

# O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros

## Relatório de Pesquisa

Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros





# **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**

## **Relatório de Pesquisa**

**Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**

**ipea**

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da**

### **Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Geová Parente Farias

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Marcos Antonio Macedo Cintra

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Vanessa Petrelli Corrêa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**

## **Relatório de Pesquisa**

**Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**

**ipea**

## **FICHA TÉCNICA**

A pesquisa que deu origem a este relatório foi conduzida pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) e contribui para o projeto Institucionalização da Participação Social no Brasil.

O objetivo deste relatório é sistematizar as opiniões dos conselheiros sobre o processo participativo e decisório e a qualidade dos produtos resultantes da atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### **Coordenação técnica da pesquisa**

Joana Luiza Oliveira Alencar – Ipea

Igor Ferraz da Fonseca – Ipea

### **Redação**

Renato Carvalheira do Nascimento – doutorando CPDA/UFRRJ e analista em Ciência e Tecnologia da Capes/MEC

### **Equipe técnica**

Alexander Cambraia Nascimento Vaz – Ipea

Fábio de Sá e Silva – Ipea

Felix Garcia Lopez – Ipea

Gregório Bueno Benevides Rodrigues Moraes – Secretaria-Geral da Presidência da República

Isadora Cruxên – Ipea

Mateus Galetti de Araújo – Secretaria-Geral da Presidência da República

Raquel Meirelles – Ipea

Roberto Rocha C. Pires – Ipea

Uriela Coelho Ribeiro - Ipea

## SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS .....	7
LISTA DE TABELAS.....	8
LISTA DE QUADROS .....	8
LISTA DE MAPAS.....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	8
1 INTRODUÇÃO .....	13
2 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	14
3 O CONSEA: CONTEXTUALIZAÇÃO .....	16
4 DADOS COLETADOS NA PESQUISA .....	22
5 QUESTÕES ABERTAS .....	49
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES PARA DEBATE .....	52
ANEXOS .....	56





## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** – Situação no conselho
- Gráfico 2** – Amostra segundo setor de representação
- Gráfico 3** – Conselheiros segundo gênero/sexo
- Gráfico 4** – Conselheiros segundo cor/raça
- Gráfico 5** – Escolaridade dos conselheiros
- Gráfico 6** – Religião ou culto dos conselheiros
- Gráfico 7** – Conselheiros segundo faixa etária
- Gráfico 8** – Conselheiros segundo renda familiar média mensal
- Gráfico 9** – Renda familiar média mensal por setor
- Gráfico 10** – Conselheiros segundo o tempo no conselho
- Gráfico 11** – Atuação anterior em outros setores do Consea
- Gráfico 12** – Participação dos conselheiros em outros conselhos
- Gráfico 13** – Avaliação do número total de conselheiros
- Gráfico 14** – Avaliação da diversidade de setores representados
- Gráfico 15** – Avaliação do número de conselheiros em cada setor
- Gráfico 16** – Avaliação do número de conselheiros em cada setor
- Gráfico 17** – Forma de escolha das entidades com assento no conselho
- Gráfico 18** – Forma de escolha dos conselheiros nas entidades
- Gráfico 19** – Interesses prioritários I
- Gráfico 20** – Grau de articulação dos conselheiros com o governo
- Gráfico 21** – Grau de articulação dos conselheiros com a sociedade civil
- Gráfico 22** – Presença de base de apoio no exercício do mandato do conselheiro
- Gráfico 23** – Frequência de contato com a base de apoio
- Gráfico 24** – Principais formas de contato com a base de apoio
- Gráfico 25** – Frequência de consulta à base de apoio para definir/sustentar posicionamento
- Gráfico 26** – Frequência com a qual cada setor consulta a base de apoio para definir posicionamento
- Gráfico 27** – Frequência de consulta à base de apoio para relatar os debates/deliberações do conselho
- Gráfico 28** – Frequência com a qual cada setor consulta a base de apoio para relatar os debates/deliberações do conselho
- Gráfico 29** – Frequência de consulta à base de apoio para prestar contas sobre a atuação no conselho
- Gráfico 30** – Frequência com a qual cada segmento consulta a base de apoio para prestar contas sobre a atuação no conselho
- Gráfico 31** – Frequência de consulta à base de apoio para construir/fortalecer articulações
- Gráfico 32** – Frequência com a qual cada setor consulta a base de apoio para construir/fortalecer articulações
- Gráfico 33** – Frequência da correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses de seu setor

- Gráfico 34** – Influência do Consea na agenda do Congresso Nacional
- Gráfico 35** – Influência do Consea nas políticas públicas do MDA
- Gráfico 36** – Influência do Consea nas políticas públicas do MDS
- Gráfico 37** – Influência do Consea nas políticas públicas de outros ministérios com os quais este se relaciona
- Gráfico 38** – Influência do Consea nas iniciativas da sociedade civil
- Gráfico 39** – Influência do Consea na percepção da opinião pública sobre o tema
- Gráfico 40** – Compreensão dos assuntos tratados no conselho
- Gráfico 41** – Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões
- Gráfico 42** – Atuação do governo
- Gráfico 43** – Atuação da sociedade civil
- Gráfico 44** – Secretaria Executiva do conselho
- Gráfico 45** – Meios de divulgação e comunicação
- Gráfico 46** – Regimento interno e resoluções
- Gráfico 47** – Presidência do conselho
- Gráfico 48** – Plenárias
- Gráfico 49** – Comissões temáticas
- Gráfico 50** – Principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho

#### **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1** – Amostra de conselhos e comissões
- Tabela 2** – Entidades que compõe o Consea no biênio 2009-2011
- Tabela 3** – Distribuição dos conselheiros por município
- Tabela 4** – Atuação em conselhos fora do Consea
- Tabela 5** – Pontos fortes do Consea
- Tabela 6** – Sugestões de melhoria na atuação do Consea

#### **LISTA DE QUADROS**

- Quadro 1** – Resumo do perfil dos conselheiros
- Quadro 1A** – Legislação do Consea

#### **LISTA DE MAPAS**

- Mapa 1** – Distribuição geográfica dos conselheiros do Consea

#### **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- Abia** – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos
- ABRANDH** – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
- Abrasco** – Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva
- ANA** – Articulação Nacional de Agroecologia

**APN** – Agentes de Pastoral Negros

**APOINME** – Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

**ASA** – Articulação no Semi-Árido Brasileiro

**Asbran** – Associação Brasileira de Nutrição

**Caisan** – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

**CDDPH** – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana

**CDES** – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

**CFN** – Conselho Federal de Nutricionistas

**CGTB** – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

**CNA** – Confederação Nacional de Agricultura

**CNAN** – Comissão Nacional de Alimentação e Nutrição

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CNBB** – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

**CNCD** – Conselho Nacional de Combate à Discriminação

**CNDI** – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

**CNDM** – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

**CNES** – Conselho Nacional de Economia Solidária

**CNPA** – Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores

**CNPC** – Conselho Nacional de Política Cultural

**CNPCT** – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

**CNPI** – Comissão Nacional de Política Indigenista

**CNPIR** – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

**CNPS** – Conselho Nacional da Previdência Social

**CNRH** – Conselho Nacional de Recursos Hídricos

**CNS** – Conselho Nacional de Saúde

**CNSAN** – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**CNT** – Conselho Nacional de Turismo

**COEP** – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida

**COIAB** – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

**CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento

**Conade** – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

**Conaeti** – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil

**Conama** – Conselho Nacional do Meio Ambiente

**Conanda** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

**Conape** – Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca

**CONAQ** – Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais

**CONASP** – Conselho Nacional de Segurança Pública

**Concidades** – Conselho das Cidades

**CONDRAF** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

**Conjuve** – Conselho Nacional de Juventude

**Consea** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

**CPDA** – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ

**CUT** – Central Única dos Trabalhadores

**DHAA** – Direito Humano à Alimentação Adequada

**DHESC** – Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

**Diest** – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

**Fase** – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

**FBSAN** – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

**FBES** – Fórum Brasileiro de Economia Solidária

**Fenacelbra** – Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil

**FETRAF** – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

**Fian** – Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (*Food First Information & Action Network*)

**Ibase** – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**Inan** – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

**Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Losan** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**Mapa** – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

**MCidades** – Ministério das Cidades

**MCT** – Ministério da Ciência e Tecnologia

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MEC** – Ministério da Educação

**Mesa** – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

**MF** – Ministério da Fazenda

**MIN** – Ministério da Integração Nacional

**MinC** – Ministério da Cultura

**MIQCB** – Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu

**MJ** – Ministério da Justiça

**MMA** – Ministério do Meio Ambiente  
**MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**MPS** – Ministério da Previdência Social  
**MS** – Ministério da Saúde  
**MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego  
**MTur** – Ministério do Turismo  
**ONG** – Organização não Governamental  
**Opas** – Organização Pan-Americana de Saúde  
**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PNAD** – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar  
**PNAN** – Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
**PNPD** – Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional  
**PNSAN** – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**POF** – Pesquisa de Orçamento Familiar  
**PPA** – Plano Plurianual  
**RECID** – Rede de Educação Cidadã  
**SAN** – Segurança Alimentar e Nutricional  
**SDH** – Secretaria Direitos Humanos  
**SEDH** – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  
**SEPPIR** – Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial  
**SEPM** – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres  
**Sesan** – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Sisan** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SPM** – Secretaria de Políticas para as Mulheres  
**UFC** – Universidade Federal do Ceará  
**UFF** – Universidade Federal Fluminense  
**UFP** – Universidade Federal de Pernambuco  
**UFPR** – Universidade Federal do Paraná  
**UFRJ** – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
**UFRRJ** – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
**Unesco** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Children's Fund*)



## 1 INTRODUÇÃO

O Ipea, em parceria com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), estabeleceu o tema da participação social e do diálogo com a sociedade como central em sua agenda de estudos. Dado o recente fortalecimento das relações entre sociedade civil e Estado, por meio da ampliação e da diversificação dos canais de participação – tais como conselhos, comissões, conferências, audiências públicas, ouvidorias –, o instituto considera fundamental conhecer esses espaços democráticos a fim de contribuir para criação de condições para seu aprimoramento.

Os conselhos de políticas públicas são neste trabalho entendidos como espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo e têm por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas. São constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política.

Hoje existem conselhos nas diversas áreas de políticas públicas e níveis da Federação. O presente relatório compõe a série *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros e*, integrando o projeto *Institucionalização da Participação Social no Brasil*, conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, se propõe a estudar os conselhos de âmbito nacional. O número desses conselhos aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Se entre 1930 e 1989 foram criados cinco conselhos nacionais, de 1990 a 2009 foram criados 26 (IPEA, 2010), fato diretamente relacionado à difusão da ideia de participação nas políticas públicas pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88). Como consequência, a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio desses espaços é significativa, o que requer mudanças na forma de o Estado gerir as políticas públicas, mudanças que pressupõem, necessariamente, o conhecimento acerca de quem participa e como funcionam esses espaços.

Os objetivos da pesquisa, na tentativa de criar subsídios para a compreensão do funcionamento dessas instituições, são:

- Traçar o perfil dos conselheiros dos conselhos nacionais de políticas públicas.
- Analisar como avaliam sua própria atuação.
- Investigar como avaliam o trabalho do conselho.
- Investigar como percebem a influência do conselho.

Utilizou-se, para alcançar esses objetivos, um questionário padrão (anexo 1), aplicado em 21 conselhos nacionais e três comissões – cujas características similares aos conselhos permitiram sua inclusão na amostra. O questionário foi elaborado em função dos objetivos citados anteriormente, quais sejam: perfil, atuação, avaliação de estruturas e avaliação de impactos.

O presente relatório contém a sistematização das respostas dos membros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Tais informações constituem um diagnóstico da comissão na visão de seus próprios integrantes. Os relatórios, que também serão entregues a outros conselhos e comissões, têm por finalidade oferecer informações básicas que contribuam para o aperfeiçoamento do processo democrático e decisório no colegiado.

As seções seguintes do relatório são constituídas por:

- Descrição da metodologia da pesquisa e das atividades realizadas.
- Uma contextualização do Consea, com breve histórico da comissão, seguido da descrição de suas competências, composição, estrutura e ferramentas de atuação junto às políticas públicas.
- Descrição dos dados coletados por meio do questionário padrão – questões fechadas e abertas.

- Considerações finais e algumas questões para debate identificadas a partir das respostas dos membros da comissão com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento e fortalecimento do processo decisório e participativo do órgão.

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi dividida em duas fases. A primeira consistiu em coletar e sistematizar informações sobre os principais conselhos de âmbito nacional por meio de aplicação de questionário padrão estruturado com 28 questões (anexo 1), divididas em três blocos:

- Bloco I: perfil dos conselheiros.
- Bloco II: atuação dos conselheiros.
- Bloco III: funcionamento do conselho.

O objetivo dessa fase, da qual este relatório é o produto, foi analisar separadamente cada conselho nacional e apresentar aos conselheiros um relatório descritivo contendo as informações específicas do conselho do qual fazem parte. Cada um dos conselhos em que foi possível a aplicação do questionário em uma quantidade significativa de conselheiros – mais de 50% de respostas ao questionário em relação ao número de titulares no conselho – receberá de volta um relatório como este, contendo a descrição dos dados coletados.

A segunda fase tem por objetivo analisar, de forma agregada e comparada, os 21 conselhos e três comissões que compõem a amostra da pesquisa (tabela 1). A ideia é fornecer um diagnóstico inédito e abrangente sobre os conselhos nacionais de políticas públicas. Esse diagnóstico será constituído pela análise do perfil dos conselheiros nacionais, pela identificação de características do funcionamento dessas instituições que podem influenciar na eficiência e eficácia democrática e, por fim, pela avaliação do papel e da influência dos conselhos nacionais nas políticas públicas brasileiras.

Os conselhos e comissões que compõem a amostra foram selecionados de acordo com critérios específicos, já expressos anteriormente pelo Ipea (2010, p. 572), quais sejam:

- Conselhos considerados centrais em suas áreas de políticas públicas – excluem-se, assim, os conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores e conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos.
- Conselhos que tenham necessariamente a presença de sociedade civil em sua composição.
- Conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla – decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso.

Segue a tabela 1 com a amostra inicial da pesquisa.



TABELA 1  
Amostra de conselhos e comissões

Número	Sigla	Conselho	Órgão vinculado	Membros titulares	Questionários respondidos
1	CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	13	6
2	CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	18	19
3	CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	30	29
4	CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	28	16
5	CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM)	44	17
6	CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	56	34
7	CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	Ministério da Cultura (MinC)	52	25
8	CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	30	19
9	CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista	Ministério da Justiça (MJ)	35	16
10	CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR)	44	34
11	CNPS	Conselho Nacional da Previdência Social	Ministério da Previdência Social (MPS)	15	15
12	CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	57	47
13	CNS	Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde (MS)	48	62
14	CNT	Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Turismo (MTur)	69	43
15	Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH)	38	23
16	Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Trabalho e Emprego	31	25
17	Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	106	79
18	Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	29	24
19	Conape	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	54	35
20	CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	48	36
21	Concidades	Conselho das Cidades	Ministério das Cidades (MCidades)	86	55
22	CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	38	28
23	Conjuve	Conselho Nacional de Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República	60	40
24	Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Secretaria-Geral da Presidência da República	57	40

Fonte: Dados desta pesquisa.

A partir dos critérios selecionados, 27 conselhos nacionais e três comissões foram incluídos nesta pesquisa. A aplicação dos questionários ocorreu com sucesso em 21 conselhos e em três comissões. Não foi possível a aplicação do questionário nos seguintes conselhos: Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional do Esporte,

Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Por fim, foram obtidas 707 respostas de conselheiros e 60 de membros de comissão, totalizando 767 questionários respondidos.

No Consea o questionário foi aplicado em dois momentos diferentes, mas no mesmo local, no auditório do anexo I do Palácio do Planalto em Brasília/DF. Nos dois momentos foram entregues os questionários aos conselheiros e feito um informe sobre a aplicação e os objetivos da pesquisa, bem como sobre a identificação da instituição responsável. A primeira aplicação se deu na XXI Reunião Plenária do Consea, nos dias 15 e 16 de março de 2011, resultando em 25 questionários. A segunda ocorreu também durante reunião do pleno, desta vez na XXIV Reunião Plenária, realizada no dia 3 de agosto de 2011. Nesse segundo momento foram detectados questionários repetidos, isto é, conselheiros que tinham respondido anteriormente responderam novamente sem se dar conta. Depois de identificados os repetidos foram validados 15 questionários.

Foram contabilizados para efeitos da pesquisa 40 questionários, entre titulares, suplentes e convidados, o que corresponde a aproximadamente 70% do total de 57 conselheiros do Consea. Também fazem parte do conselho os observadores, que com os convidados não são contabilizados entre os 57 membros do conselho. Coincidentemente, na pesquisa não houve a presença de observadores, mas de 21 titulares, 16 suplentes e três convidados, sendo 38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do governo federal. Uma análise mais detalhada da distribuição da amostra segundo situação no Consea é feita adiante, na sessão 4 deste relatório (gráficos 1 e 2).

Após a coleta dos questionários, as respostas foram tabuladas e incluídas em um banco de dados com o auxílio do *software* Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). A tabulação dos dados constitui a principal fonte que sustenta as informações e conclusões apresentadas neste relatório. Além disso, foi feita uma caracterização do conselho utilizando a legislação e os trabalhos que abordaram sua temática.

### 3 O CONSEA: CONTEXTUALIZAÇÃO

#### 3.1 Breve histórico

Desde a primeira metade do século XX, o Brasil avança na construção de ações que refletem nas condições de alimentação e nutrição, tais como: a instituição do salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970. Com destaque para a contribuição do médico, geógrafo, cientista social e político pernambucano Josué de Castro, que viveu entre 1908 e 1973 (NASCIMENTO, 2002).

No período entre guerras o termo segurança alimentar surge pela primeira vez na literatura mundial. Tratava-se de uma questão de segurança nacional para o país garantir alimentação a sua população em tempos de guerra. Apontava para a exigência de formação de estoques “estratégicos” de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de autossuficiência por cada país. Trazia, assim, um entendimento que vinculava a questão alimentar à capacidade de produção. O termo segurança alimentar é, de fato, em sua origem, um termo militar. Esta vinculação manteve-se até a década de 1970. A partir daí a discussão sobre segurança alimentar mudou seu foco para a constatação da existência de subnutrição em caráter permanente, coexistindo com grandes estoques de alimentos no mundo. O debate se voltou para a garantia da capacidade de acesso da população aos alimentos (MENEZES, 1998).

A crise econômica da metade da década de 1970 enfraqueceu o governo militar, o que favorece a criação de formas diferentes de representação política da sociedade, processos eleitorais que haviam sido extintos voltam à cena política, além disso, são gradativamente reinseridos, de forma legal, a representação sindical, a liberdade de criação de partidos políticos

e a de imprensa. Algumas organizações não governamentais (ONGs) fundamentais para a construção da política atual de segurança alimentar e nutricional (SAN) surgiam nessa época.

A partir desse contexto, os programas governamentais do início da década de 1980 são marcados pela presença de comissões e comitês que contam com a presença da sociedade civil (BARCELOS, RÉOS, SILVA, CÔRTEZ, 2009). O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) (1973-1997), vinculado ao Ministério da Saúde, responsável pela política de alimentação e nutrição no Brasil no período, teve como parte de seu organograma o Conselho Consultivo Técnico Científico em Alimentação e Nutrição. Um conselho que parece ser um primeiro esboço, obviamente sem uma conotação de participação social, do atual Consea.<sup>1</sup>

A proposta de se constituir um conselho nacional de segurança alimentar partiu de duas formulações oriundas de dois acontecimentos distintos nos anos 1980: um mais técnico e outro político. O primeiro deles foi a elaboração, em 1985, do documento: *Segurança alimentar: proposta de uma política contra a fome*, para a Secretaria de Planejamento do então Ministério da Agricultura e Abastecimento (MALUF, 2007, p. 80). Nessa proposta o conselho estaria formalmente ligado a uma secretaria especial, diretamente vinculada à Presidência da República (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 12).

O segundo acontecimento, em março 1986, foi a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde em Brasília. A conferência lançou um conjunto de proposições que também se tornaram referências permanentes, estando na origem da posterior incorporação do adjetivo nutricional à noção de segurança alimentar no Brasil (MALUF, 2007, p. 81). Entre as propostas da conferência é indicada a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN). O formato do conselho e várias das diretrizes da política sugerida na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição eram bastante próximas da proposição feita por consultores ao Ministério da Agricultura em 1985. A conferência ainda sugeriu a instituição de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.

Ainda nos anos 1980, a promulgação da CF/88 foi um marco importante para os rumos das políticas sociais ao garantir formas de interação entre Estado e sociedade. No que se refere à temática da segurança alimentar e nutricional, não foi diferente. A nova Constituição trouxe conquistas importantes para os movimentos sociais e para a luta contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional. Já em 1991 é instituída a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome (IPEA, 1993a) no Congresso Nacional e no mesmo ano o governo paralelo, constituído por partidos de esquerda que perderam a eleição de 1989, lança a proposta Política Nacional de Segurança Alimentar. Na proposta também constava a criação do Consea.

Logo depois da renúncia do ex-presidente Fernando Collor de Melo, e em resposta ao documento entregue pelo governo paralelo, somado ao movimento de mobilização nacional da campanha do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho (NASCIMENTO, 2010), o então presidente Itamar Franco toma como primeira iniciativa a elaboração do Mapa da Fome no Brasil, organizado pelo Ipea,<sup>2</sup> que teve papel destacado na própria articulação entre Estado e sociedade civil. O Ipea avaliou, a pedido do então presidente Itamar Franco, a Política de Segurança Alimentar apresentada pelo governo paralelo, dando parecer positivo à proposta de criação do conselho.

Em 24 de abril de 1993, por meio do Decreto nº 807, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Este era um órgão de aconselhamento da Presidência da República composto por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil. Ao conselho foi dada a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil

1. Um conselheiro atual do Consea foi membro desse Conselho Consultivo ligado ao Inan.

2. Teve papel fundamental nesse processo a formação de uma equipe de apoio no Ipea, dirigida pela socióloga Anna Maria Peliano da Coordenação de Políticas Sociais (IPEA, 1993b).

(movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais então existentes e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria Estado e sociedade e da descentralização (IPEA, 1993a).

O Consea, no seu início, foi uma experiência curta que não durou 2 anos, de abril de 1993 aos primeiros dias de janeiro de 1995, era uma espécie de conselho de políticas sociais, pois não tratava somente de segurança alimentar, mas também de diversos outros assuntos, por exemplo, trabalho escravo, assistência social, educação e pobreza. Um conselho bastante atuante e respeitado na época (PAIVA, 2009).

Em seu lugar foi instituído o Conselho de Comunidade Solidária, por meio do mesmo decreto que extinguiu o Consea – Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995. Um órgão também consultivo ligado à Presidência da República, especificamente à Casa Civil, com a presença da sociedade civil (21 membros), mas com a presidência indicada pelo presidente da República. O que não ocorreu na curta experiência do Consea, que teve como presidente do conselho um membro da sociedade civil, regra mantida atualmente (BURLANDY, 2003).

Em paralelo, estabeleceu-se um Comitê Técnico Interministerial, com a participação da sociedade civil, que elaborou o documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em novembro de 1996. Um importante evento que retoma a questão da segurança alimentar no contexto político brasileiro, com a continuidade nos governos municipais e estaduais do enfoque da SAN em suas políticas públicas e a criação de conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional, como então ocorreu em quatro estados, destacando-se o caso de Minas Gerais (MENEZES, 2010).

Em 2001 é apresentado o projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto Cidadania, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), que apontava o Consea como uma experiência que deveria ser retomada. Com a posse do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, é recriado o Consea por meio do Decreto nº 4.582. Sua existência foi confirmada pela Lei nº 10.683 de maio de 2003, em ambos recebendo mais um termo e tornando-se o que é hoje: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Em 2004 é extinto o Conselho do Programa Comunidade Solidária, Lei nº 10.869, e é constituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela Secretaria-Geral do conselho atualmente. O MDS substituiu o primeiro ministério criado para esse fim, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), que durou de janeiro de 2003 a janeiro de 2004.

### 3.2 O Consea hoje

Em 2011, como resultado de mais um avanço no diálogo entre Estado e sociedade civil, será realizada a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no início de novembro em Salvador. Vale destacar que a segurança alimentar e nutricional, com a abrangência adquirida no Brasil, ainda é um conceito relativamente novo, em fase de incorporação pela sociedade e pelos governos. A conferência ocorre no primeiro ano dos novos mandatos de presidente da República e governadores de estado e durante o período de elaboração do Plano Plurianual (PPA), que definirá as diretrizes para a ação do governo federal no período 2012-2015.

#### 3.2.1 Legislação base

Em maio de 2003 é instituída a Portaria nº 960, de 10 de dezembro de 2004, que aprova o Regimento Interno do Consea, organizando suas atividades. Em 2006 é sancionada a Lei nº 11.346, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), estabelecendo o Consea como partícipe. É a lei marco para o setor. Com ela o Estado passa a ter a obrigação de “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (Cap. I, Art. 2º, § 2º, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006). No ano seguinte, o Consea é regulamentado

pelo Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, os quais dispõem sobre sua competências, composição e funcionamento. Revoga o Decreto nº 5.079, de maio de 2004, que organizava o Consea de forma um pouco diferente – conforme anexo 3 que consta a legislação relacionada.

Por força da articulação e da campanha nacional realizada pelo conselho em prol do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 64, em fevereiro de 2010, que altera o Art. 6º da CF/88, para introduzir a alimentação como direito social.

Em agosto do mesmo ano foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) por meio do Decreto nº 7.272, que regulamenta a Losan e garante financiamento para o setor, inclusive com aporte de recursos para a participação social, essenciais para a construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (MALUF; NASCIMENTO, 2009).

### 3.2.2 Competências

Segundo o Decreto nº 6.272, Art. 2º, compete ao Consea exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As atividades como conselheiro nacional não são remuneradas e esta atividade é considerada como relevante serviço público.

O Consea tem por principais funções atualmente convocar e organizar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos; articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sisan, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; articular a adesão dos entes federados (estados, DF e municípios); mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na implementação da PNSAN; estimular a criação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da política; zelar pela realização do DHAA; manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à SAN, bem como instituições estrangeiras, enfim, fortalecer a construção participativa da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### 3.2.3 Composição

O Consea, na gestão 2009-2011, é composto por 57 conselheiros, além de 28 observadores convidados. De forma mais detalhada, conforme a tabela 2, o conselho é composto da seguinte forma:

- Um terço de representantes governamentais compreendendo 19 ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. Os representantes são indicados pelo órgão e pela entidade a que pertencem.
- Dois terços de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios de representação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que submete à aprovação do presidente da República. Esse setor corresponde a 38 organizações da sociedade civil, entre ONGs, redes sociais, movimentos sociais, instituições religiosas e associações profissionais. Os representantes da sociedade civil têm mandato de dois anos, permitida a recondução.
- Observadores representando conselhos afins de âmbito federal – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) –, organismos internacionais – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) –, entidades da cooperação internacional (ActionAid,

Oxfam e Fian) e o Ministério Público Federal, além da Frente Parlamentar Mista de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional (MALUF; NASCIMENTO, 2009).

Desde 2003 o Consea vem renovando cerca de dois terços de seus membros, principalmente a sociedade civil, e um núcleo de conselheiros permanece, ou um terço deles foram reconduzidos desde então.

**TABELA 2**  
**Entidades que compõe o Consea no biênio 2009-2011**

Órgãos e entidades da Administração Pública Federal
1 Ministério da Pesca e Aquicultura
2 Ministério do Trabalho e Emprego
3 Ministério das Relações Exteriores
4 Casa Civil
5 Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)
6 Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
7 Ministério da Educação (MEC)
8 Ministério da Integração Nacional (MIN)
9 Ministério da Fazenda (MF)
10 Ministério do Desenvolvimento Agrário
11 Ministério da Saúde
12 Secretaria-Geral da Presidência da República
13 Ministério das Cidades
14 Ministério do Meio Ambiente
15 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome <sup>1</sup>
16 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
17 Secretaria Direitos Humanos (SDH)
18 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)
19 Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)
Organizações não governamentais
1 Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)
2 Pastoral da Criança
3 Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)
4 Agentes de Pastoral Negros (APN)
5 Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (Abia)
6 Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME)
7 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
8 Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
9 Rede Evangélica Nacional de Ação Social/Instituto de Nutrição Josué de Castro da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
10 Fórum Nacional de Reforma Urbana
11 Especialista 1 – Universidade Federal Fluminense (UFF)
12 Fórum Brasileiro Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) – 2 representantes
13 Fórum Nacional de Reforma Agrária
14 Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP)
15 Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (Fian)
16 Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA)
17 Confederação Nacional de Agricultura (CNA)
18 Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)
19 Especialista 2 – Universidade Federal de Pernambuco (UFP)
20 Especialista 3 – Associação Sulina Crédito e Assistência
21 Movimentos de Combate à Fome
22 Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)
23 Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)
24 Ação Brasileira pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (ABRANDH)
25 Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA)
26 Federação Nacional das Associações de Celiacos do Brasil (Fenacelbra)
27 Especialista 4 – Universidade Federal do Paraná (UFPR)
28 Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
29 Central Única dos Trabalhadores (CUT)
30 Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (Abrasco)
31 Especialista 5 – Universidade Federal do Ceará (UFC)
32 Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais (CONAQ)
33 Associação Brasileira de Nutrição (Asbran)
34 Rede de Educação Cidadã (RECID)
35 Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)
36 Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde

Fonte: Consea, disponível em: <[www4.planalto.gov.br/Consea](http://www4.planalto.gov.br/Consea)>.

Nota: <sup>1</sup> Exerce a Secretaria-Geral do Consea.



### 3.2.4 Organização

Como integrante da estrutura básica da Presidência da República, o Consea conta com o apoio técnico-administrativo e financeiro da Secretaria-Geral da Presidência e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a execução dos seus trabalhos. O Consea é organizado em torno de um pleno, um presidente, um secretário-geral, um secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho. O pleno constitui a instância deliberativa e decisória do Consea, sendo composto pelos membros do conselho, titulares ou suplentes, e funcionando com base em sessões ordinárias a cada bimestre e extraordinárias. Cada membro no exercício da titularidade tem direito a um voto no conselho, enquanto os suplentes têm direito apenas à voz.

A Presidência do Consea é exercida por um representante da sociedade civil e a Secretaria-Geral do Conselho quem dirige é o ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A função do secretário-geral é prover as condições necessárias – apoio técnico-logístico e administrativo – para o bom andamento do conselho.

Por fim, as comissões permanentes – preparam propostas para serem apreciadas pelo Consea – e os grupos de trabalho – de caráter temporário que estudam e propõe medidas específicas no âmbito de atuação – são instâncias de natureza técnica cujo objetivo é encaminhar discussões e elaborar propostas a serem apresentadas ao Plenário para consideração. As comissões permanentes estão atualmente dispostas da seguinte forma:

- Comissão Permanente 1: regulamentação e institucionalização do Sisan.
- Comissão Permanente 2: segurança alimentar e nutricional nas estratégias de desenvolvimento.
- Comissão Permanente 3: Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Comissão Permanente 4: direito humano à alimentação adequada.
- Comissão Permanente 5: SAN das populações negras e povos e comunidades tradicionais.
- Comissão Permanente 6: SAN dos povos indígenas.

As comissões e os grupos de trabalho são compostos por um coordenador, conselheiro representante da sociedade civil, designado pelo presidente do Consea e secretariados por um técnico vinculado a órgão do governo, podendo ter a presença de técnicos governamentais e representantes de entidades convidados, conforme o assunto em discussão. Nos grupos de trabalho o caráter é temporário, com recomendação ou referendo do Plenário sempre que houver questões, que, ultrapassando os limites das câmaras temáticas permanentes tenham um objetivo específico.

### 3.2.5 Ferramentas de intervenção nas políticas públicas

Conforme a Resolução nº 3, de 7 de junho de 2005, aprovada pelo Consea, as decisões colegiadas do conselho são expressas nos seguintes instrumentos:

- Resolução, quando se tratar de deliberação sobre diretrizes, políticas, planos de ação projetos e Regimento Interno do Consea, e ainda sobre estratégias de articulação e mobilização dos conselhos regionais, estaduais e municipais e sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. São publicadas em Diário Oficial da União.
- Recomendação, quando se tratar de proposição relativa à legislação ou iniciativas legislativas e às diretrizes, programas, projetos e ações do governo federal, empresas, universidades, entidades e ONGs voltadas à segurança alimentar e nutricional.

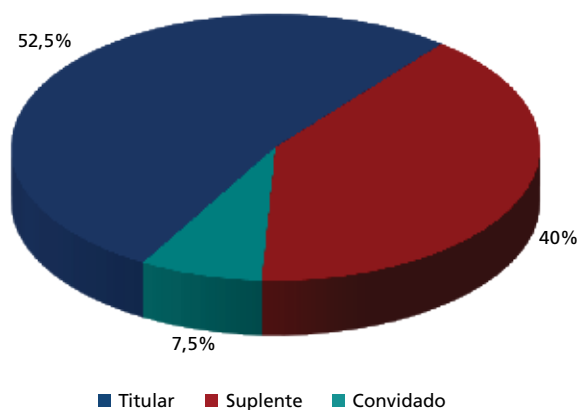
Além desses dois instrumentos, o conselho dispõe da exposição de motivo, que é uma forma de manifestar aprovação ou não em relação a um fato determinado, explicitando uma situação e demonstrando uma posição do Consea quanto a esse fato ou situação, servindo ao apoio, reconhecimento, crítica ou oposição. São encaminhadas diretamente para o presidente da República.

#### 4 DADOS COLETADOS NA PESQUISA

Descrevem-se neste relatório as informações obtidas por meio da sistematização dos dados coletados com a utilização do questionário (Anexo 1) no Consea. A descrição é dividida em três blocos que expressam o perfil dos cidadãos que atuam como conselheiros, a percepção deles a respeito da forma de atuação dos conselheiros e sua percepção sobre o funcionamento do conselho. As informações são apresentadas na forma de gráficos seguidos de parágrafos explicativos.

Inicialmente verificamos a distribuição do preenchimento do questionário por situação no conselho: o gráfico 1 expressa a quantidade de conselheiros titulares e suplentes, além de convidados que responderam ao questionário. Ao todo foram contabilizados 40 questionários preenchidos, sendo 21 titulares, 16 suplentes e três convidados. No universo de 57 membros, obtivemos 65% de respostas dos conselheiros, desconsiderando os convidados. Das 40 respostas, 52% foram de conselheiros titulares, 40% de suplentes e 8% declararam ser um convidado, embora integrem entidades do governo e da sociedade civil membros do Consea. Como os convidados muitas vezes têm mais presença e participação nas discussões do conselho, foram incluídos na pesquisa.

GRÁFICO 1  
Situação no conselho

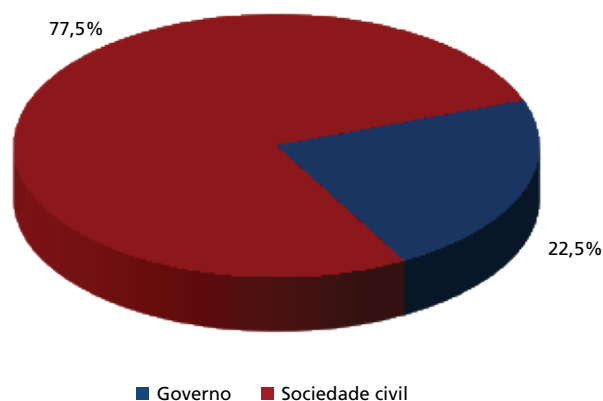


Fonte: Dados desta pesquisa.

O gráfico 2 mostra a distribuição por setor dos que preencheram o questionário, divididos entre 78% pertencentes à sociedade civil e 22% a instituições do poder público. Uma distribuição com forte peso da sociedade civil.



GRÁFICO 2  
Amostra segundo setor de representação



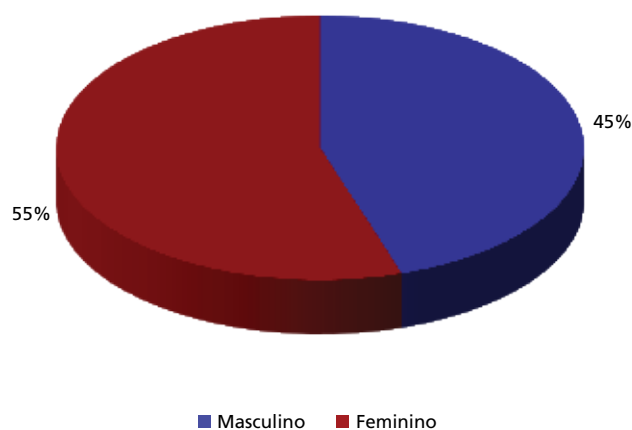
Fonte: Dados desta pesquisa.

#### 4.1 Bloco I: perfil dos conselheiros

Esse bloco apresenta o perfil dos conselheiros que participaram da pesquisa. Os dados mostram a caracterização destes no que se refere a gênero/sexo, cor, escolaridade, religião, faixa etária, renda, município de residência, tempo que atua como conselheiro e informações sobre possível atuação em outros conselhos.

##### 4.1.1 Distribuição dos conselheiros por gênero/sexo

GRÁFICO 3  
Conselheiros segundo gênero/sexo

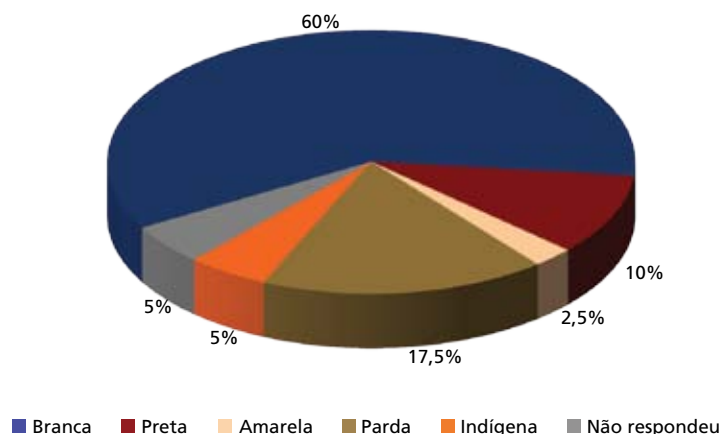


Fonte: Dados desta pesquisa.

Conforme o gráfico 3, há uma predominância feminina entre os conselheiros. Isso diferencia o conselho, instância de democracia participativa, do Congresso Nacional – legítima casa de democracia representativa. Se no Consea verifica-se a presença de 55% de mulheres e 45% de homens, no Congresso as mulheres estão significativamente subrepresentadas, ocupam menos de 10% das cadeiras. Hoje existem 43 parlamentares do sexo feminino e 470 do masculino (BRASIL, 2011). Isso significa que a representação feminina no Parlamento brasileiro é bem menos expressiva do que no Consea, onde a representação feminina supera a masculina.

Na segunda fase dessa pesquisa, quando formos trabalhar com os dados agregados dos conselhos nacionais, será possível ter uma ideia de como se dá a distribuição de vagas por gênero nos conselhos pesquisados.

## 4.1.2 Conselheiros segundo cor/raça

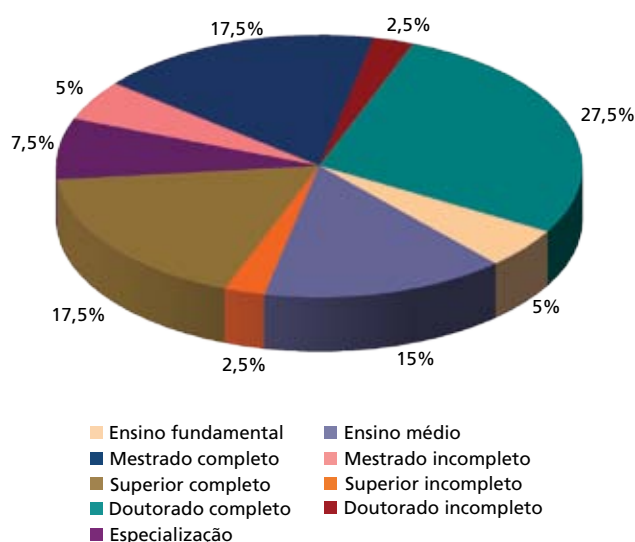
GRÁFICO 4  
Conselheiros segundo cor/raça

Fonte: Dados desta pesquisa.

Tal qual demonstra o gráfico 4, o Consea é composto predominantemente por conselheiros que se declaram de cor branca: 60% deles. Dos demais, 17% se consideraram pardos, 10% de cor preta, 5% indígena e 3% amarelos. As opções de cor disponíveis nessa questão foram baseadas na tipologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo 2010.

Apesar de essas cinco categorias utilizadas pelo IBGE nas pesquisas domiciliares serem, por vezes, alvo de críticas, o IBGE considera que elas ajudam a construir um papel legitimador das representações sobre os diversos grupos étnicos raciais que convivem no Brasil (IBGE, 2008, p. 12).

## 4.1.3 Escolaridade dos conselheiros

GRÁFICO 5  
Escolaridade dos conselheiros

Fonte: Dados desta pesquisa.

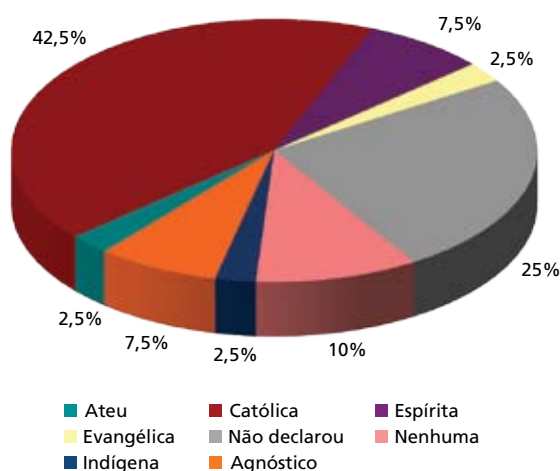
A média de escolaridade do brasileiro com 25 anos de idade ou mais, medida pelo IBGE em 2009, é de 7,1 anos de estudo, o que significa uma escolaridade que não alcança a conclusão do ensino fundamental (IBGE, 2010a, p. 50).

O gráfico 5 revela uma distribuição variada dos conselheiros do Consea quanto à escolaridade. É possível perceber que 95% dos que responderam aos questionários possuem pelo menos o ensino médio completo, 77% têm ensino superior completo e 55% possuem algum tipo de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). O que revela um conselho com alto grau de escolaridade, com uma média de escolaridade superior à média nacional.

#### 4.1.4 Religião dos conselheiros

Podemos observar no gráfico 6 a religião ou culto dos conselheiros. Utilizou-se a terminologia e o tipo de pergunta adotada no censo do IBGE: *Qual sua religião ou culto?* Dessa forma, evitou-se o uso de uma grande lista de respostas possíveis, o que poderia deixar de incluir algum grupo religioso. A partir das respostas abertas a essa pergunta, foram delimitadas as categorias dispostas no gráfico que se segue.

GRÁFICO 6  
Religião ou culto dos conselheiros

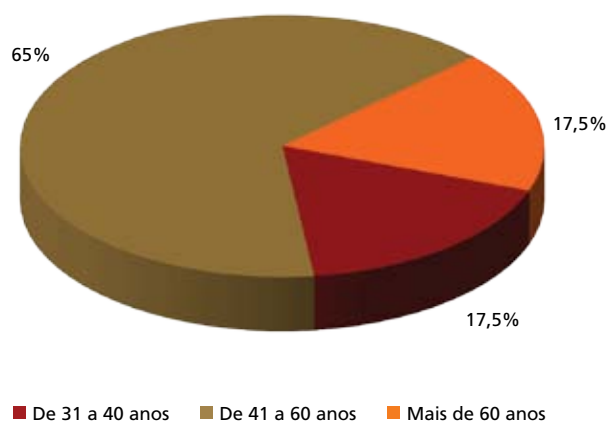


Fonte: Dados desta pesquisa.

Muito embora uma quantidade significativa dos conselheiros tenha optado por não declarar sua religião ou culto (25%), entre aqueles que responderam é possível observar a diversidade de cultos e crenças, que perpassam a população brasileira como um todo. Entre as religiões que obtiveram maior número de respostas estão a religião católica (42%) e a espírita (7%). Além disso, 10% afirmaram não ter nenhuma religião, 3% se diziam ateu e 7% agnóstico.

#### 4.1.5 Faixa etária dos conselheiros

GRÁFICO 7  
Conselheiros segundo faixa etária



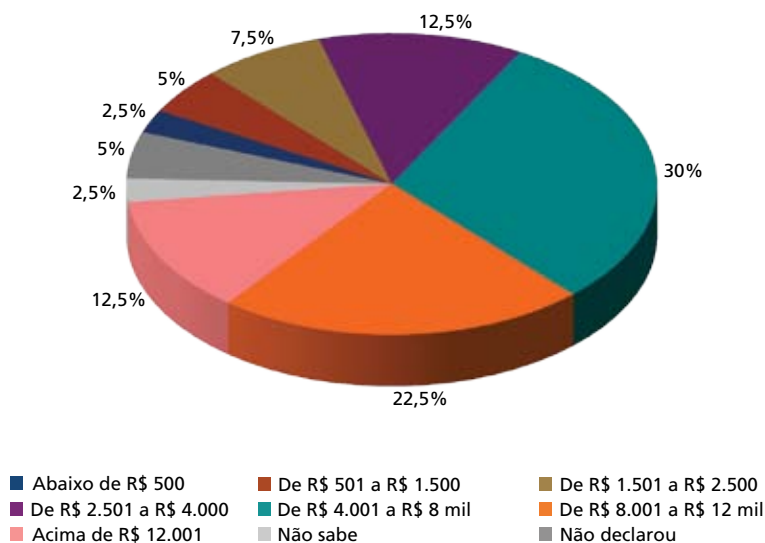
Fonte: Dados desta pesquisa.

Em relação à faixa etária, observa-se no gráfico 7 que existe no Consea uma predominância de conselheiros entre 41 e 60 anos (64%). Dos demais, 18% declararam possuir mais de 60 anos e outros 18% disseram ter entre 31 e 40 anos. Na amostra não existe conselheiros com menos de 30 anos.

#### 4.1.6 Renda familiar média mensal dos conselheiros

A renda mensal familiar foi sistematizada por meio de faixas de renda adotadas pelo IBGE. A partir do gráfico 8 é possível verificar que a renda familiar mensal média da maior parte dos conselheiros (64%) é bem superior à renda média das famílias brasileiras, tal qual medida na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada entre os meses de maio de 2008 e 2009 pelo IBGE (2010b). A pesquisa, que abarcou uma amostra de 60 mil domicílios urbanos e rurais, demonstra que a família brasileira tem um rendimento médio de R\$ 2.763,47.

GRÁFICO 8  
Conselheiros segundo renda familiar média mensal

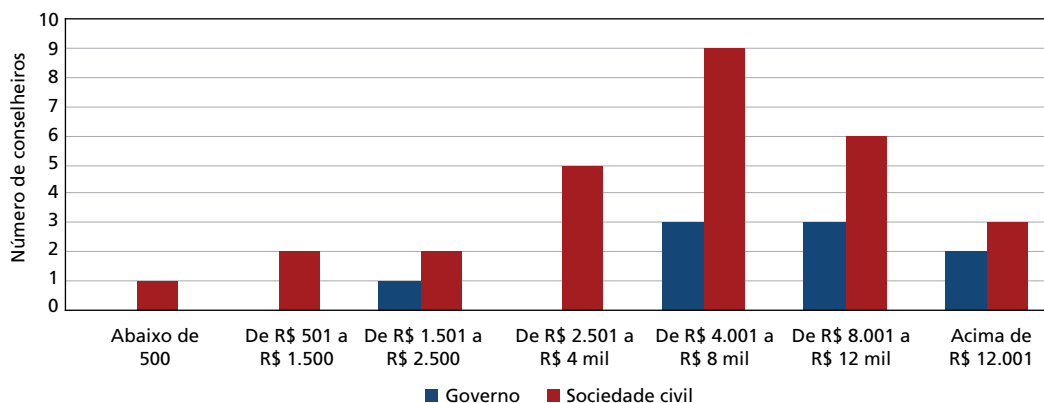


Fonte: Dados desta pesquisa.

No caso do Consea, 16% dos conselheiros declararam ter renda mensal média abaixo de R\$ 2.500,00. Acima desse valor, 12% possuem renda entre R\$ 2.501,00 e R\$ 4 mil e 30% entre R\$ 4.001,00 e R\$ 8 mil. 34% dos conselheiros declararam ter renda mensal maior que R\$ 8 mil, além disso 5% optaram por não declarar renda e 3% não souberam responder.

#### Renda familiar mensal por setor

GRÁFICO 9  
Renda familiar média mensal por setor



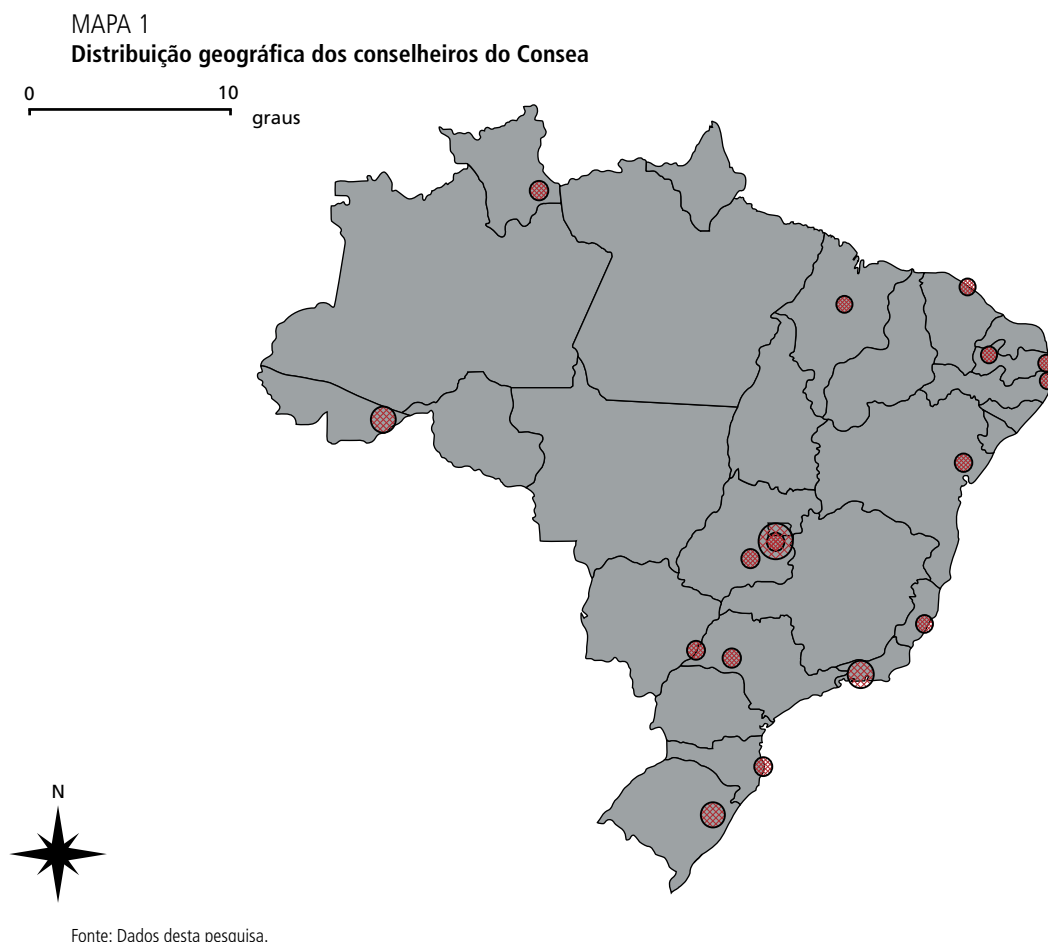
Fonte: Dados desta pesquisa.

Analisando a renda média mensal por setor de representação (gráfico 9), é possível perceber que as rendas mais altas – acima da média da família brasileira medida pela POF – são encontradas tanto no governo quanto na sociedade civil. Os representantes do governo concentram seus membros ganhando mais de R\$ 4.001,00 apenas um ganha entre R\$ 1.501,00 e R\$ 2.500,00.

Entre os representantes da sociedade civil, por outro lado, existem mais representantes ganhando menos, um indicou ganhar até R\$ 500,00 e quatro até R\$ 2.500,00. Apenas pouco mais de 10% declaram ganhar mais do que R\$ 12 mil – a faixa de renda mais alta entre as opções disponíveis.

#### 4.1.7 Município/UF de residência dos conselheiros

De modo a obter uma melhor representação espacial da distribuição dos conselheiros no país, foi feito um mapa demonstrativo. Neste mapa, os círculos indicam os municípios de residência e seu tamanho reflete a proporção de conselheiros que indicaram residir naquele local. O detalhamento dos nomes dos municípios e a frequência de resposta para cada um pode ser encontrado no quadro 3.



Existem conselheiros nas cinco regiões do Brasil, a maior concentração está na capital do país, pois na amostra nove conselheiros que responderam ao questionário eram representantes do poder público federal, o que leva a crer que moram em Brasília. Rio de Janeiro desponta como a segunda cidade com mais conselheiros, o que confirma a capital carioca como cidade com articulado movimento em torno do tema, pode-se citar como exemplo Betinho, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e a campanha contra a fome irradiada para todo o Brasil no início dos anos 1990.

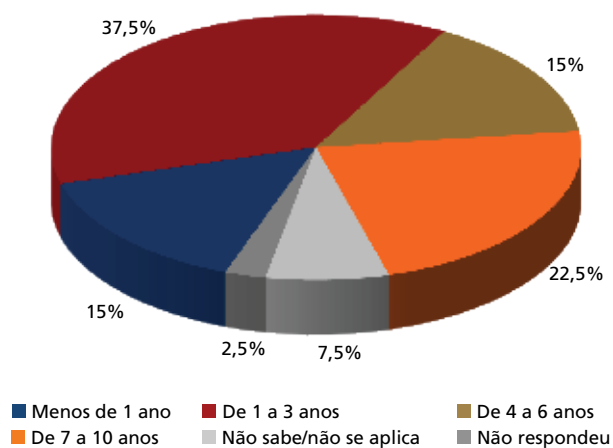
TABELA 3  
Distribuição dos conselheiros por município

Município/UF de residência	Frequência
Belo Horizonte/MG	1
Brasília/DF	13
Caucaia/CE	1
Feira de Santana/BA	1
Florianópolis/SC	1
Fortaleza/CE	1
Goiânia/GO	1
Lúna/ES	1
João Pessoa/PB	1
Lago do Junco/MA	1
Marília/SP	1
Porto Alegre/RS	2
Pouso Alegre/MG	1
Presidente Epitácio/SP	1
Recife/PE	2
Rio Branco/AC	2
Rio de Janeiro/RJ	5
São Domingos/BA	1
São Luís/MA	1
Vitória/ES	1
Não respondeu	1
<b>Total</b>	<b>40</b>

Fonte: Dados desta pesquisa.

#### 4.1.8 Conselheiros segundo o tempo de atuação no conselho

GRÁFICO 10  
Conselheiros segundo o tempo no conselho



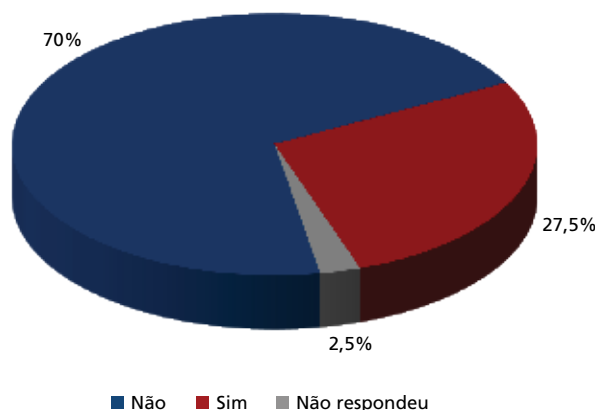
Fonte: Dados desta pesquisa.

Observa-se, no gráfico 10, que 15% dos conselheiros estão no Consea a menos de um ano e 37% estão no conselho entre um e três anos. 15% dos conselheiros indicaram integrá-lo a mais de 4 anos e menos de 6, enquanto 22% estão no conselho há mais de 7 anos. O conselho procura seguir a ideia de renovar dois terços dos seus membros, permanecendo um terço, uma espécie de renovação na continuidade. 37% dos membros terem mais de 4 anos de conselho parece indicar justamente isso. 8% não souberam responder ou não se aplica a questão.

#### 4.1.9 Representação de outros setores no conselho

GRÁFICO 11

**Atuação anterior em outros setores do Consea**



Fonte: Dados desta pesquisa.

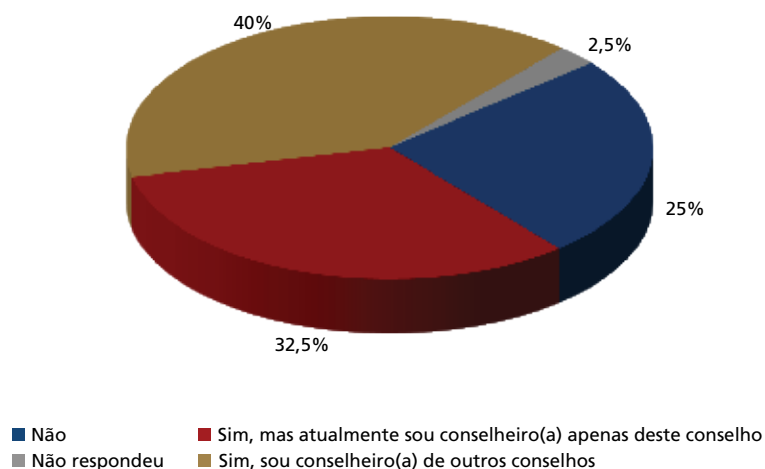
O gráfico 11 mostra que 27% dos conselheiros afirmaram haver representado outro setor (governo ou sociedade civil) no Consea, antes da representação atual. Dos demais, 70% nunca representaram setor diverso do que representam atualmente e um não respondeu à questão.

#### 4.1.10 Atuação em outros conselhos

O gráfico 12 representa as respostas à indagação sobre se o conselheiro participa atualmente ou se já participou de outros conselhos, além do Consea.

GRÁFICO 12

**Participação dos conselheiros em outros conselhos**



Fonte: Dados desta Pesquisa

Um quarto dos conselheiros disseram não participar ou não terem participado de outros conselhos, ao passo que 72% dos conselheiros atua ou já atuou em outros conselhos, um não respondeu à questão. Em seguida questionou-se em qual tipo de conselho que atua ou já atuou.

TABELA 4  
Atuação em conselhos fora do Consea

Tipo de conselho	Quantidade de conselheiros
Apenas nacional	3
Apenas estadual	9
Apenas municipal	2
Nacional e estadual	0
Nacional e municipal	1
Estadual e municipal	1
Nacional, estadual e municipal	1
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fonte: Dados desta pesquisa.

Conforme é possível observar da atuação dos conselheiros em outros conselhos, 11 participam ou participaram de conselhos estaduais, cinco possuem experiência com conselhos nacionais de outras áreas temáticas e outros cinco de conselhos municipais.

Quando nos referimos a conselhos nacionais dos quais os conselheiros do Consea participam ou participaram, eles podem ser de diversas áreas sem ser de SAN. Quando nos referimos a conselhos subnacionais, eles podem se referir a diversas áreas de políticas públicas e à SAN, pois os conselhos na área estão em todos os 26 estados e no Distrito Federal, e em mais de 600 municípios brasileiros (MALUF; NASCIMENTO, 2009).

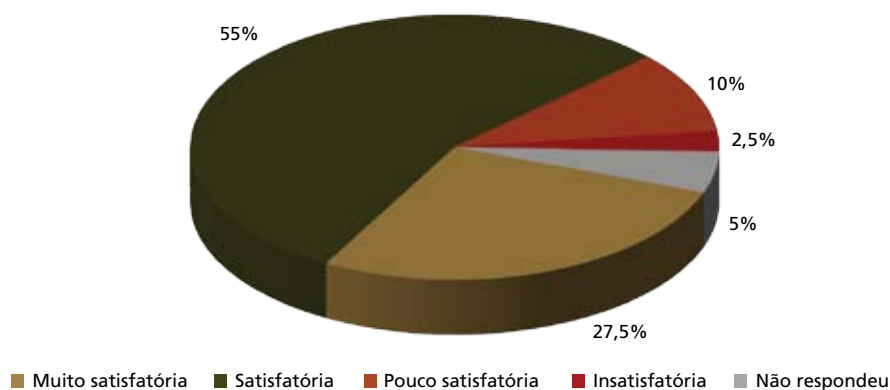
#### 4.2 Bloco II: atuação dos conselheiros

Esse bloco busca captar a percepção dos conselheiros acerca da composição do conselho, da própria atuação como conselheiro, interesses defendidos, articulação entre setores do conselho, interação e formas de comunicação com a base de apoio. Considerou-se como base de apoio o grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).

Os gráficos dessa primeira seção representam o grau de satisfação do conselheiro em relação aos aspectos citados. Cada respondente avalia em uma escala que inclui cinco opções de avaliação: muito satisfatória, satisfatória, pouco satisfatória, insatisfatória e não sabe/não se aplica.

##### 4.2.1 Avaliação do número total de conselheiros

GRÁFICO 13  
Avaliação do número total de conselheiros



Fonte: Dados desta pesquisa.

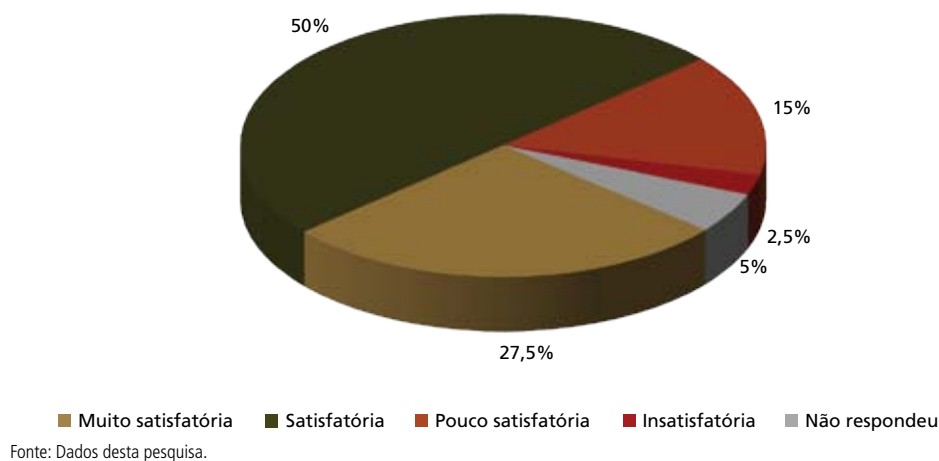


Dos conselheiros do Consea que responderam ao questionário, a maioria (83%) considera o número total de conselheiros que compõe o conselho como satisfatório ou muito satisfatório.

#### 4.2.2 Avaliação da diversidade de setores representados

GRÁFICO 14

##### Avaliação da diversidade de setores representados

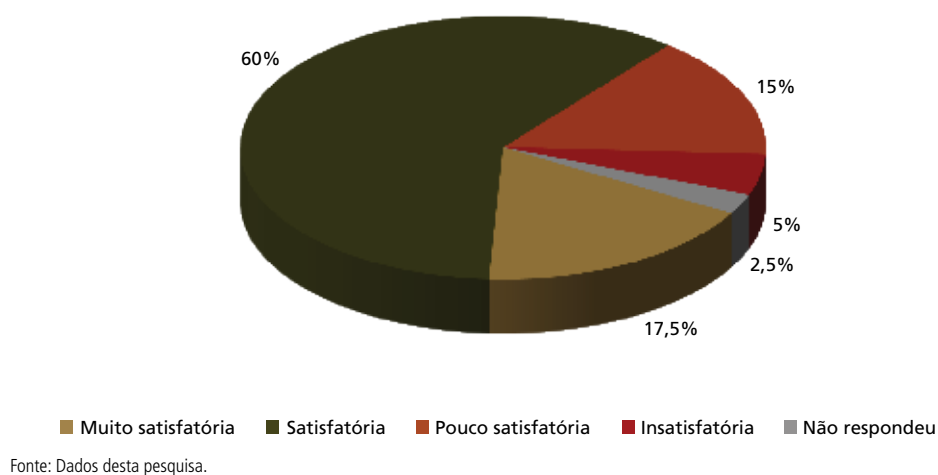


Como é possível observar 78% dos conselheiros consideram a diversidade de setores satisfatória ou muito satisfatória. Em contrapartida, o nível de insatisfação é de 18% dos conselheiros, que consideram a diversidade interna pouco satisfatória ou insatisfatória.

#### 4.2.3 Avaliação do número de conselheiros em cada setor

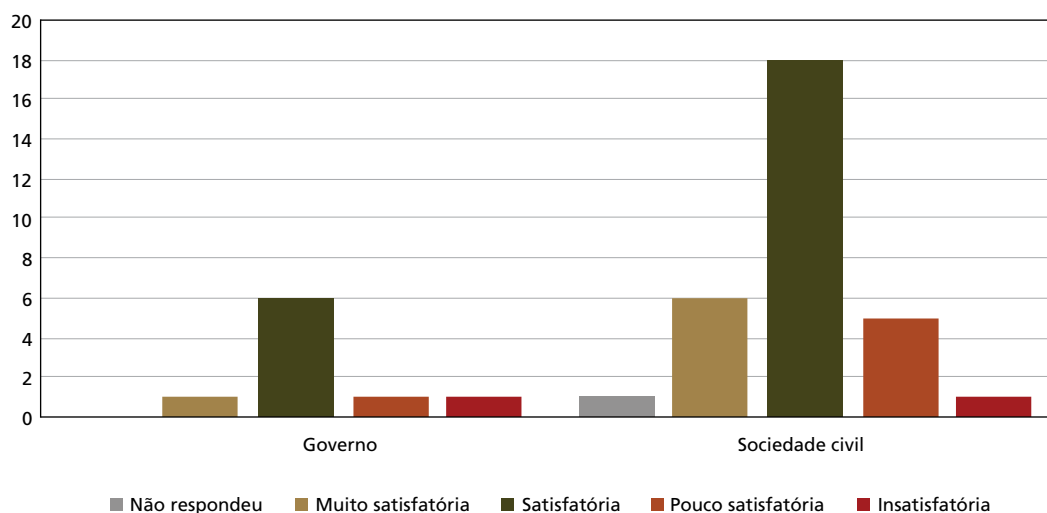
GRÁFICO 15

##### Avaliação do número de conselheiros em cada setor



De acordo com o gráfico 15, quando se pede aos conselheiros para avaliar o número de conselheiros por setor, o nível de satisfação varia mais em comparação com a avaliação do número total deste conselho. Enquanto 77% dos conselheiros consideram satisfatório ou muito satisfatório o número de conselheiros por setor, 20% o avaliam como pouco satisfatório ou insatisfatório.

GRÁFICO 16  
Avaliação do número de conselheiros em cada setor

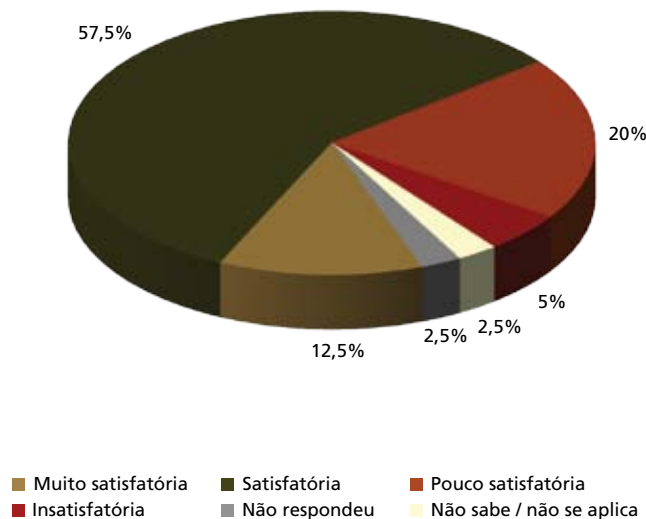


Fonte: Dados desta pesquisa.

Ao desagregar o dado, o gráfico 16 permite uma análise das respostas por setor. Como é possível perceber, a maior parte das respostas que envolviam a categoria *pouco satisfatória* foi dada por conselheiros representantes da sociedade civil. Conselheiros que representam o poder público e a sociedade civil se mostram, em sua maioria, satisfeitos com o número de representantes por setor.

#### 4.2.4 Avaliação da forma de escolha das entidades com assento no conselho

GRÁFICO 17  
Forma de escolha das entidades com assento no conselho



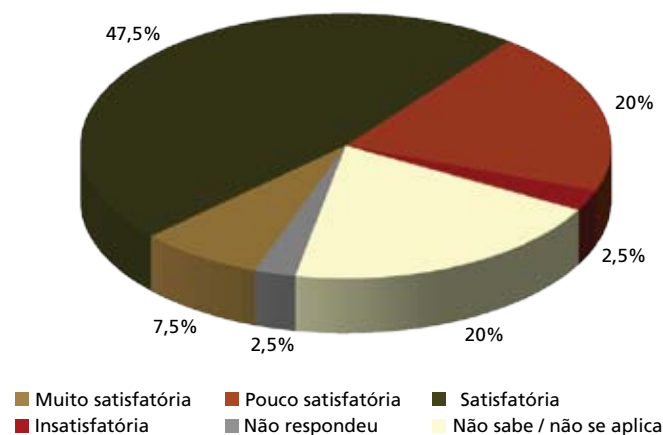
Fonte: Dados desta pesquisa.

A maioria dos conselheiros (69%) avalia a forma de escolha das entidades no conselho como satisfatória ou muito satisfatória, ao passo que 25% se dizem insatisfeitos ou pouco satisfeitos com esse aspecto.

## 4.2.5 Avaliação da forma de escolha dos conselheiros nas entidades

GRÁFICO 18

## Forma de escolha dos conselheiros nas entidades



Fonte: Dados desta pesquisa.

As opções *muito satisfatória* ou *satisfatória* somam 55% do total de conselheiros, o que indica que boa parte dos que responderam a essa questão avaliam a forma de escolha dos conselheiros nas entidades de maneira positiva. 20% a consideram pouco satisfatória e 20% dos conselheiros marcaram a opção *não sabe/não se aplica*, o que pode significar que nem todos os conselheiros conhecem como funciona esse mecanismo de escolha.

## 4.2.6 Interesses prioritários

A questão sobre interesses prioritários pedia que marcasse, em resposta à pergunta: *na sua atuação no conselho, que interesses você defende prioritariamente?* uma das seguintes opções: *Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais, interesses da minha instituição, interesses do meu setor, interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos e interesses de toda a coletividade*. Deveria ser marcada uma opção para o primeiro, outra para o segundo e outra para o terceiro interesse prioritariamente defendido pelo conselheiro. Considerou-se, para fins de sistematização, principalmente as respostas marcadas como primeira opção de prioridade.

Primeiro interesse defendido pelos conselheiros

GRÁFICO 19

## Interesses prioritários I



Fonte: Dados desta pesquisa.

Conforme é possível verificar no gráfico 19, os interesses considerados como prioritários pelos conselheiros são os de toda coletividade (50%), seguido dos interesses de suas instituições (15%) e dos interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos (15%).

Interesses defendidos pelos conselheiros em segundo e terceiro lugar

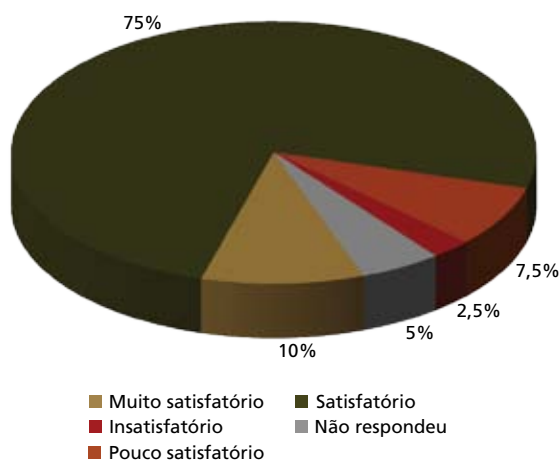
Os conselheiros apontaram como segundo interesse defendido os *interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos* (35%) e como terceiro interesse o próprio setor (25%).

#### 4.2.7 Grau de articulação com os setores que compõem o conselho

Os gráficos 20 e 21 referem-se à avaliação do nível de satisfação com o grau de articulação entre os conselheiros e os setores que compõem o conselho.

GRÁFICO 20

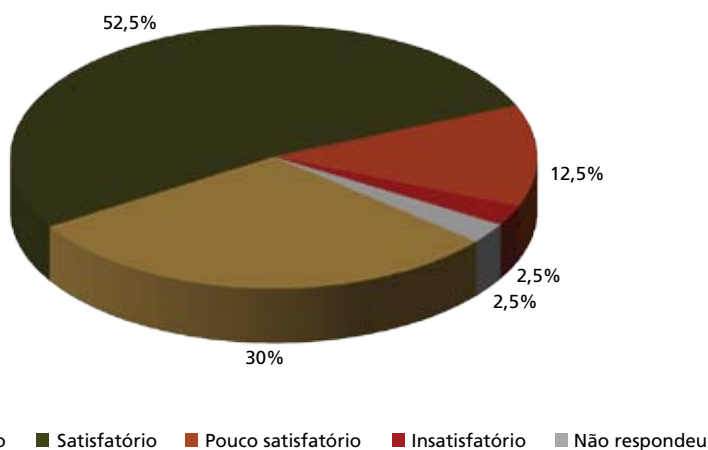
#### Grau de articulação dos conselheiros com o governo



Fonte: Dados desta pesquisa.

GRÁFICO 21

#### Grau de articulação dos conselheiros com a sociedade civil

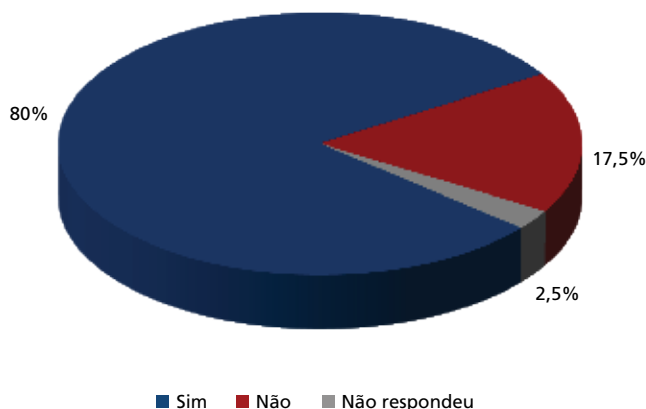


Fonte: Dados desta pesquisa.

É possível verificar que a maior parte dos conselheiros encontra-se satisfeito ou muito satisfeito com o grau de articulação tanto com o poder público quanto com a sociedade civil, a soma das respostas positivas supera os 80%.

## 4.2.8 Presença de base de apoio no exercício do mandato do conselheiro

GRÁFICO 22

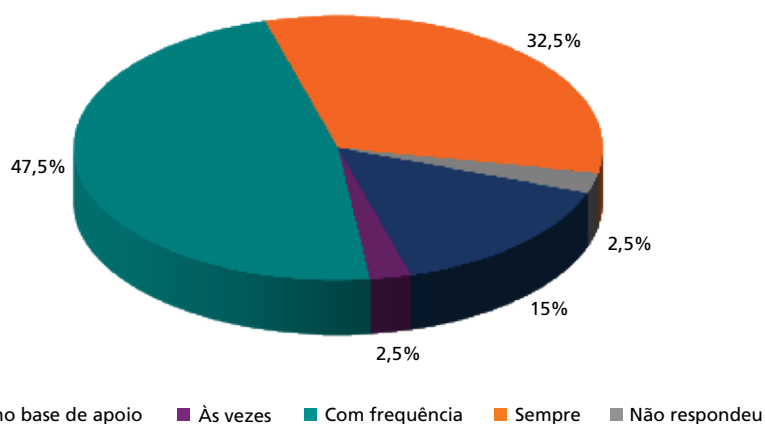
**Presença de base de apoio no exercício do mandato do conselheiro**

Fonte: Dados desta pesquisa.

Na resposta à questão: *No exercício de seu mandato como conselheiro, você tem alguma base de apoio?* 80% dos conselheiros responderam positivamente, ou seja, 32 conselheiros ou convidados do total de 40 questionários respondidos. Dos demais, 18% afirmaram não possuir base de apoio (sete conselheiros ou convidados) e *um não respondeu*.

## 4.2.9 Frequência de contato com a base de apoio

GRÁFICO 23

**Frequência de contato com a base de apoio**

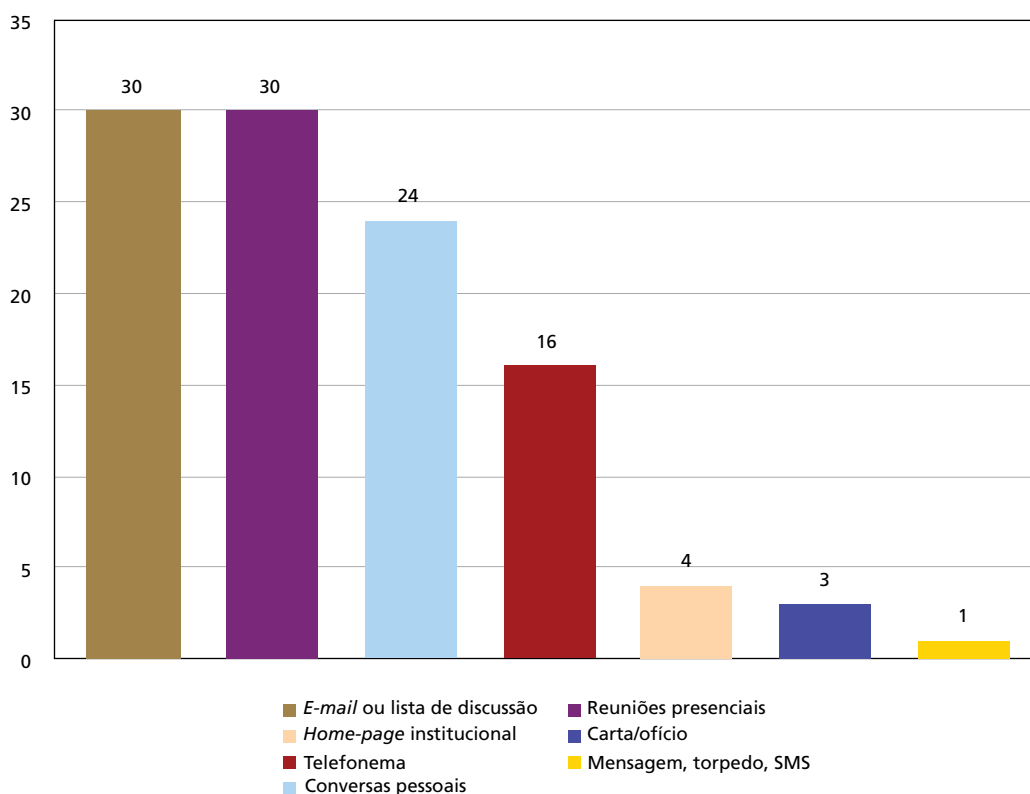
Fonte: Dados desta pesquisa.

Entre os conselheiros que possuem base de apoio, a maioria afirma manter contato com sua base com frequência (60%) ou sempre (34%). Dos demais, 3% mantém contato às vezes.

## 4.2.10 Principais formas de contato com a base de apoio

As principais formas de contato que os conselheiros do Consea utilizam para se comunicar com suas bases estão representadas no gráfico 24 – por número de respostas –, é importante notar que era possível mais de uma resposta por conselheiro.

GRÁFICO 24  
Principais formas de contato com a base de apoio

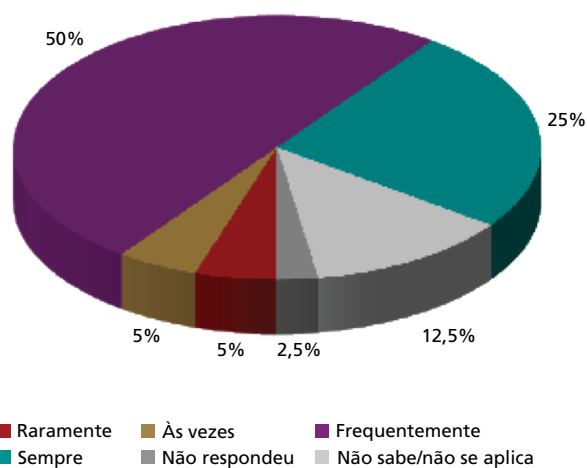


Fonte: Dados desta pesquisa.

Percebemos que as formas de contato mais frequentes são as listas e trocas de *e-mails* (30), com reuniões presenciais (30), seguido por conversas pessoais (24) e por telefonemas (16). A página do conselho é apontada por quatro conselheiros como forma de contato com as bases.

#### 4.2.11 Frequência de consulta à base de apoio para definir/sustentar posicionamento no conselho

GRÁFICO 25  
Frequência de consulta à base de apoio para definir/sustentar posicionamento



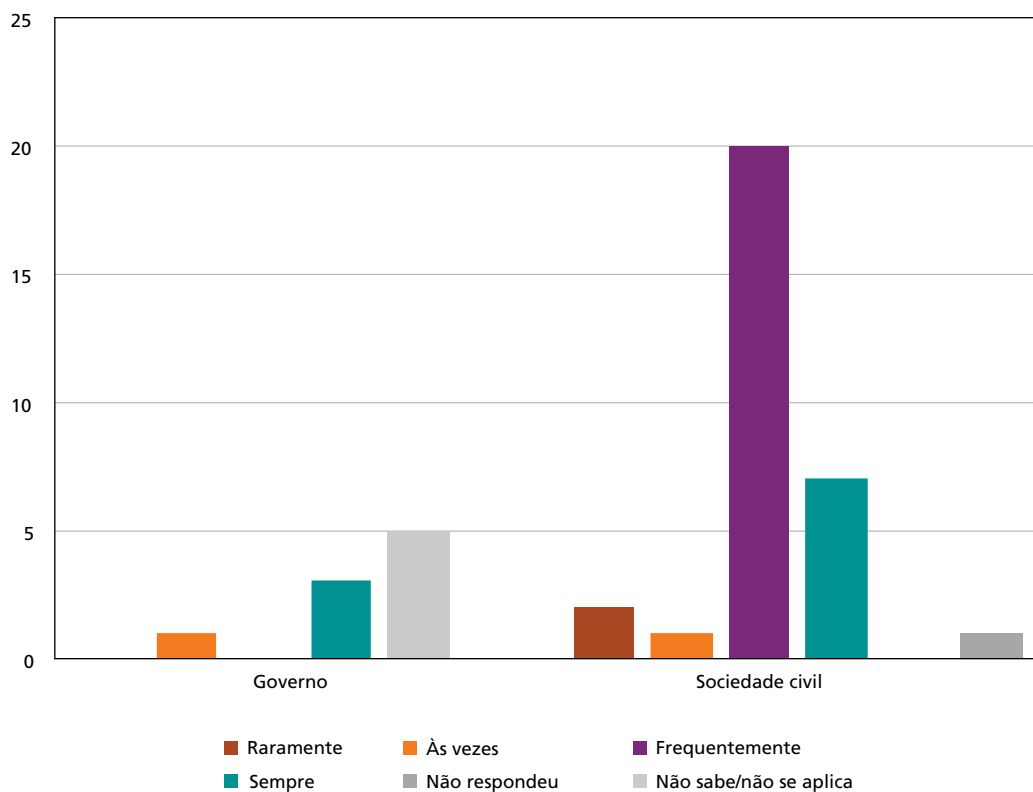
Fonte: Dados desta pesquisa.

Os conselheiros do Consea afirmaram, em sua maioria, se comunicar sempre ou frequentemente com suas bases de apoio (75%) a fim de definir o posicionamento a ser defendido no

conselho. 10% afirmam se comunicar com suas bases para essa finalidade apenas às vezes e raramente. Quando analisamos as repostas por setor (gráfico 26), notamos que os representantes da sociedade civil responderam mais vezes estar *sempre* ou *frequentemente* em contato com a base de apoio, mas também existem aqueles que raramente entram em contato.

GRÁFICO 26

**Frequência com a qual cada setor consulta a base de apoio para definir posicionamento**



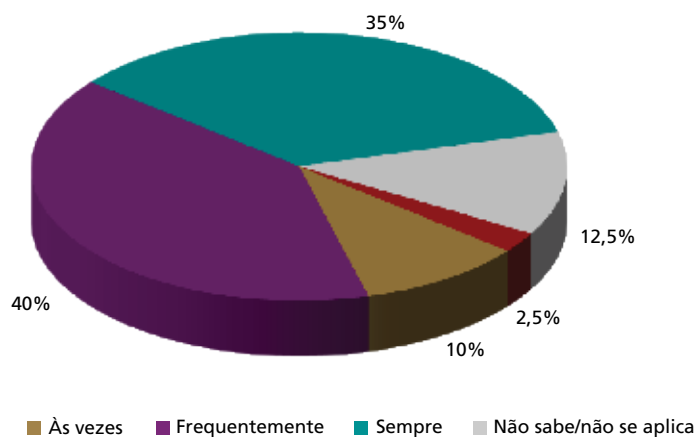
Fonte: Dados desta pesquisa.

Entre os representantes do poder público há um número maior de respostas *não sabe/não se aplica*, não existindo frequência de consulta *raramente*, mas a maior parte do setor governo frequentemente ou sempre está consultando a base para prestar contas.

#### 4.2.12 Frequência de consulta à base de apoio para relatar debates/deliberações do conselho

GRÁFICO 27

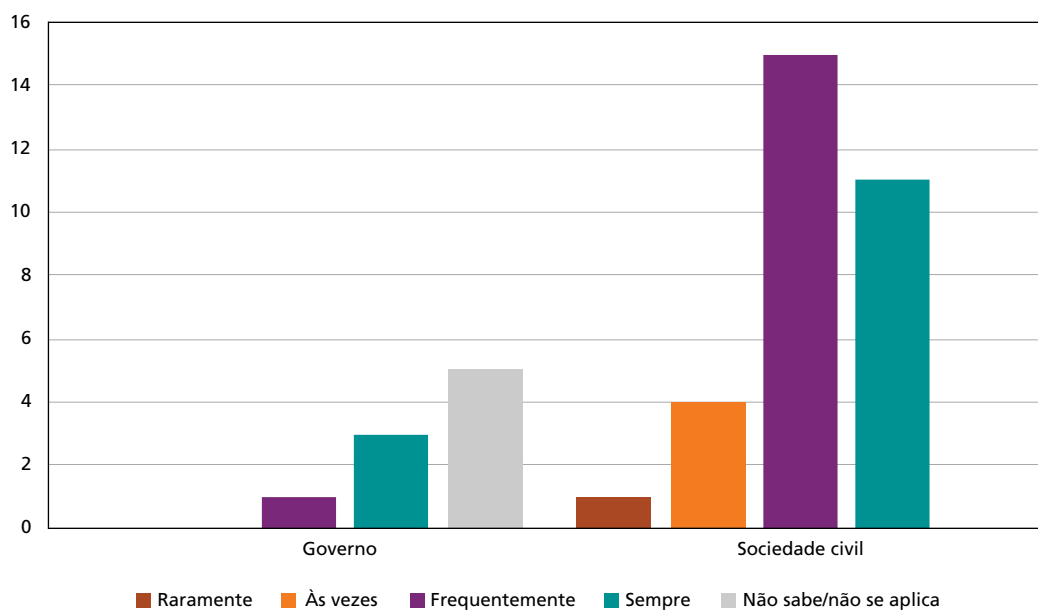
**Frequência de consulta à base de apoio para relatar os debates/deliberações do conselho**



Fonte: Dados desta pesquisa.

A comunicação com as bases para relatar as atividades ocorridas no conselho é semelhante: cerca de 75% dos conselheiros disseram fazê-lo sempre ou de maneira frequente. O gráfico 28, que divide as respostas a essa questão por setor, mostra maior concentração em *sempre* ou *frequentemente* para os dois. Observamos cinco respostas entre os representantes da sociedade civil que indicaram *raramente* ou *às vezes* consultar a base de apoio para relatar os debates e deliberações do conselho.

GRÁFICO 28  
Frequência com a qual cada setor consulta a base de apoio para relatar os debates/deliberações do conselho

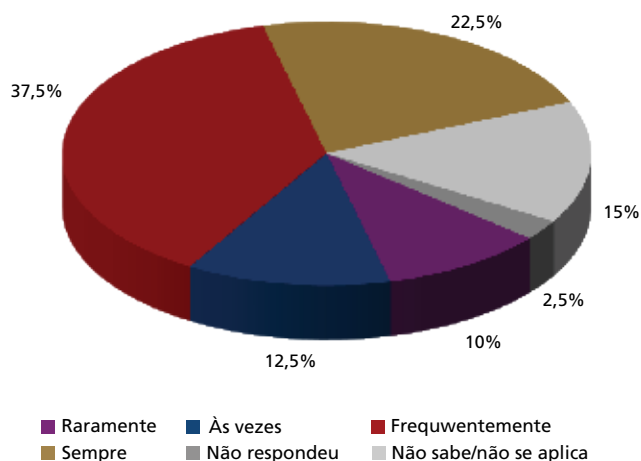


Fonte: Dados desta pesquisa.

#### 4.2.13 Frequência de consulta à base de apoio para prestar contas sobre a atuação no conselho

GRÁFICO 29

#### Frequência de consulta à base de apoio para prestar contas sobre a atuação no conselho

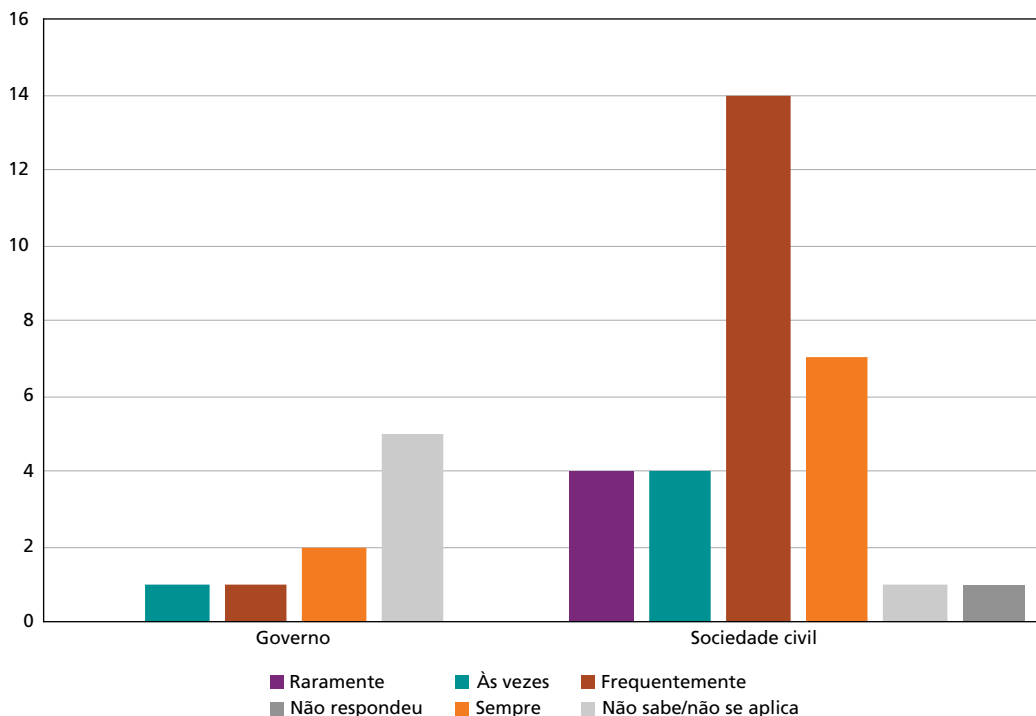


Fonte: Dados desta pesquisa.

A proporção de pessoas que afirma consultar a base frequentemente ou sempre é de 59% no que se refere à consulta para prestar contas.



GRÁFICO 30  
**Frequência com a qual cada segmento consulta a base de apoio para prestar contas sobre a atuação no conselho**

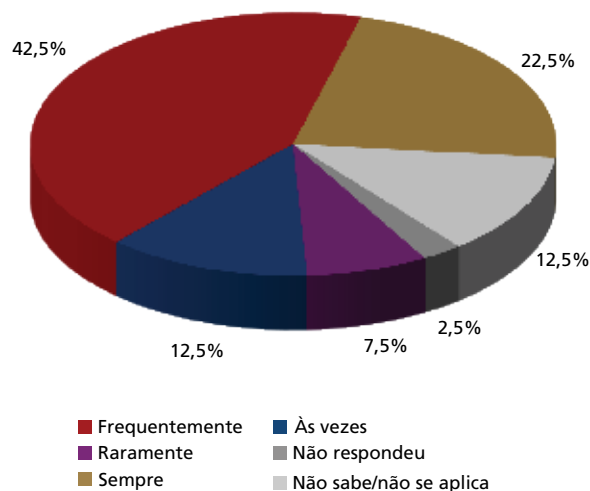


Fonte: Dados desta pesquisa.

Na análise das respostas por setor (gráfico 30), observa-se que tanto a sociedade civil (73%) quanto o poder público (75%) possuem alta frequência de contato com a base para essa finalidade.

#### 4.2.14 Frequência de consulta à base de apoio para construir/fortalecer articulações

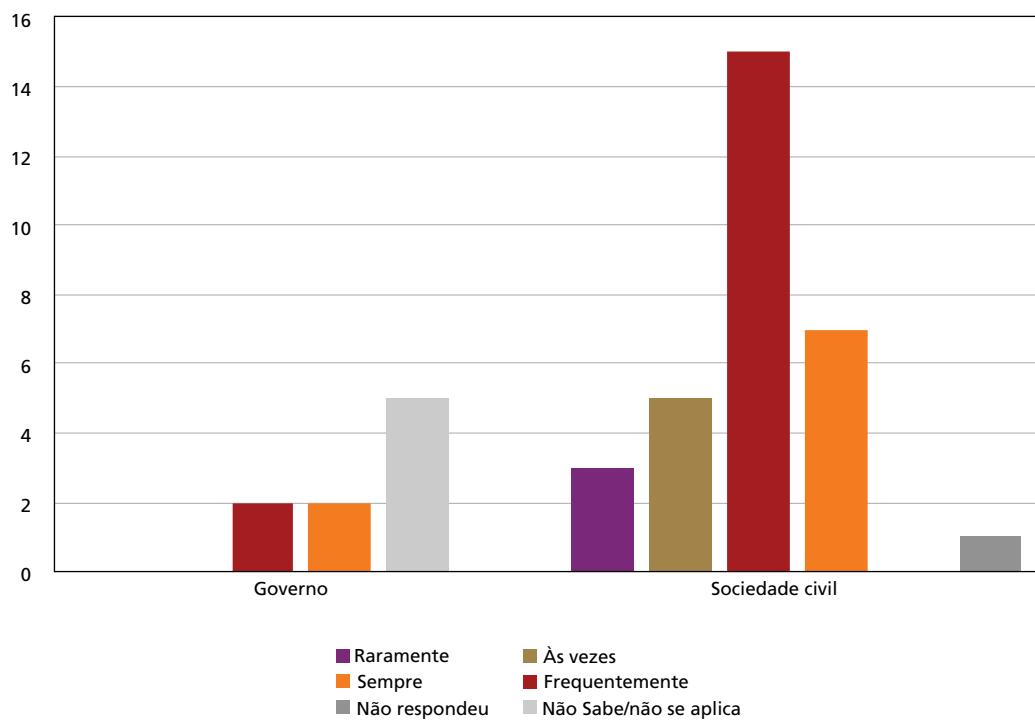
GRÁFICO 31  
**Frequência de consulta à base de apoio para construir/fortalecer articulações**



Fonte: Dados desta pesquisa.

No que se refere à comunicação com a base de apoio para construir ou fortalecer articulações, o número elevado de conselheiros que disseram o fazer *frequentemente* ou *sempre* se mantém (65%), ao passo que 20% disseram entrar em contato *raramente* ou *às vezes* para esse fim.

GRÁFICO 32  
**Frequência com a qual cada setor consulta a base de apoio para construir/fortalecer articulações**



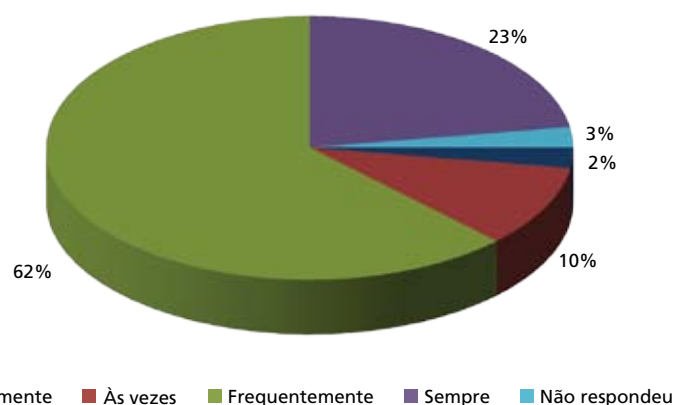
Fonte: Dados desta pesquisa.

Nas respostas por setor, ilustradas no gráfico 32, mantêm-se alta frequência de consulta por parte da sociedade civil e do governo.

### 4.3 Bloco III: funcionamento do conselho

#### 4.3.1 Frequência com a qual a atuação dos conselheiros do Consea corresponde aos interesses de seus respectivos setores

GRÁFICO 33  
**Frequência da correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses de seu setor**



Fonte: Dados desta pesquisa.

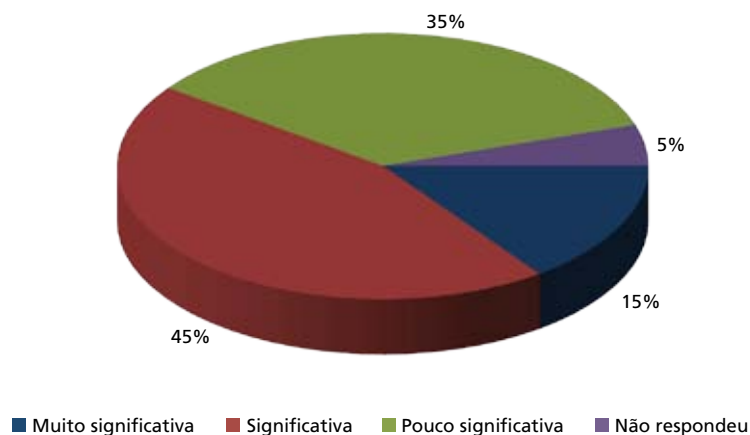
O gráfico 33 mostra um conjunto de respostas bastante variado no que se refere à frequência que a atuação dos conselheiros corresponde aos interesses de seus respectivos setores. Apenas 22% dos conselheiros indicaram que a correspondência ocorre sempre, 62% disseram que ela ocorre frequentemente. 10% dos conselheiros afirmaram que essa correspondência ocorre às vezes.

## 4.3.2 Percepção dos conselheiros em relação à influência do conselho

Nessa questão, o objetivo é obter a opinião dos conselheiros acerca do nível de influência do conselho nas diversas arenas políticas nas quais o Consea poderia intervir de alguma forma, influenciando o processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Influência do Consea na agenda do Congresso Nacional

GRÁFICO 34

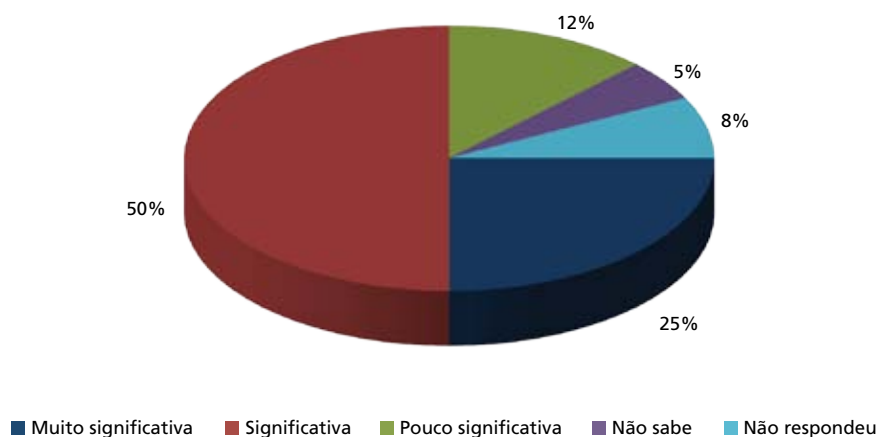
**Influência do Consea na agenda do Congresso Nacional**

Fonte: Dados desta pesquisa.

Um terço dos conselheiros, ou 35% deles, considera a influência do Consea sobre a agenda do Congresso Nacional pouco significativa, ninguém achou que o conselho não tem influência. 60% acreditam que esta é significativa (45%) ou muito significativa (15%).

Influência do Consea nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário

GRÁFICO 35

**Influência do Consea nas políticas públicas do MDA**

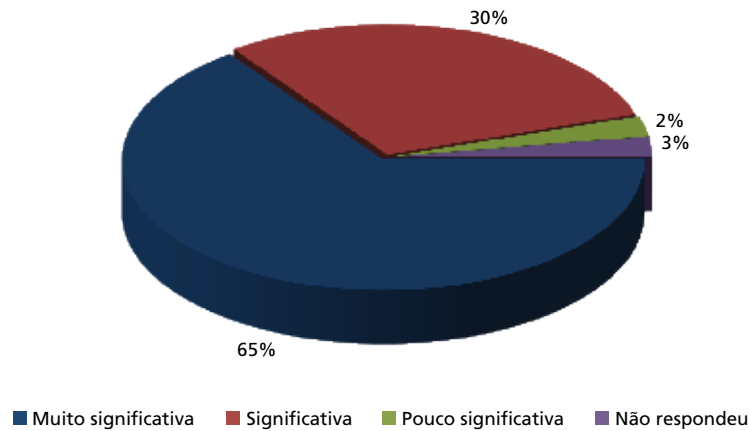
Fonte: Dados desta pesquisa.

No que se refere à influência sobre as políticas MDA, órgão com o qual o conselho tem estreita relação, verifica-se que somente 12% dos conselheiros acreditam que esta é pouco significativa, também ninguém respondeu que não haja influência. 75% dos conselheiros disseram que a influência seria significativa ou muito significativa.

Influência do Consea nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

GRÁFICO 36

**Influência do Consea nas políticas públicas do MDS**



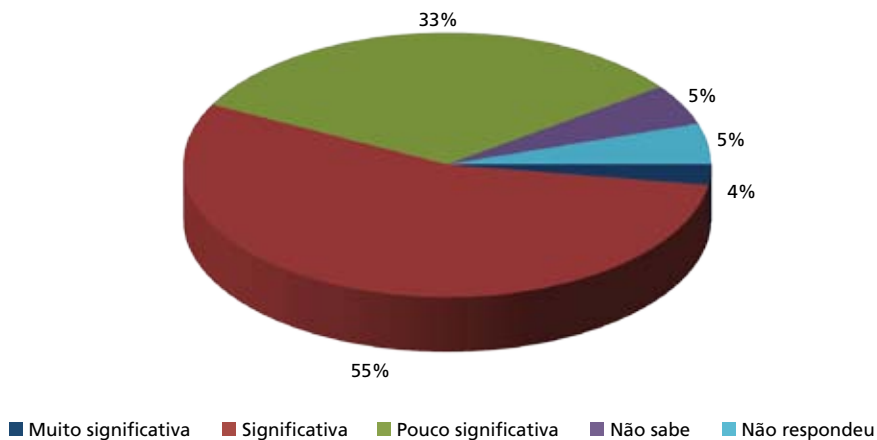
Fonte: Dados desta pesquisa.

Na avaliação da influência do conselho sobre as políticas do MDS a esmagadora maioria sinalizou positivamente, dado que 94% dos conselheiros acreditam haver uma influência significativa ou muito significativa. Somente um membro do conselho não achou isso e outro não respondeu.

Influência do Consea nas políticas públicas de outros ministérios com os quais este se relaciona

GRÁFICO 37

**Influência do Consea nas políticas públicas de outros ministérios com os quais este se relaciona**



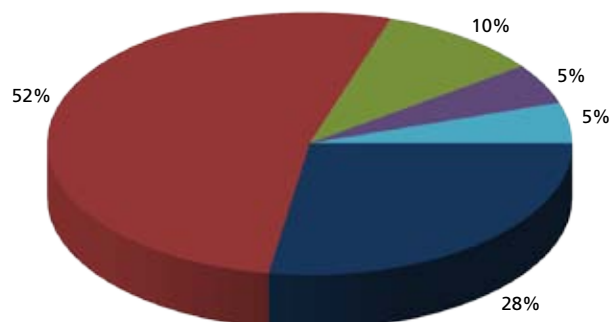
Fonte: Dados desta pesquisa.

Quanto à influência do conselho sobre as políticas de outros ministérios, a resposta foi de 55% para significativa, pouco significativa responderam 32%. É possível que nesse item os conselheiros tenham pensado sobre o Ministério da Saúde (MS), outro importante ministério que o conselho tem forte interação.

Influência do Consea nas iniciativas da sociedade civil

GRÁFICO 38

**Influência do Consea nas iniciativas da sociedade civil**



■ Muito significativa ■ Significativa ■ Pouco significativa ■ Não sabe ■ Não respondeu

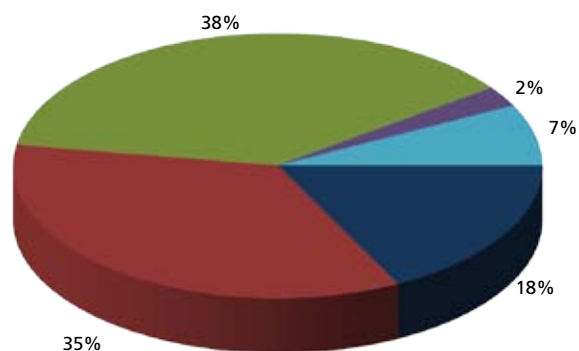
Fonte: Dados desta pesquisa.

Quando se aborda a influência sobre a sociedade civil, verificamos que a grande maioria (80%) respondeu significativa ou muito significativa essa influência. Apenas 10% acharam pouco significativa. O mesmo fenômeno repete-se, ninguém achou que não houve influência.

Influência do Consea na percepção da opinião pública sobre o tema

GRÁFICO 39

**Influência do Consea na percepção da opinião pública sobre o tema**



■ Muito significativa ■ Significativa ■ Pouco significativa ■ Não sabe ■ Não respondeu

Fonte: Dados desta pesquisa.

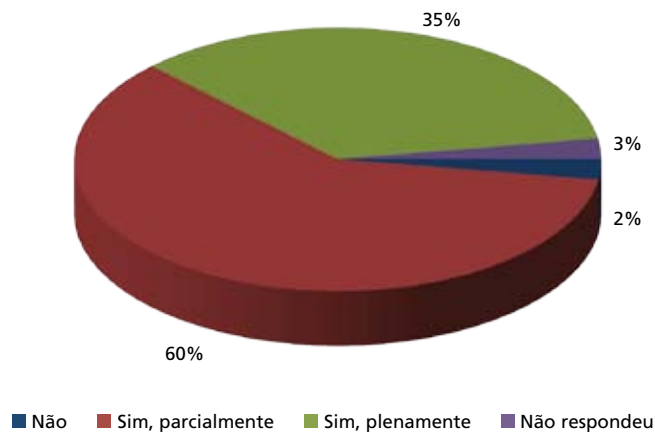
Quanto à influência do Consea sobre a opinião pública com relação à temática da segurança alimentar e nutricional, percebe-se que parte considerável dos conselheiros que responderam à questão acreditava que esse impacto fosse pouco significativo, 38% dos conselheiros. No entanto, um pouco mais da metade (52%) achava que a influência do Consea era significativa ou muito significativa.

#### 4.3.3 Compreensão dos assuntos tratados no conselho

Pergunta-se dessa forma: em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os conselheiros? Essa questão visa aferir a percepção acerca do entendimento dos conselheiros em relação aos assuntos discutidos no conselho. Como respostas possíveis a essa pergunta havia as opções: *não*; *sim, parcialmente* e *sim, plenamente*.

GRÁFICO 40

#### Compreensão dos assuntos tratados no conselho



Fonte: Dados desta pesquisa.

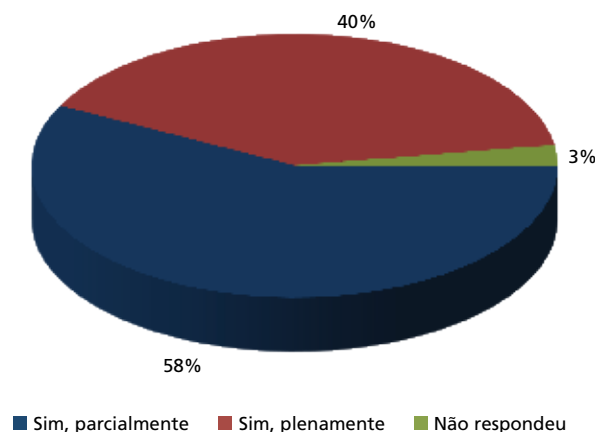
Conforme o gráfico 40 ilustra, 34% acreditavam que os conselheiros compreendiam plenamente os assuntos tratados no Consea, contudo 60% tinham uma compreensão parcial e um (3%) não compreendeu.

#### 4.3.4 Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões do conselho

Nesse item, pergunta-se se a linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os conselheiros. As opções de resposta também foram: *não*; *sim, parcialmente* e *sim, plenamente*.

GRÁFICO 41

#### Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões



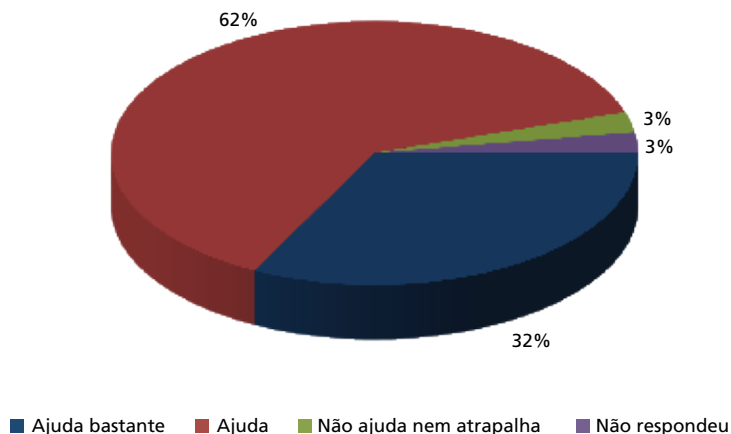
Fonte: Dados desta pesquisa.

Praticamente a mesma proporção (40%) acreditava que a linguagem utilizada era compreendida plenamente. A quantidade de conselheiros que respondeu que a linguagem utilizada nas reuniões era compreendida parcialmente se mantém elevada (57%). Um conselheiro não respondeu.

#### 4.3.5 Avaliação da atuação dos setores do conselho

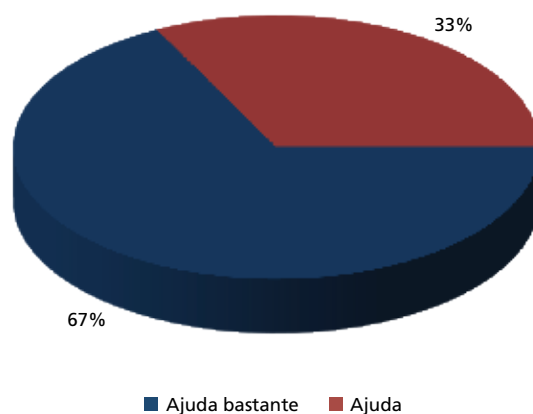
Nesse item, pediu-se aos conselheiros para avaliar a atuação, no conselho, dos setores que o compõem.

GRÁFICO 42  
Atuação do governo



Fonte: Dados desta pesquisa.

GRÁFICO 43  
Atuação da sociedade civil



Fonte: Dados desta pesquisa.

Os gráficos 42 e 43 mostram que a percepção da atuação da sociedade civil é extremamente positiva porque 100% acreditam que a participação desse setor ajuda ou ajudava bastante, ao passo que ninguém respondeu que ela não ajuda nem atrapalha.

No que se refere ao governo, a avaliação também é positiva, mas em uma proporção menor (32%) acredita que a atuação do governo no conselho ajuda bastante. Os que responderam que o governo ajudava representavam 62%. Apenas um respondeu que não ajuda nem atrapalha, outro não respondeu. Vale observar o expressivo reconhecimento dos conselheiros tanto da atuação do governo quanto da sociedade civil.

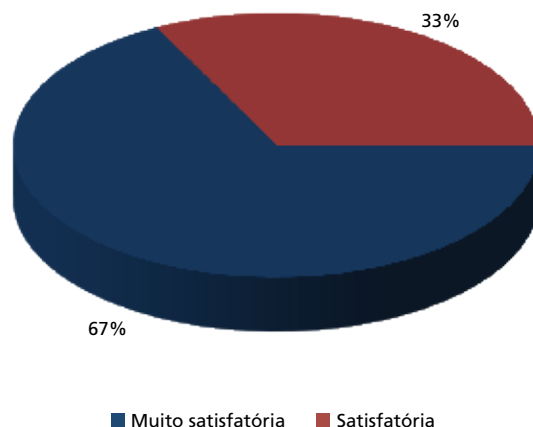
#### 4.3.6 Avaliação das estruturas administrativas e organizacionais do conselho

Esta seção visa avaliar o nível de satisfação dos conselheiros em relação às estruturas administrativas e organizacionais do Consea.

Avaliação da Secretaria Executiva

GRÁFICO 44

**Secretaria Executiva do conselho**



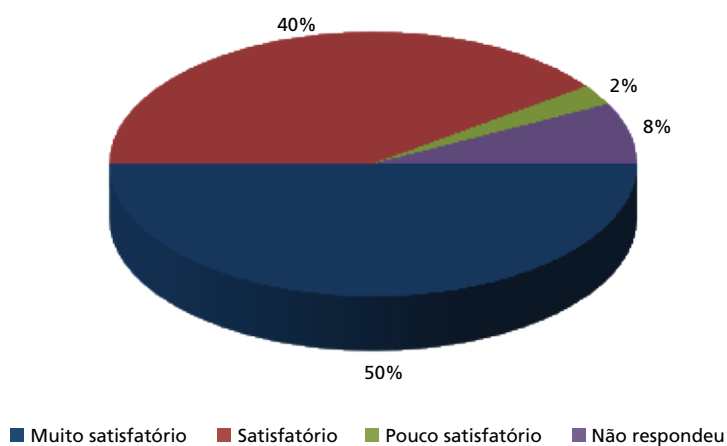
Fonte: Dados desta pesquisa.

No que concerne ao funcionamento da Secretaria Executiva, exercida pelo MDS, 100% acreditavam que o apoio técnico-administrativo e demais serviços realizados eram muito satisfatórios (33%) ou satisfatórios (67%).

Avaliação dos meios de comunicação e divulgação – informes, *website*, publicações

GRÁFICO 45

**Meios de divulgação e comunicação**



Fonte: Dados desta pesquisa.

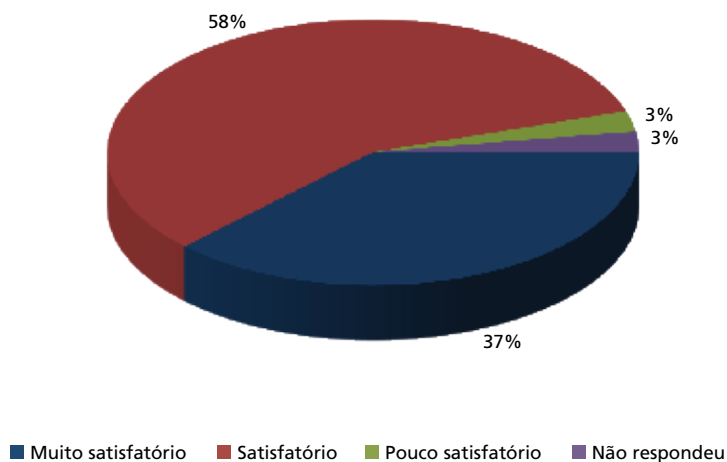
Quanto aos meios de divulgação e comunicação do Consea, a avaliação é predominantemente positiva: 90% acreditam ser satisfatória (40%) ou muito satisfatória (50%). 7% não responderam.



Avaliação do Regimento interno e resoluções

GRÁFICO 46

**Regimento interno e resoluções**



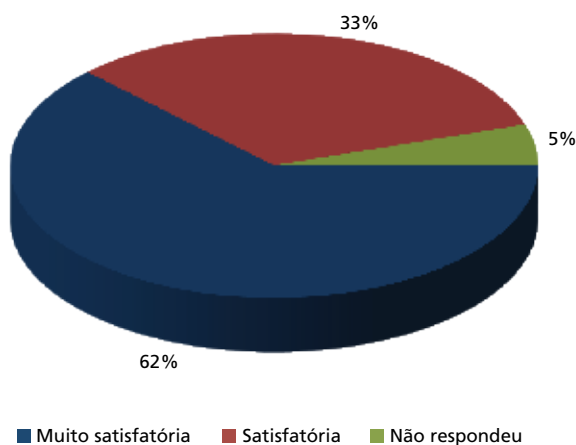
Fonte: Dados desta pesquisa.

Conforme ilustra o gráfico 46, é quase unânime (94%) a aprovação em relação às resoluções e ao Regimento Interno do Consea, ao passo que um conselheiro escolheu pouco satisfatória e um não respondeu.

Avaliação da Presidência do conselho

GRÁFICO 47

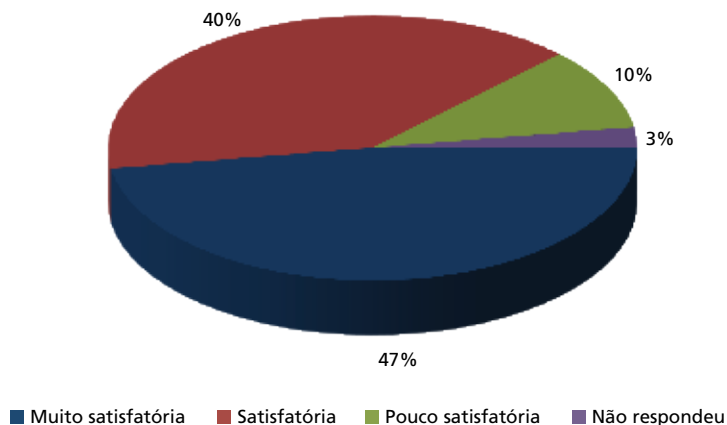
**Presidência do conselho**



Fonte: Dados desta pesquisa.

No que se refere à presidência do conselho, o gráfico 47 mostra uma avaliação bastante positiva de sua atuação, 95% dos conselheiros a consideram muito satisfatória (62%) ou satisfatória (33%).

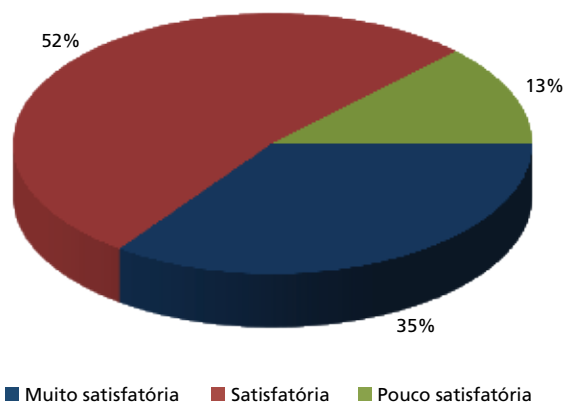
## Avaliação da Plenária do conselho

GRÁFICO 48  
Plenárias

Fonte: Dados desta pesquisa.

Nesse bloco de questões também coube avaliar o andamento das Plenárias do Consea. Nesse caso, a avaliação positiva se mantém, com 87% dos conselheiros afirmando que elas foram satisfatórias ou muito satisfatórias. 10% dos conselheiros disseram, no entanto, que as Plenárias são pouco satisfatórias e um não respondeu.

## Avaliação das comissões temáticas do conselho

GRÁFICO 49  
Comissões temáticas

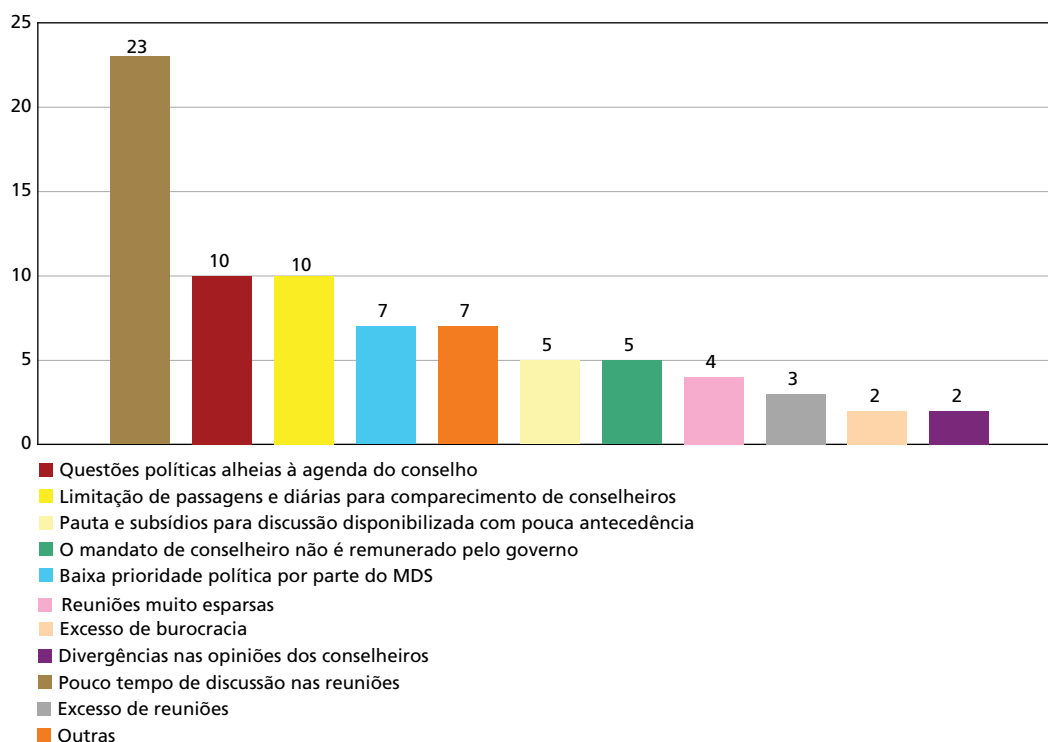
Fonte: Dados desta pesquisa.

Por fim, a avaliação das comissões temáticas do conselho apontou para 87% dos conselheiros, perceberem-nas como satisfatórias ou muito satisfatórias. No entanto, 13% acharam pouco satisfatórias. Foi o maior índice de insatisfação entre os conselheiros em relação às estruturas administrativas e organizacionais do Consea.

## 4.3.7 Principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho

Foi solicitado aos conselheiros para que identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, três dificuldades que eles acreditam serem as principais no que se refere ao processo decisório do Consea. O gráfico 50 mostra a frequência de respostas – em números absolutos – para cada categoria.

GRÁFICO 50  
Principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho



Fonte: Dados desta pesquisa.

É possível perceber que as principais dificuldades apontadas pelos conselheiros são: o pouco tempo de discussão nas reuniões (23 menções), as questões políticas alheias à agenda do conselho (dez menções) e a limitação de passagens e diárias para o comparecimento dos conselheiros nas reuniões (dez menções). A baixa prioridade política por parte do MDS foi resposta de sete conselheiros. A mesma quantidade apontada para outras questões.

A pauta e os subsídios para discussão disponibilizada com pouca antecedência foram apontados por cinco conselheiros, a mesma quantidade sinalizou o mandato de conselheiro não remunerado pelo governo. Quatro indicaram reuniões muito esparsas, três escolheram excesso de reuniões, dois excesso de burocracia e dois divergências nas opiniões dos conselheiros.

Finalmente, dos sete conselheiros que indicaram outras dificuldades, ao especificarem suas respostas, estas incluíam uma diversidade de sugestões: a ausência de setores da sociedade representantes do abastecimento; o aumento da capacidade de mobilizar governos estaduais na implementação do Sisan, com maior participação dos presidentes estaduais; a indefinição do espaço institucional em que ficará o conselho – início do governo Dilma – e conselheiros governamentais tem presença e atuação insuficiente no Consea; o conselho funciona plena e adequadamente, com bons resultados, as dificuldades encontradas são aquelas que afetam a articulação de interesses, natural do contexto político; pouca atenção às propostas do conselho e mais recursos humanos na Secretaria Executiva.

## 5 QUESTÕES ABERTAS

Existem três questões abertas, ou de livre resposta, no questionário para o preenchimento dos integrantes do conselho. A questão 27 perguntou aos conselheiros quais os principais pontos fortes da atuação do conselho; a questão 28 buscou obter as opiniões dos conselheiros quanto aos tipos de ações que poderiam ser implementadas para melhoria da atuação do Consea, e a questão 29 orientou-se pelas críticas e sugestões dos conselheiros ao questionário, e considerações adicionais.

Analisando as duas primeiras, um número considerável de conselheiros respondeu: 82% para a questão 27 e 77% para a questão 28. De maneira a melhor organizar as respostas, elaborou-se categorias que representam o conteúdo geral destas, permitindo sua sistematização. Os conselheiros poderiam apontar mais de um aspecto em suas respostas.

### 5.1 Pontos fortes do Consea

A primeira questão, sobre os pontos fortes, resultou nas seguintes categorias:

TABELA 5  
Pontos fortes do Consea

	Pontos fortes	Número de respostas
1	Aspecto deliberativo	16
2	Dedicação e capacidade dos conselheiros/mobilização social	14
3	Capacidade de influenciar políticas públicas	13
4	Representatividade, diversidade e legitimidade	11
5	Articulação sociedade civil e Estado	11
6	Intersetorialidade	11
7	Fortalecimento da democracia	6
8	Funcionamento interno do conselho	5
9	Apoio à agricultura familiar	3
10	Apoio e articulação com estados e municípios	3
11	Articulação com o Congresso Nacional	2
12	Influência e referência internacional	2
13	Localização na Presidência da República	2

Fonte: Dados desta pesquisa.

Como é possível perceber a partir da tabela 6, o aspecto mencionado com maior frequência pelos conselheiros como ponto forte do Consea diz respeito ao aspecto deliberativo, especificado como “espaço de diálogo”, em que há uma discussão qualificada e o tema da SAN é considerado relevante, segundo os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil. Foram 16 menções que continham alguma ideia relacionada ao Consea como espaço que permite o diálogo como prática democratizante. A qualidade das discussões e o diálogo com vários setores do governo e da própria sociedade civil são apontados como pontos fortes. Um conselheiro afirma que o Consea “é um espaço de constante formação dos conselheiros” e outro observa o conselho como um “espaço de diálogo”, que, segundo um terceiro conselheiro, “discute os temas da área”.

Logo em seguida, com 14 menções, foram apontadas a dedicação e a capacidade dos conselheiros, bem como a mobilização social que existe em torno do tema da SAN. Os conselheiros são claros nesse sentido ao mencionarem a “dedicação da maioria das entidades que compõe o conselho para contribuir na construção de políticas públicas”, “a qualidade/capacidade técnica, política e profissional dos conselheiros” e “os conselheiros da sociedade civil são bastante comprometidos/atuentes”.

Treze respostas apontam como ponto forte a capacidade do Consea de influenciar as políticas públicas e exercer o controle social sobre o governo. Não há citação sobre o outro sentido de controle social, que é justamente o governo controlando a sociedade civil. Um conselheiro chega a afirmar que o conselho é “desencadeador, inspirador, controlador e aperfeiçoador de políticas públicas de SAN – DHAA”, o ponto forte é a “incidência nas políticas públicas” escreve outro.

Vale notar que três temas foram apontados igualmente com 11 menções. São eles: a representatividade, diversidade e legitimidade. Os conselheiros apontam principalmente

a diversidade de sua representação como ponto forte do conselho, que resulta em uma legitimidade ou “credibilidade no âmbito do governo e da sociedade civil”. A articulação entre a sociedade civil e o Estado também obteve 11 respostas, sendo definido como “Interlocução qualificada entre sociedade civil e governo para fortalecimento e evolução de efetividade das políticas de segurança alimentar”. Outro ponto forte foi a intersetorialidade das atividades e articulações do Consea com vários ministérios e entidades do Estado e mesmo da sociedade civil. A intersetorialidade, melhor definida pelos conselheiros, é um “tratamento abrangente dos temas, reconhecendo e debatendo diferentes visões e conflitos”, que “exige um pensamento intersetorial” conclui outro conselheiro.

São também mencionados como pontos fortes do Consea o fortalecimento da Democracia (seis menções); questões relativas ao funcionamento interno do conselho (cinco menções); apoio à agricultura familiar (três menções); apoio e articulação com estados e municípios (três menções); articulação com o Congresso Nacional, especialmente em relação à aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 64, que inclui a alimentação como direito social no Art. 6º da Constituição Federal (CF) (duas menções); influência e referência internacional (duas menções) e localização na Presidência da República (duas menções).

## 5.2 Sugestões de melhoria à atuação do Consea

A questão 28 indagava o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho. As respostas a essa questão foram agrupadas nas seguintes categorias listadas na tabela 6.

TABELA 6  
Sugestões de melhoria na atuação do Consea

	Sugestões de melhoria	Número de respostas
1	Aperfeiçoar o funcionamento interno do conselho	11
2	Apoiar conselhos estaduais e municipais	9
3	Incluir temas ausentes nas discussões	8
4	Monitoramento e avaliação do governo/controle social	7
5	Participação mais ativa dos representantes do governo	6
6	Reorganização das Plenárias	5
7	Ampliar a representação	4
8	Aprofundar a intersetorialidade	3
9	Mais recursos para o conselho	3
10	Modificações no regimento interno	2
11	Maior publicidade ao trabalho do conselho	2
12	Localização na Presidência	2
13	Valorizar as comissões permanentes	2
14	Outros <sup>1</sup>	3

Fonte: Dados desta pesquisa.

Nota: <sup>1</sup> As citações foram: Influenciar (aumentar poder de pressão) a agenda do Congresso Nacional; criar oportunidades para acompanhamento técnico a trabalhadores da agricultura familiar e ampliar mais ministérios na participação e no compromisso com a causa indígena.

Aperfeiçoar o funcionamento interno do conselho e as questões processuais foram as sugestões mencionadas com mais frequência pelos conselheiros (11 menções). Houve considerável diversificação entre elas, desde *melhor funcionamento das comissões temáticas* até *mais objetividade dos trabalhos* ou *reduzir a quantidade de reuniões*. Duas respostas indicaram *descentralizar as “falas”, geralmente falam as mesmas pessoas* e a *metodologia de participação: em alguns momentos fica “centralizada”, cansativa e/ou repetitiva*.

*Apoiar e articular com conselhos e outros entes estaduais e municipais* foi uma sugestão que obteve nove menções, os conselheiros indicaram a necessidade de fortalecer os conselhos subnacionais, pois estes têm condições políticas e físicas frágeis e instáveis. Como sugere um

conselheiro, “para dar vida ativa, progressiva e continuada aos conselhos estaduais requer-se financiamento, suporte e infraestrutura propiciada pelos governos estaduais” ou de “instituir, junto com o MDS, uma estratégia para criar e/ou fortalecer as causas municipais”.

Os conselheiros gostariam de incluir alguns temas ausentes nas discussões levadas pelo conselho. Assim, sugerem “pautar” desde a situação dos povos indígenas e reforma agrária até o *problema dos agrotóxicos*, da qualidade da alimentação e da *obesidade infantil*, também economia solidária e *desenvolvimento humano*. São temas, inclusive, próprios da segurança alimentar e nutricional, um tema por si só complexo. Foram ao todo oito respostas nesse sentido.

O monitoramento e a avaliação das ações do governo foram outro aspecto sugerido pelos conselheiros com sete menções, um controle das políticas públicas no que tange ao orçamento e uma maior resposta das demandas do conselho por parte do governo. É o exercício do controle social, “implantar um sistema de monitoramento e avaliação anual da atuação dos conselheiros (interna e externa/governo e sociedade civil)”. Uma crítica surgiu: “Que a Presidência e Casa Civil respondessem às propostas. O silêncio é problemático”.

Os conselheiros também mencionam: a falta da participação mais ativa dos representantes do governo no Consea (seis menções); reorganização das Plenárias, com a sugestão de mais tempo para a sociedade civil, temas polêmicos presentes, falas mais curtas e maior tempo de evento (cinco menções); ampliar a representação, trazendo setores privados e outras entidades da sociedade civil e indígenas (quatro menções); aprofundar a intersetorialidade, com ministérios e outros conselhos (três menções); mais recursos para o conselho, humano e financeiro (três menções); modificações nas regras do conselho (duas menções); dar maior publicidade ao trabalho do conselho (duas menções); localização na Presidência (duas menções); valorizar as comissões permanentes (duas menções) e outros (três menções).

### 5.3 Críticas, sugestões e considerações adicionais dos conselheiros

A terceira questão aberta, a de número 29 no questionário, teve 17 respostas ou 42,5% de preenchimento. Com menos frequência surgiram respostas com críticas e sugestões dos conselheiros sobre o questionário: “necessidade de se realizar entrevistas com os conselheiros”, “questionário longo” e “distribuído durante a Plenária”, dificultando o preenchimento. Houve também elogios.

Alguns pontos foram reforçados, como o fortalecimento da ação do conselho no plano internacional, com duas menções. Também a participação social foi enaltecida e solicitou-se a ampliação da representação indígena e de mulheres no conselho. Citou-se a necessidade do aprofundamento da relação entre conselhos federais gestores de políticas públicas e houve uma reclamação sobre o baixo retorno das ações do conselho – “demandas do Consea são pouco ouvidas e transformadas em políticas e ações por parte do governo”.

Houve uma sugestão em relação às regras internas de organização do conselho –necessidade de se criar um vice-presidente, “um presidente e um vice” – e duas menções no que se refere ao apoio aos conselhos estaduais e municipais. Surgiu também a questão da intersetorialidade, assim como na questão 27. Por fim, foi citado a falta de divulgação das conquistas do Consea e o desejo da permanência do atual presidente do conselho.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES PARA DEBATE

A partir da sistematização das respostas dos conselheiros foi possível traçar o perfil dos representantes do conselho (quadro 1), bem como verificar suas percepções acerca da forma de atuação, avaliação do trabalho realizado e influência do conselho nas políticas públicas. Os principais resultados foram aqui apresentados, assim como alguns tópicos para debate e reflexão a respeito do funcionamento do conselho. Tais reflexões têm o intuito de auxiliar o conselho na busca conjunta de caminhos para a melhoria de seu processo decisório e para uma melhor articulação

do Consea com os demais conselhos de políticas públicas, instâncias governamentais e entidades da sociedade civil.

QUADRO 1  
Resumo do perfil dos conselheiros

Gênero	55% do sexo feminino e 45% do sexo masculino
Cor/raça	60% dos conselheiros se declaram de cor branca, 17% parda, 10% preta, 5% indígena e 3% amarela
Escolaridade	55% pós-graduação, 17% superior completo, 3% superior incompleto, 15% ensino médio e 5% ensino fundamental
Religião ou culto	42% católica, 25% não declararam, 10% nenhuma, 7% agnóstico e 7% espírita e os mesmos 3% para ateu, evangélico e indígena
Faixa etária	65% entre 41 e 60 anos, 18% com mais de 60 anos e 18% entre 31 a 40 anos
Renda mensal média familiar	64% com renda acima de R\$ 4 mil, 12% entre R\$ 2.501,00 e R\$ 4 mil, 12% entre R\$ 501,00 e R\$ 2.500,00 e 3% abaixo de R\$ 500,00
Tempo no conselho	22% mais de 7 anos, 15% de 4 a 6 anos, 37% de 1 a 3 anos e 15% menos de 1 ano
Representação anterior de outros setores no Consea	70% dos conselheiros nunca representaram outro setor no Consea e 27% já o fizeram
Participação em outros conselhos	72% dos conselheiros atuam ou já atuaram em outro conselho (11 responderam em conselhos estaduais), enquanto 25% responderam que não participam ou participaram de outros conselhos

Fonte: Dados desta pesquisa.

É importante ressaltar o que foi considerado como positivo pela maioria dos conselheiros e que pode servir como exemplo de boas práticas, tanto para os conselhos estaduais e municipais de SAN quanto para os conselhos nacionais de outras áreas de política pública. Trata-se, também, dos aspectos que precisam ser aprimorados, segundo as respostas dadas pelos próprios conselheiros e convidados.

Alguns aspectos que merecem destaque no que se refere à aprovação por parte dos conselheiros são: número total de conselheiros que compõe o Consea, a diversidade de setores representados neste conselho e o número de conselheiros em cada setor. Consideremos que, em geral, os conselheiros se mostram satisfeitos com estes itens.

Ainda em relação aos pontos positivos, os conselheiros mostraram-se bastante satisfeitos com os componentes da estrutura administrativa e organizacional do conselho, todos os itens perguntados foram aprovados por mais de 87% das respostas. Ressalta-se a aprovação de 100% da Secretaria Executiva, exercida pelo MDS. Houve aprovação também do regimento interno e resoluções, da presidência do Consea e dos meios de divulgação e comunicação que também foram quase unânimes.<sup>3</sup>

Com avaliação positiva por parte dos conselheiros, embora não tão unânime quanto às anteriores, estão: a Plenária do conselho e as comissões permanentes. Ainda sobre aspectos que, segundo os conselheiros, são considerados pontos fortes do Consea estão: *i*) o diálogo como prática democratizante – a qualidade do diálogo construído no Consea entre setores do governo e da sociedade civil é apontada como legitimadora desse espaço; *ii*) a dedicação e capacidade de mobilização social em torno do tema da SAN, com o governo e a sociedade civil bastante comprometidos e atuantes; *iii*) a capacidade de influenciar as políticas públicas; *iv*) a alta diversidade e representatividade do conselho; *v*) a forte articulação Estado e sociedade civil; e *vi*) a intersectorialidade da atuação do Consea, um princípio da PNSAN.

Ao apontar as dificuldades enfrentadas pelo conselho, as questões indicadas foram: pouco tempo de discussão nas reuniões; questões políticas alheias à agenda do conselho; limitação de passagens e diárias para o comparecimento dos conselheiros nas reuniões, e baixa atenção e prioridade política por parte do MDS.

3. O período analisado nesta pesquisa corresponde aos meses de março e agosto de 2011, quando os questionários foram aplicados.

Os conselheiros foram questionados sobre sugestões de melhoria ao processo participativo do Consea. Sugerimos que o conselho aprofunde o debate sobre tais sugestões, pois estas proposições têm o potencial de dar maior qualidade ao processo decisório do conselho, além de poderem ser, eventualmente, temas importantes para futuros estudos. São eles:

1. *Aperfeiçoar o funcionamento das reuniões do conselho:* tendo em vista os dados resultantes da pesquisa, há uma recorrência em relação à reorganização das Plenárias, com a sugestão de reservar mais tempo para a sociedade civil nas discussões em pauta, principalmente quando se tratar de temas mais polêmicos. As falas das autoridades que apresentam programas e prestam contas ao Consea deveriam ser, segundo os próprios conselheiros, mais curtas, priorizando o debate com os conselheiros.
2. *Apoiar os conselhos estaduais e municipais:* está claro para os conselheiros a necessidade de apoiar e fortalecer a construção do Sisan, o que inclui fortalecer os conselhos estaduais e municipais já existentes e dar apoio a criação dos conselhos municipais, pois têm condições políticas e físicas frágeis e instáveis. A construção da política e do Sisan requer recursos humanos capacitados e recursos financeiros aos entes em pior condição de realizá-lo, em que o DHAA é mais desrespeitado. A participação da sociedade civil nesse processo é fundamental.
3. *Incluir temas considerados ausentes nas discussões em pauta no conselho:* os próprios conselheiros sugerem “pautar” (incluir) temas que consideram polêmicos, mas necessários para a garantia do DHAA no Brasil. Temas como a situação – não só alimentar – dos povos indígenas, reforma agrária, uso indiscriminado dos agrotóxicos, má qualidade da alimentação e obesidade infantil foram os mais citados. São temas necessários de serem melhor discutidos e aprofundados para o aperfeiçoamento do próprio papel do Consea.
4. *Aumentar a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas:* parece ser unânime a indicação dos conselheiros de aperfeiçoar os mecanismos de controle das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal, principalmente no que tange ao orçamento. As políticas públicas devem incluir em seu desenho formas da sociedade monitorar e avaliar os objetivos e metas estabelecidas, também de forma participativa. É essencial que o orçamento dessas políticas seja transparente. Além disso, há um nítido desconforto dos conselheiros em relação à baixa capacidade de o Estado em responder, de maneira breve e eficaz, as demandas do conselho. Consideram essas demandas como importantes para um desenvolvimento justo e equitativo do Brasil.
5. *Participação mais ativa dos representantes do poder público:* uma participação mais ativa do poder público se traduz praticamente pela necessidade de maior presença nas reuniões do conselho dos representantes, muitos dos quais são ministros de Estado e seus suplentes. Os conselheiros citaram a falta de prioridade e de atenção por parte dos gestores públicos com os espaços de consulta à sociedade civil e aos especialistas. Essa falta de participação ativa dos representantes do poder público para dialogar e prestar contas pode tornar o conselho não como um espaço de diálogo, mas como um monólogo, em que somente a sociedade civil demanda sem nada acontecer.

Por fim, ressaltamos que as questões para debate aqui apresentadas serão aprofundadas na segunda etapa da pesquisa, que analisará, de forma conjunta, as informações obtidas neste e nos demais relatórios relacionados a cada um dos 23 conselhos e três comissões de políticas públicas nacionais analisadas. O Ipea agradece a colaboração dos conselheiros nesta primeira etapa e aceita sugestões para a continuação do trabalho, na tentativa de contribuir com o fortalecimento da democracia, do controle social e da participação da sociedade nas políticas públicas brasileiras.



## REFERÊNCIAS

- BARCELOS, M.; RÉOS, J. C.; SILVA, M. K.; CÔRTEZ, S. V. Conselho Nacional de Saúde: Histórico, papel institucional e atores estatais e societários. *In*: CÔRTEZ, S. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- BRASIL. Congresso Nacional. **A mulher na Câmara dos Deputados**, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/mulheresnoparlamento/bancada-feminina>>. Acesso em: 8 ago. 2011.
- BURLANDY, L. O. **Comunidade Solidária e os programas de alimentação e nutrição: focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2003.
- GRAZIANO, J. S.; BELIK, W.; TAKAGI, M. **Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto Cidadania, out. 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Características étnico-raciais da população: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça**, 2008. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas\\_raciais/PCERP2008.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/caracteristicas_raciais/PCERP2008.pdf)>. Acesso em: ago. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**, 2010a. Disponível em: <[http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS\\_2010.pdf](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em: ago. 2011.
- \_\_\_\_\_. **POF 2008/09 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras**, 2010b. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1648&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1648&id_pagina=1)>. Acesso em: ago. 2011.
- IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.
- \_\_\_\_\_. **Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo**. YEDA, R. C. (Coord.). Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão. Brasília, 1993a.
- \_\_\_\_\_. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. *In*: PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **Documento de Política**, nº 14. Brasília, 1993b.
- MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MALUF, R.; NASCIMENTO, R. C. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: FAO; IICA; Consea, 2009.
- MENEZES, F. Panorama atual da segurança alimentar no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, São Paulo: ActionAid, nov. 1998.
- \_\_\_\_\_. Participação Social no Fome Zero: a experiência do Consea. *In*: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; FRANÇA, C. G. (Org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA; FAO, 2010.
- NASCIMENTO, R. C. **Josué de Castro: o sociólogo da fome**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Três combatentes da fome no Brasil: Josué de Castro, Betinho e Dom Hélder Câmara**. *In*: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7. Porto de Galinhas/PE, nov. 2010. Texto apresentado no Grupo de Trabalho 27.
- PAIVA, D. **Era uma outra história: política social do governo Itamar Franco 1992-1994**. Juiz de Fora: Editora UFJF; FAP, 2009.

**ANEXOS****ANEXO 1**

Observação para facilitar o preenchimento:

Setor – considere o termo “setor” como sendo aquele estabelecido para fins de composição deste conselho: representantes do poder público e da sociedade civil, sendo esta última subdividida de acordo com as especificações de cada conselho.

Base de apoio – considere como “base de apoio” o grupo principal de pessoas representadas pelo(a) conselheiro(a).

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

1. Sexo:

- a) ( ) Masculino                      b) ( ) Feminino

2. Cor/raça (Marque apenas uma alternativa):

- a) ( ) Branca              b) ( ) Preta              c) ( ) Amarela              d) ( ) Parda              e) ( ) Indígena

3. Escolaridade:

- a) ( ) Ensino fundamental              b) ( ) Ensino médio              c) ( ) Superior incompleto  
d) ( ) Superior completo              e) ( ) Especialização              f) ( ) Mestrado incompleto  
g) ( ) Mestrado completo              h) ( ) Doutorado incompleto              i) ( ) Doutorado completo

4. Qual sua religião ou culto? \_\_\_\_\_

5. Faixa etária:

- a) ( ) Até 20 anos                      b) ( ) De 21 a 30 anos                      c) ( ) De 31 a 40 anos  
d) ( ) De 41 a 60 anos                      e) ( ) Mais de 60 anos

6. Renda familiar mensal (Média):

- a) ( ) Abaixo de R\$ 500,00              b) ( ) De R\$ 500,00 a R\$ 1.500,00              c) ( ) De R\$ 1.501,00 a R\$ 2.500,00  
d) ( ) De R\$ 2.501,00 a R\$ 4.000,00              e) ( ) De R\$ 4.001,00 a R\$ 8.000,00              f) ( ) De R\$ 8.001,00 a R\$ 12.000,00  
g) ( ) Acima de R\$ 12.001,00              h) ( ) Não sabe

7. Município/UF de residência: \_\_\_\_\_

8. Situação no conselho:

- a) ( ) Titular                      b) ( ) Suplente  
c) ( ) Não sabe                      d) ( ) Outra \_\_\_\_\_

9. Setor de representação a que pertence:

- a) ( ) Governo. Qual órgão? \_\_\_\_\_  
b) ( ) Sociedade civil. Qual órgão/entidade? \_\_\_\_\_  
c) ( ) Não sabe

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

- a) ( ) Menos de 1 ano      b) ( ) De 1 a 3 anos      c) ( ) De 4 a 6 anos  
d) ( ) De 7 a 10 anos      e) ( ) Mais de 10 anos      f) ( ) Não sabe/não se aplica

11. No seu período neste conselho, já representou outros setores?

- a) ( ) Não      b) ( ) Sim

11.1. Se respondeu Sim na questão 11 (anterior), informe quais setores:

- a) ( ) Governo      b) ( ) Sociedade civil      c) ( ) Não sabe

12. Além deste conselho, você é ou foi conselheiro(a) de outros conselhos nacionais, estaduais ou municipais de políticas públicas?

- a) ( ) Não  
b) ( ) Sim, mas atualmente sou conselheiro(a) apenas deste conselho  
c) ( ) Sim, sou conselheiro(a) de outros conselhos

Quais? (Informe apenas se municipal, estadual, ou federal) \_\_\_\_\_

## BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

### BLOCO II – ATUAÇÃO DOS(AS) CONSELHEIROS(AS)

13. Como você considera a composição do conselho em relação a cada um dos itens abaixo?

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
Número total de conselheiros(as)	( )	( )	( )	( )	( )
Diversidade de setores representados	( )	( )	( )	( )	( )
Número de conselheiros(as) em cada setor	( )	( )	( )	( )	( )
Forma de escolha das entidades com assento no conselho	( )	( )	( )	( )	( )
Forma de escolha dos(as) conselheiros(as) dentro das entidades	( )	( )	( )	( )	( )

14. Na sua atuação no conselho, que interesses você defende *prioritariamente*?

Assinale suas três opções, em ordem de relevância, indicando com um “X” sua 1ª, 2ª e 3ª opção para os itens abaixo:

	1ª opção	2ª opção	3ª opção
Nenhum interesse específico, sigo apenas as minhas convicções pessoais	( )	( )	( )
Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
Interesses do meu setor	( )	( )	( )
Interesses de redes ou movimentos organizados em função de temas ou problemas específicos	( )	( )	( )
Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
Não sabe	( )	( )	( )
Outros	( )	( )	( )

15. Avalie o seu grau de articulação com os demais setores do conselho, segundo a tabela abaixo. (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)

	Muito satisfatório	Satisfatório	Pouco satisfatório	Insatisfatório	Não sabe/não se aplica
Governo	( )	( )	( )	( )	( )
Sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )

16. No exercício do seu mandato como conselheiro(a), você tem alguma base de apoio?

- a) ( ) Sim. Qual(is)? \_\_\_\_\_  
 b) ( ) Não  
 c) ( ) Não sabe

17. Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?

- a) ( ) Não tenho base de apoio      b) ( ) Nunca      c) ( ) Raramente  
 d) ( ) Às vezes      e) ( ) Com frequência      f) ( ) Sempre  
 g) ( ) Não sabe

18. Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio? (Marque as três principais)

- a) ( ) Não tenho base de apoio      b) ( ) Telefonema  
 c) ( ) *E-mail*/lista de discussão      d) ( ) Reuniões presenciais  
 e) ( ) Conversas pessoais      f) ( ) Orkut, Facebook, Twitter e afins  
 g) ( ) *Home-page* institucional      h) ( ) Carta/ofício  
 i) ( ) Fax      j) ( ) Mensagem (torpedo/SMS)  
 k) ( ) Não sabe      l) ( ) Outras \_\_\_\_\_

19. Com que frequência você consulta sua base de apoio para:

I) Definir/sustentar posicionamento no conselho:

- a) ( ) Nunca      b) ( ) Raramente      c) ( ) Às vezes  
 d) ( ) Frequentemente      e) ( ) Sempre      f) ( ) Não sabe/não se aplica

II) Relatar os debates/deliberações do conselho:

- a) ( ) Nunca      b) ( ) Raramente      c) ( ) Às vezes  
 d) ( ) Frequentemente      e) ( ) Sempre      f) ( ) Não sabe/não se aplica

III) Prestar contas sobre a sua atuação no conselho:

- a) ( ) Nunca      b) ( ) Raramente      c) ( ) Às vezes  
 d) ( ) Frequentemente      e) ( ) Sempre      f) ( ) Não sabe/não se aplica

IV) Construir/fortalecer articulações:

- a) ( ) Nunca      b) ( ) Raramente      c) ( ) Às vezes  
 d) ( ) Frequentemente      e) ( ) Sempre      f) ( ) Não sabe/não se aplica

**BLOCO III – FUNCIONAMENTO DO CONSELHO**

20. Para você, com que frequência a atuação dos(as) conselheiros(as) corresponde aos interesses de seus respectivos setores?

- a) ( ) Nunca      b) ( ) Raramente      c) ( ) Frequentemente  
d) ( ) Sempre      e) ( ) Não sabe/não se aplica

21. Avalie a influência da atuação do conselho em relação a:

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
Agenda do Congresso	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Agrário	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	( )	( )	( )	( )	( )
Políticas públicas de outros ministérios com os quais o conselho se relaciona	( )	( )	( )	( )	( )
Iniciativas da sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )
Percepção da opinião pública sobre o tema	( )	( )	( )	( )	( )

22. Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos(as) os(as) conselheiros(as)?

- a) ( ) Não      b) ( ) Sim, parcialmente      c) ( ) Sim, plenamente

23. A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos(as) os(as) conselheiros(as)?

- a) ( ) Não      b) ( ) Sim, parcialmente      c) ( ) Sim, plenamente

24. Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo na atuação do conselho? (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor)

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda nem atrapalha	Atrapalha	Atrapalha bastante	Não sabe/não se aplica
Governo	( )	( )	( )	( )	( )	( )
Sociedade civil	( )	( )	( )	( )	( )	( )

25. Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais do conselho. (Marque com um "X" a coluna correspondente a cada setor/segmento)

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não sabe/não se aplica
Secretaria Executiva	( )	( )	( )	( )	( )
Meios de comunicação e divulgação (informes, <i>website</i> , publicações)	( )	( )	( )	( )	( )
Regimento interno e resoluções	( )	( )	( )	( )	( )
Presidência	( )	( )	( )	( )	( )
Plenária	( )	( )	( )	( )	( )
Comissões temáticas	( )	( )	( )	( )	( )

26. Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pelo conselho? (Marque no máximo três alternativas)

- a)  Pouco tempo de discussão nas reuniões
- b)  Reuniões muito esparsas
- c)  Excesso de reuniões
- d)  Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência
- e)  Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)
- f)  Questões políticas alheias à agenda do conselho
- g)  Excesso de burocracia
- h)  Divergência nas opiniões dos(as) conselheiros(as)
- i)  Baixa prioridade política por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- j)  Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros(as)
- k)  O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo
- l)  Outras \_\_\_\_\_

27. Quais os principais pontos fortes na atuação do conselho?

28. O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?

Muito obrigado!

Espaço destinado para considerações adicionais, bem como para críticas e sugestões sobre este questionário.

## ANEXO 2

**PROJETO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

Senhor(a) conselheiro(a),

O Ipea vem incorporando os temas da participação e do diálogo como centrais na sua agenda de debates e formulações sobre o desenvolvimento. Essa nova frente de atuação do instituto, de seus pesquisadores e redes associadas tem se desenvolvido das mais variadas maneiras – envolvendo desde pesquisas para a melhor compreensão da estrutura e do funcionamento dos conselhos e conferências, em nível nacional e local, até a celebração de acordos com conselhos específicos, visando à produção de relatórios propositivos quanto à estrutura dos conselhos e à sua forma de relacionamento com a política pública de seus respectivos setores.

No momento, iniciamos um estudo sobre o funcionamento dos conselhos atuantes em âmbito nacional, incluindo o Consea. Para tanto, aplicaremos o questionário anexo aos conselheiros deste conselho, visando conhecer suas opiniões sobre a atuação do Consea.

Gostaríamos de salientar que *suas respostas a este questionário serão tratadas com confidencialidade* e não haverá qualquer menção a nomes de conselheiros ou da organização a que estes pertençam, quando da produção dos relatórios de pesquisa. Os questionários serão de acesso e uso exclusivo do Ipea, sendo vedado o acesso aos dados brutos por qualquer outra instituição.

Reiteramos que sua colaboração é fundamental para que possamos compreender melhor o alcance e as potencialidades da participação social na construção de políticas públicas capazes de responder aos desafios colocados ao desenvolvimento de nosso país.

Estamos à disposição para dúvidas, críticas, contribuições e comentários acerca deste estudo e, desde já, agradecemos sua valiosa colaboração. Informações adicionais sobre esta pesquisa podem ser obtidas no *e-mail* joana.alencar@ipea.gov.br.

Atenciosamente,

Marcio Pochmman  
**Presidente do Ipea**

## ANEXO 3

QUADRO 1A  
Legislação Consea

Identificação	Data	Situação	Ementa
Emenda Constitucional nº 064/2010	4/2/2010	Vigente	Altera o Art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social
Losan – Lei nº 11.346	15/9/2006	Vigente	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências
Lei nº 10.869	13/5/2004	Vigente	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências
Lei nº 10.683	28/5/2003	Vigente	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências
Decreto nº 7.272/2010	25/8/2010	Vigente	Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sisan com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Decreto nº 6.273/2007	23/11/2007	Vigente	Cria, no âmbito do Sisan, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
Decreto nº 6.272/2007	23/11/2007	Vigente	Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)
Decreto nº 6.245/2007	22/10/2007	Revogado	Acrescenta o Art. 8º ao Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Consea
Decreto nº 5.303/2004	10/12/2004	Revogado	Dá nova redação ao Art. 3º do Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Consea
Decreto nº 5.079/2004	12/5/2004	Revogado	Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Consea, e dá outras providências
Decreto nº 5.024/2004	23/3/2004	Revogado	Acresce parágrafo ao Art. 3º do Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Consea, dá outras providências
Decreto nº 4.848/2003	29/9/2003	Revogado	Acresce inciso ao caput do Art. 3º do Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamenta o funcionamento do Consea
Decreto nº 4.794/2003	25/7/2003	Revogado	Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do gabinete do ministro de Estado extraordinário de segurança alimentar e combate à fome, e dá outras providências
Decreto nº 4.582/2003	30/1/2003	Revogado	Regulamenta o funcionamento do Consea, e dá outras providências
Decreto nº 1.366/1995	12/1/1995	Revogado	Dispõe sobre o programa Comunidade Solidária e dá outras providências
Decreto nº 1.098/1994	25/3/1994	Revogado	Aprova o Regimento Interno do Consea e dá nova redação ao parágrafo único do Art. 3º do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, que institui o Consea
Decreto nº 859/1993	6/7/1993	Revogado	Altera o Art. 4º do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, que institui o Consea
Decreto nº 837/1993	11/6/1993	Revogado	Acresce parágrafo único ao Art. 3º do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, que institui o Consea
Decreto nº 807/1993	24/4/1993	Revogado	Institui o Consea e dá outras providências
Portaria nº 960	10/12/2004	Vigente	Aprova o Regimento Interno do Consea
Resolução do Consea no 3	7/6/2005	Vigente	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a apreciação de matéria pelo Consea

Fonte: <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> e <[www4.planalto.gov.br/consea](http://www4.planalto.gov.br/consea)>.





**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **Editorial**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Njobs Comunicação**

### **Supervisão**

Cida Taboza

Inara Vieira

Thayse Lamera

### **Revisão**

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

### **Editoração**

Anderson Reis

### **Capa**

Andrey Tomimatsu

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**SAE**  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral da  
Presidência da República

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA