta Política**, v. 40, p.384-392, ago. 2005.

JANSSEN, Davy; KIES, Raphaël. Online forums and deliberative democracy. **Acta Política**, [s.l.], v. 40, n. 3, p.317-335, 2005.

JENSEN, Jakob Linaa. Public spheres on the Internet: anarchic or government-sponsored - a comparison. **Scandinavian Political Studies**, [s.l.], v. 26, n. 4, p.349-374, 2003.

JUNGKUNZ, Vincent. Deliberate silences. **Journal Of Public Deliberation**. [s.l.], p. 1-32. 2013.

KIES, Raphaël. **Promises and limits of web-deliberation**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

KNOPS, Andrew. Deliberative networks. **Critical Policy Studies**, Londres, v. 10, n. 3, p. 305-324, out. 2016.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. 225 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v. 70, p. 139-170, set. 2007

LÜCHMANN, Lígia H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 167-197, set./dez. 2014

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados**, [s.l.], v. 59, n. 3, p.789-822, 2016.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ABRÃO, Rachel; KIELING, Matheus. Interfaces das interfaces socioestatais: um estudo sobre as ouvidorias. **E-legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [s.l.], v. 12, n. 28, p.145-176, 2019.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, v. 109, n. 1, p. 13-49, jan./abr. 2020.

MACHADO, Mick Lennon. **Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina**. Orientadora: Dra. Cristine Garcia Gabriel. 2017. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MACHADO, Neila Maria Viçosa. Primeira vídeo-aula do FormaSAN online, TearSAN (Florianópolis), 2017. Disponível em: <<https://youtu.be/8U02vFfwgzQ>>. Acesso em 29 jun. 2020.

MAIA, Rousiley C. M.; REZENDE, Thaianie A. S. Respect and disrespect in deliberation across the networked media environment: examining multiple paths of political talk. **Journal of Computer-Mediated Communication**, Londres, v. 21, n. 2, p. 121-139, mar. 2016.

MANSBRIDGE, Jane *et al.* The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, mar. 2010.

MANSBRIDGE, Jane *et al.* A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Org.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Cap. 1. p. 1-26.

MANSBRIDGE, Jane. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 207-238. Tradução de: Ângela Cristina Salgueiro Marques.

MANSBRIDGE, Jane. Everyday talk in the deliberative system. In: MACEDO, Stephen (Org.). **Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement**. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 211-239.

MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; ESTLUND, David; FØLLESDAL, Andreas; FUNG, Archon; LAFONT, Cristina; MANIN, Bernard; MARTÍ, José Luis. The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*. **Journal Of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 11-28.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio. Democracia digital e deliberação online: um estudo de caso sobre o VotenaWeb. In: **IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública**, 2011. Belo Horizonte, 2011.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. **Critical Policy Studies**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.171-190, 2016.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; AMARAL, Ernesto F. L. Racionalidade online: provimento de razões em discussões virtuais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 418-445, ago. 2016.

MENDONÇA, Ricardo F.; ERCAN, Selen A.; ASENBAUM. More than words: a multidimensional approach to deliberative democracy. **Political Studies**, v. 70, n. 1, p. 153-172, set. 2020.

MITOZO, Isabele Batista. **Participação e deliberação em ambiente online: um estudo do portal e-democracia**. Orientador: Dr. Francisco P. J. Almeida Marques. 2013. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MONTAMBEAULT, Françoise. Uma Constituição cidadã?: sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-americanos**, [s.l.], v. 44, n. 2, p.261-272, 2018.

OLHE PARA A FOME. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil - VIGISAN.). Disponível em: <http://olheparaafome.com.br>. Acesso em: 16 dez. 2021.

OLIVEIRA, Wesley M. de; SARMENTO, Rayza; MENDONÇA, Ricardo F. Deliberação no Youtube?: debates em torno da questão LGBT. **Revista Compólitica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 54-80, jan./jul. 2014.

OWEN, David; SMITH, Graham. Survey article: deliberation, and the systemic turn. **The Journal of Political Philosophy**, v. 23, n. 2, p. 213-234, abr. 2015.

PARKINSON, John. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PARKINSON, John. Democratizing deliberative systems. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Org.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Cap. 7. p. 151-172.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 7-19, mar. 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University Of California Press, 1967.

PLOTKE, David. Representation is democracy. **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 1, p. 19-34, abr. 1997.

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

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, [s.l.], v. 54, n. 3, p.259-305, 2011.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 11-36, 2011.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. Orientadora: Dra. Rousiley C. M. Maia. 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Samuel A. Rocha. Deliberação no jornalismo: um estudo dos comentários do Folha.com. **Intexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 23, p. 183-202, jul./dez. 2010.

SAMPAIO, Rafael C.; MAIA, Rousiley C. M.; MARQUES, Francisco P. J. Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 446-488, nov. 2010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamento participativos digitais**: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia. Orientador: Dr. Wilson Gomes. 2014. 361 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANTA CATARINA. Decreto Nº 200, de 29 de abril de 2011. **Decreto de Convocação do IV CESAN**. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 2011a.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. **Manual Orientador para Conferências Municipais e/ou Regionais ou Territoriais**. Florianópolis, SC: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, 2011b.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. **Ata de Eleição da Delegação do Estado de Santa Catarina para a IV CNSAN**. Florianópolis, SC: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, 2011c.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. **Documento Final da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Santa Catarina (CESAN)**. Florianópolis, SC: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, 2011d.

SANTA CATARINA. Decreto Nº 435 de 15 de agosto de 2011. **Cria a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional**. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 2011e.

SANTA CATARINA. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina. **Cartilha de sistematização da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, 2013.

SANTA CATARINA. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina - CAISAN/SC. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 50, n. 3, p.501-511, 2016.

SARMENTO, Rayza; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Disrespect in online deliberation: inducing factors and democratic potentials. **Revista de Ciência Política (Santiago)**, Santiago, v. 36, n. 3, p. 705-729, dez. 2016.

SCHNEIDER, Steven Michael. **Expanding the public sphere through computer-mediated communication**: political discussion about abortion in a Usenet Newsgroup. 1997. 189 f. Tese (Doutorado) - Curso de Political Science, Department Of Political Science, Massachusetts Institute Of Technology, Cambridge, 1997.

SILVA, Eduardo M. da; RIBEIRO, Antonio C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 167-194, abr. 2016.

SIQUEIRA, Renata Lopes de et al. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 20, n. 2, p.470-482, 2011.

SMITH, Graham. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SMITH, Wiliam. The boundaries of a deliberative system: the case of disruptive protest. **Critical Policy Studies**, Londres, v. 10, n. 2, p. 152-170, maio. 2016.

STEINER, Jürg. Concept stretching: the case of deliberation. **European Political Science**, [s.l.], v. 7, n. 2, p.186-190, 2008.

STEVENSON, Hayley; DRYZEK, John. **Democratizing Global Climate Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

THOMPSON, Dennis F.; Deliberative democracy theory and empirical political science. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 497-520, jun. 2008.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 67, p.191-228, 2006.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. The concept of representation in contemporary democracy theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 387-412, jun. 2008.

WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. *In*: ROSENBEG, Shawn W. (Org.). **Deliberation, participation and democracy**: can the people govern?. London: Palgrave Macmillan, 2007.

WARREN, Mark E.; PEARSE, Hilary. Introduction: democratic renewal and deliberative democracy. *In*: WARREN, Mark E.; PEARSE, Hilary. (Org.). **Designing deliberative democracy**: the british columbia citizens assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

YOUNG, Iris Marion. Communication and the other: beyond deliberative democracy. In: BENHABIB, Seyla (Org.). **Democracy and difference**: contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton Univeristy Press, 1996. Cap. 6. p. 120-135.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press. 2000.