

**ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PRINCIPAIS
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS DE CONTROLE DE
ALIMENTOS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Alexander Magalhães Goulart
Dornelles

Orientador: Prof. Ms. Amarildo Baesso

ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS DE CONTROLE DE ALIMENTOS NO BRASIL

Autor: Alexander Magalhães
Goulart Dornelles
Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento

Palavras-chave: participação social, políticas públicas e Estado.

Resumo

O presente trabalho analisa a interface sócio estatal das instituições públicas com os mecanismos, ferramentas ou espaços criados para promover a participação social nas instituições públicas de controle dos alimentos no Brasil. Uma entidade civil de representação dos consumidores foi auscultada para se compreender a relevância dos principais espaços adotados pelas instituições públicas federais nos últimos anos. Os levantamentos foram realizados por meio de questionários aplicados a pessoas chave de 04 (quatro) organizações públicas que atuam no controle oficial na área de alimentos no país. As instituições objeto do estudo foram Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), vinculada ao Ministério da Saúde (MS), Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SENACON) do Ministério da Justiça (MJ) e Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade e Tecnologia (INMETRO) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O referencial teórico apontou que são cerca de 8 a 9 espaços ou ferramentas mais utilizadas pelos órgãos federais. No geral, todos os órgãos promovem, valorizam e incentivam a participação da sociedade civil

organizada, tais como as entidades civis de defesa dos consumidores, porém a SDA/MAPA ainda não estimula ou incentiva a participação desses representantes de consumidores.

Introdução

A recente democratização do Brasil tem seu início com a Constituição Federal de 1988. A partir disso, o Estado brasileiro iniciou uma organização governamental que, paulatinamente, vem organizando espaços e ferramentas para promover uma participação social de forma a garantir que as políticas públicas estejam cada vez mais próximas dos interesses dos cidadãos brasileiros.

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), as recentes projeções do agronegócio brasileiro para 2022/23 nos permitirão abastecer anualmente um total de 200 milhões de brasileiros e gerar excedentes exportáveis para algo em torno de 200 países. O saldo é um mercado agrícola e pecuário interno forte e uma balança comercial que gera mais de 100 bilhões de dólares a cada ano (BRASIL, 2013c).

As agroindústrias de pequeno, médio e grande porte no setor de alimentos são impelidas de concorrerem no mercado interno e externo, regado pela lógica da competitividade global. Todavia, a busca contínua pelo incremento da lucratividade de algumas empresas do setor pode contrapor-se aos interesses dos consumidores.

Os alimentos representam uma necessidade básica de qualquer sociedade e, assim, os órgãos relacionados direta ou indiretamente ao controle de alimentos no país devem criar mecanismos democráticos de controle social para garantir que os órgãos públicos responsáveis pelos controles oficiais de alimentos sejam efetivos.

A presente pesquisa pretende analisar os mecanismos de participação social das 04 (quatro) instituições públicas que regulam o setor de alimentos no Brasil. As instituições identificadas foram a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (SENACON/MJ), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (ANVISA/MS), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (INMETRO/MDIC) e a Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA). Para tanto, foram identificadas as principais

instituições do setor e, por meio de um questionário, as informações foram levantadas com pessoas chave que permitiram a obtenção dos resultados. Adicionalmente, um questionário foi elaborado e aplicado a um representante da maior entidade civil de defesa do consumidor para auscultar a percepção dos consumidores.

Os resultados apresentaram-se satisfatórios, uma vez que a maioria das organizações apresenta mecanismos efetivos que garantem a participação social. Porém, há ferramentas ou espaços de participação dos consumidores que ainda são subutilizadas por alguns órgãos e, em outros, que podem ser melhor qualificadas.

Referencial Teórico

As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública são: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação. O momento da agenda é o da inclusão de determinada demanda social na agenda, ou seja, na lista de prioridades. Em seguida, a elaboração consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos e o estabelecimento de prioridades. A formulação inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da declaração da decisão adotada, definindo objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro. A implementação é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. A execução é o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É colocar em prática efetiva a política ou realizá-la. O acompanhamento é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções para se atingir os objetivos. A avaliação consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006).

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. A estrutura, quadros e cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação. Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, por meio das quais os agentes públicos perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos, com tanto peso quanto as classes e os grupos de interesse (SARAVIA, 2006).

Segundo os autores clássicos, tais como Cobb e Elder (1972), citados por Howlett *et al.* (2012):

[...] os processos pré-políticos, ou pelo menos de pré-decisão, muitas vezes desempenham o papel mais crítico na determinação das questões e alternativas que devem ser consideradas pelo Estado e pelas prováveis decisões que serão tomadas. O que acontece nas câmaras de deliberações nas instituições formais de governo talvez signifique pouco mais que reconhecer, documentar e legalizar, se não apenas legitimar, os resultados momentâneos do confronto contínuo de forças existentes na matriz social mais ampla. (COBB E ELDER, (1972, p 12) citados por HOWLETT *et al.*, 2012)

A montagem da agenda é um processo gerado pelo resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica. Para se entender a montagem da agenda, deve-se conhecer de que modo indivíduos e grupos determinam demandas por uma dada política, às quais o governo dá resposta e vice-versa (HOWLETT *et al.*, 2012).

Parte do estudo da montagem da agenda é saber como os interesses dos atores sociais e estatais são filtrados através de seus contextos institucionais e ideológicos. Uma pequena proporção de problemas constantes na agenda sistêmica ou informal, questões merecedoras de atenção pública segundo a comunidade política, é levada a sério pelo governo como problemas públicos. Assim é que passam a constar na agenda institucional (HOWLETT *et al.*, 2012).

Há três principais modos de montagem de agenda: a iniciação externa, a mobilização e a iniciação interna. Na iniciação externa, típico das democracias liberais, a partir de sociedades pluralistas, a demanda surge na sociedade para compor a agenda pública e, em seguida, a agenda institucional. Na mobilização, a partir dos regimes totalitários, os tomadores de decisão levam da agenda institucional para agenda pública. Na iniciação interna, característica das burocracias autoritárias, os grupos influentes junto aos tomadores de decisão iniciam uma política sem desejar qualquer participação pública (HOWLETT *et al.*, 2012).

As poliarquias, diferentemente das monarquias e oligarquias, podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados ou regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997).

As políticas podem ser caracterizadas, quanto à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos. As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios. As políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. As políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis preliminarmente, uma vez que dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. As políticas constitutivas determinam as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000).

A política democrática implica uma disposição de pensar o conjunto dos interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades. Seu campo específico está além das corporações que são plenamente reconhecidas e assimiladas. A política democrática é essencialmente política dos cidadãos, na qual a coerção e o conflito não se separam do consenso (NOGUEIRA, 2006).

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, há três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade; o sistema legal é o mecanismo mais geral de controle, praticamente se identificando com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar. O mercado é o sistema econômico em que o controle se realiza mediante a competição. A sociedade civil funciona como controle de interesses definidos: os

grupos sociais que a compõem tendem a se organizar, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público (SANTOS, 2004).

Os cidadãos devem se encarregar do governo, por intermédio de seus representantes livremente eleitos e mediante a criação de formas organizadas de participação e pressão. Grupos particulares tais como empresários, profissionais, técnicos não podem ter maior peso específico no governar (NOGUEIRA, 2006).

A missão dos gestores públicos é servir ao interesse público. Podem incentivar parcerias com entidades privadas, mas não podem alimentar reservas de mercado, entregar as decisões aos particulares ou sobrepor normas informais às regras da Constituição e às leis. O controle social precisa ser valorizado e incentivado para garantir o bom uso dos recursos públicos e a adoção de políticas governamentais com processos decisórios democráticos e transparentes para sua correta destinação e aplicação (NOGUEIRA, 2006).

A reforma democrática do Estado abriga a participação em seu próprio processo constitutivo. A participação democrática possibilita uma melhor explicitação das demandas, diferenças e aspirações, garantindo o alcance de uma síntese delas (NOGUEIRA, 2006).

Principalmente em países em desenvolvimento, observa-se que os representantes populares agem tomando decisões com base em interesses localizados. Dados disponibilizados pelo Banco Mundial sobre o fenômeno da “captura do Estado” reforçam essa afirmação, com a agravante de que se trata de uma situação endêmica nesses países: instituições formais são perpassadas e controladas por redes de pessoas que intercambiam favores e fazem uso da máquina governamental em seu próprio interesse. Nesse contexto, a representação democrática é seriamente distorcida (SANTOS, 2004).

A polaridade Estado-Mercado e a dicotomia entre racionalidade governativa e imperativos democráticos e outra com o paradigma tecnocrático, ao questionar os

conceitos de eficiência entendida como concentração, centralização e fechamento do poder decisório, o de eficácia de gestão como insularidade tecnocráticaⁱ e o de autonomia como capacidade de isolar-se das pressões dos interesses econômicos (SANTOS, 2004).

Um Estado mais capaz pode ser um Estado mais efetivo, mas efetividade e capacidade são coisas distintas. Capacidade significa a habilidade de promover e conduzir ações coletivas eficientemente, como promover a lei e a ordem, garantir oferta de serviços de saúde pública e infraestrutura básica. Efetividade é o resultado da utilização dessas capacidades para atender às demandas sociais. Um Estado pode ser capaz e não ser efetivo, se suas capacidades não são utilizadas no interesse da sociedade (SANTOS, 2004).

As conclusões da Conferência de Toluca, promovida pela Organização das Nações Unidas em 1996, indicam a necessidade de democratização e descentralização da ação estatal, a transparência da Administração Pública e a criação de novas formas de associação setor público-sociedade. A utilização de concertos onde o cidadão participe da gestão estatal por meio de órgãos colegiados com poder normativo, consultivo, deliberativo ou fiscalizatório pode-se constituir em meio para que o processo decisório contribua para recuperar a legitimidade e a credibilidade do Estado frente ao cidadão. Frente a isso, na esfera federal, a legislação ordinária tem instituído, com alguma frequência, órgãos colegiados para permitir a participação e o controle social no processo de formulação de políticas e no acompanhamento e avaliação da ação governamental (SANTOS, 2004).

A legitimidade das entidades representativas de cidadãos para fins de controle social será conferida pelas disposições normativas democráticas. Caberá ao Poder Público manter cadastro das entidades da sociedade civil legalmente constituídas e em atividade há pelo um ano, para efeito de institucionalização e implementação, do acompanhamento da execução e da avaliação de programas, projetos ou atividades governamentais (SANTOS, 2004).

Como ensina Carmen Lucia Antunes Rocha (1999, p.42), citada por Santos (2004):

“[...] a administração pública somente é democrática (ou será, no caso brasileiro) quando contar com administrados tão democraticamente atuantes quanto sejam os interesses por eles buscados para o benefício de todos e não apenas de uns poucos e eternamente beneficiários privilegiados da coisa pública, que se vem particularizando e sendo tratada tão ineficientemente em detrimento dos que dela mais precisam desde os primeiros momentos da colonização, ainda hoje não superada”. (ROCHA, 1999, p. 42, apud SANTOS, 2004, p. 36)

Nas últimas décadas, houve uma disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O atual governo brasileiro tem sustentado uma proposta de participação social como método de gestão, acelerando um processo de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Recentemente, diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias, entre outros, têm sido criados e, principalmente, fortalecidos, no âmbito do planejamento e da execução de programas federais (PIRES e VAZ, 2012).

O conceito de interface sócio estatal em substituição ao conceito de participação social, entendendo o primeiro como provedora de maior capacidade, na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país (PIRES e VAZ, 2012).

Na última década, a estrutura governamental apresentou mais canais de interação entre ambas as dimensões particularmente interessantes do ponto de vista da diversificação de formatos e desenhos. A lista é ampla, sendo possível citar pelo menos oito tipos específicos desses canais: os conselhos de políticas, as conferências temáticas, os planos plurianuais participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. (PIRES e VAZ, 2012).

A Constituição de 1988 prevê a estruturação dos conselhos nos três níveis de governo, com formato híbrido, sendo, em geral, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural (WAMPLER; AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001 citados por PIRES e VAZ, 2012).

Em 2000, foi editada a Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 48 prevê importantes instrumentos de transparência da gestão fiscal. Em seu parágrafo único, define o artigo 48 que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (SANTOS, 2004).

Entre 2002 a 2010, foi possível perceber pelo menos três importantes fatores nessa linha: i) uma variação positiva no volume de programas com interfaces sócio estatais; ii) um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos; e, por fim, iii) um incremento do número médio de interfaces sócio estatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado (PIRES e VAZ, 2012).

Os dados apontam que, em 2002, 60,4% dos órgãos tinham programas que incentivavam a interface sócio estatal. Em 2004, esse percentual passou para 65% de órgãos e para 79,1% em 2005, mantendo esta média até o ano de 2010, quando este percentual atingiu 91,7% de órgãos. Ao longo dos anos, os percentuais tendem a maior homogeneização, isto é, a uma maior semelhança, sugerindo que deixa de haver concentração em determinados tipos de interface e passa a haver uma adoção tendente ao equilíbrio entre os diversos tipos de mecanismos (PIRES e VAZ, 2012).

Na Constituição de 1988, mais de 30 artigos tratam, de alguma forma, da participação social que, conseqüentemente, foi prevista em leis relacionadas a políticas públicas setoriais, como da saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente. No caso do Brasil, a participação social já está incorporada em muitos dos marcos legais que asseguram os direitos dos cidadãos e regulamentam as políticas públicas (PIRES & LOPEZ, 2010).

Os Conselhos são vinculados a órgãos públicos, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Nas mais diversas áreas, eles foram constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal. Representam espaços permanentes, em que as reuniões ocorrem com regularidade e há continuidade dos trabalhos (LIMA et al., 2014).

A institucionalização dos conselhos é um processo de consolidação e formalização das regras e inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia. No entanto, este processo varia entre os conselhos e resulta, em diferentes capacidades administrativas e estruturas organizativas. Assim, observaram-se três dimensões importantes para mensurar a institucionalização de um conselho: i) reconhecimento formal por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; ii) disponibilidade de recursos para esta tomada de decisão; e iii) aprendizado acumulado para o processo decisório (LIMA et al., 2014).

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

A disponibilidade de recursos também está entre as condições necessárias para o cumprimento dos propósitos do conselho. Estes recursos podem ser materiais, organizacionais ou até mesmo se referirem às capacidades técnicas dos servidores que dão suporte. Alguns destes recursos também estão formalizados, como a existência de uma secretaria executiva e a previsão de comissões de trabalho que permitam o aprofundamento dos debates (LIMA et al., 2014).

A institucionalização pode ser entendida como a capacidade do conselho responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas, sendo capaz de inserir-se nele nas suas diferentes etapas. Portanto, é necessária a formalização de procedimentos que passam a ser rotineiros, o reconhecimento estatal do papel do conselho na formulação de políticas públicas, a posse de recursos físicos e organizacionais, além do aprendizado resultante dos trabalhos desenvolvidos. A institucionalização não é sinônimo de sucesso ou efetividade do conselho, mas indica um potencial maior ou menor de que este seja efetivo. (LIMA et al., 2014).

Os principais espaços ou ferramentas de participação social e diálogo existentes na administração pública federal são os Conselhos de Política Pública, as Conferências de políticas públicas, a Ouvidoria Pública, as Audiências públicas, as Consultas públicas, os Grupos de Trabalho, as Reuniões, as Mesas de negociação ou Mesas de diálogo e os Planos Plurianuais participativos (BRASIL, 2013b).

Segundo Pires e Vaz (2012: p. 11), os Conselhos de Política Pública são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, que pode ser dividida em diferentes segmentos.

Conforme Teixeira, Souza e Lima (2012: pp. 14 e 15) citados por BRASIL, (2013b), as Conferências de políticas públicas são eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nas quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas

são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, em geral, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto.

Conforme a Ouvidoria-Geral da União (2013, citada por BRASIL (2013b), a Ouvidoria Pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência da ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos.

As audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos de determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum a realização de audiências públicas na área ambiental, quando o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico. (Pires e Vaz, 2012: 13p);

As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. Grosso modo, é possível observar sua utilização relativamente frequente por parte de agências reguladoras e também na área da saúde (Pires e Vaz, 2012: 13p).

Os Grupos de Trabalho representam um espaço de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais; grupos de trabalho paritários; e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes são representantes da sociedade. Em geral, são criados por algum instrumento normativo (decreto, portaria etc.) que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição (BRASIL, 2013b).

As Reuniões são espaços comuns de participação não institucionalizada nos quais organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, empresários, entre outros, estabelecem um diálogo presencial com representantes do poder público sobre determinada agenda. Elas permitem a interação com grupos específicos, apresentação de demandas, negociação, recebimento de informações, etc. (BRASIL, 2013b).

As Mesas de negociação ou Mesas de diálogo são novas interfaces estabelecidas entre os âmbitos do Estado e da sociedade que constituem, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos. Esse tipo de experiência tem caráter de ineditismo no país. Três tipos de mesa ocorreram no governo Lula, variando tanto em temática quanto em desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008. (Pires e Vaz, 2012: 12p citados por BRASIL, 2013b);

Os Planos Plurianuais (PPA) participativos: o governo federal estabeleceu, em conjunto com diversas redes e fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo pioneiro de participação popular no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, em 2003. Para tanto, foram realizadas plenárias nos 27 estados da federação. Em 2011, o governo federal iniciou um novo processo participativo na formulação da dimensão estratégica e no estabelecimento de uma sistemática de monitoramento participativo do PPA 2012-2015. Esse processo tem

se dado por meio da criação de um espaço de participação chamado Fórum Interconselhos, que conta com a presença de representantes da sociedade civil de diversos Conselhos Nacionais, assim como outras organizações, redes e movimentos sociais (BRASIL, 2013b).

Os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência. A função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são pertinentes (CGU, 2008 citado por BRASIL, 2013b).

Como aponta Evans,

“[...] o problema é que a retórica dos tomadores de decisão (gestores/ agentes públicos) geralmente enfatiza a importância da participação cidadã quando na prática eles querem dizer “consulta” entre os agentes públicos e os cidadãos [...]. De fato, a ideia de compartilhar o processo decisório não é palatável para a maioria dos tomadores de decisão”. (EVANS, 2012, p.13, citado por BRASIL, 2013b).

Muitas potencialidades têm sido identificadas no campo da participação social, mas aprimoramentos são certamente necessários. Há evidências de que a ênfase das melhorias na área da participação social não reside em criar mais instâncias ou órgãos, mas sim em qualificá-los (BRASIL, 2013b).

Há 24 anos, desde a promulgação da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, as relações de consumo no Brasil ganharam uma nova dimensão (BRASIL, 1990). A garantia do consumidor de levar um produto ou serviço condizente com o que foi pago saiu da esfera de um tácito acordo para virar lei. Se não foi responsável por uma revolução, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) pautou uma mudança de postura do cidadão, que passou a

ser mais exigente. O grande passo para a construção de uma relação de consumo mais justa, na avaliação unânime de especialistas ligados ao setor, foi o entendimento de que o consumidor é a parte mais frágil.

Em 15 de março de 2013, entrou em vigor o Decreto nº 7963, que instituiu o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC), em todo o território nacional (BRASIL, 2013a). Dentre os dezessete artigos, percebe-se que o PLANDEC representa uma preocupação política do governo federal, na proteção dos interesses econômicos e sociais dos consumidores brasileiros, especialmente, das representativas classes ascendentes no mercado de consumo. A Presidência da República criou uma nova estrutura estatal para garantir a efetividade das normas de proteção ao consumidor e elevar a defesa do consumidor ao *status* de política de Estado. A execução do Plano é coordenada diretamente pela União, mas com a colaboração direta dos demais entes federados e, também, com a sociedade civil, seja de forma direta, seja por meio das entidades civis de proteção do consumidor.

O PLANDEC é balizado e norteado por sete diretrizes específicas. Nenhuma delas é propriamente uma novidade, com exceção da última. Em sua essência, o plano representa um reforço de temas já tratados no CDC. São eles: educação para o consumo; adequada e eficaz prestação dos serviços públicos; garantia do acesso do consumidor à justiça; garantia de produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores; prevenção e repressão de condutas que violem direitos do consumidor; e autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico (BRASIL, 2013a).

Análise

Por meio de questionário elaborado previamente, foram obtidas as respostas das 04 instituições públicas que, de forma sucinta, seguem descritas abaixo:

Quadro 1 – Resumo das respostas das instituições públicas ao questionário.

Questões	SENACON/MJ	ANVISA/MS	INMETRO/MDIC	SDA/MAPA
----------	------------	-----------	--------------	----------

Qual é o negócio do órgão?	Estabelecer e coordenar as políticas transversais de defesa do consumidor no país.	Proteger e promover a saúde da população pela intervenção em produtos e serviços relacionados à saúde.	Prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, por meio da metrologia e avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do país.	Assegurar a sanidade das populações vegetais, a saúde dos rebanhos animais, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.
Como o órgão desempenha o seu papel institucional?	Por meio de algumas execuções diretas e, basicamente, pela articulação com os órgãos da administração pública (direta e indireta dos três níveis de governo) e das entidades civis de defesa dos consumidores.	Por meio de algumas execuções diretas e, indiretamente, em articulação com o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária dos Estados e Municípios.	Por meio de algumas execuções diretas e indiretas pela articulação com os Institutos de Pesos e Medidas dos Estados que executam as políticas.	Em ações executadas diretamente e por meio de convênios sistemáticos com Estados.
Quais estratégias são utilizadas na interface socioestatal?	Plataforma do consumidor, Conselhos, Comitês, Escola de Defesa do Consumidor, Ouvidoria, Consultas e Audiências Públicas, crédito para fortalecer as entidades civis de defesa dos consumidores.	Orientações para consumidores no site, Conselhos, Câmaras Setoriais, Consultas e Audiências Públicas, termos de cooperação com FNECDC para capacitação em temas específicos e Educavisa para professores de todos os níveis.	Portal do consumidor, cursos de multiplicadores, sistema de acidentes de consumo, programa de análise de produtos com Rede Globo, Comissões Temáticas e Ouvidoria.	Há Conselhos, Câmaras, Comitês, Ouvidoria, mas não envolvem a participação social de consumidores. No último mês, houve a reorganização do Comitê do SISBI-POA com inclusão de representante, mas ainda não houve participação efetiva.
Alguma informação complementar ou adicional?	Há disponibilização de recursos aos Procons Estaduais para apoiarem a organização e estruturação dos Procons Municipais.	Há iniciativas de inclusão produtiva para atender às demandas de movimentos sociais e para consumo seguro.	Iniciativas com outros órgãos para proteção dos consumidores, tais como: Ministério da Justiça e Anvisa.	Há articulação informal com o Ministério da Justiça para tratar de demandas específicas.

O quadro acima evidencia os papéis institucionais de cada um dos 04 (quatro) órgãos, como cada um cumpre o seu papel institucional e como organiza a interface socioestatal visando à organização interna para promover a participação social, neste caso, dos consumidores em geral.

Em geral, as 04 (quatro) instituições públicas envolvidas no estudo possuem características de descentralização das suas políticas com a execução sendo realizada pelos órgãos estaduais e/ou municipais. A ANVISA/MS já possui iniciativas com regulamentos para atender grupos específicos de movimentos sociais visando garantir a inclusão social, alinhada às diretrizes de governo.

Percebe-se que há um componente importante relacionado à estruturação e aperfeiçoamento das entidades civis de defesa dos consumidores com disponibilização de recursos públicos, conforme destacado pela SENACON/MJ. Em todos os três órgãos, há iniciativas importantes de capacitação tanto das entidades civis de defesa do consumidor quanto dos próprios consumidores pelos sites. Há formação de multiplicadores por 03 (três) órgãos: INMETRO/MDIC, SENACON/MJ por meio da Escola Nacional do Consumidor e a ANVISA, por meio do Projeto Educanvisa que atua na formação de professores de todos os níveis.

A SDA/MAPA possui ferramentas para promover a participação dos diversos representantes das cadeias produtivas agropecuárias nacionais, mas não possui representantes dos consumidores.

Adicionalmente, um questionário específico foi elaborado para auscultar o Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (FNECDC). Durante os levantamentos com as instituições públicas, o fórum foi citado como uma entidade civil organizada e legítima para representação de consumidores. Esse fórum é a maior representação civil de consumidores no país com importante atividade nos principais órgãos do governo federal. A missão do fórum é fortalecer o movimento de defesa do consumidor no Brasil, promovendo a articulação das entidades civis do setor. O FNECDC tem como identidade política e institucional a defesa dos interesses dos consumidores, sendo entidade civil, de caráter nacional, formadas pelas entidades civis que desenvolvem suas atividades de acordo com princípios éticos comuns.

O FNECDC integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), composto por diversos órgãos e entidades que têm uma função precípua, a proteção do consumidor. De forma articulada com as cerca de 30 entidades civis que o compõem, representa os consumidores em reuniões, grupos de trabalho, Conselhos, Comitês e Comissões para tratar de temas de interesse dos consumidores junto aos órgãos públicos e outros.

A partir dos questionários, também foi possível elaborar um quadro com as principais ferramentas de participação social utilizadas pelas 04 instituições públicas pesquisadas.

Quadro 2 – Ferramentas de participação social utilizadas pelas instituições públicas.

Ferramentas	SENA/MJ	ANVISA/MS	INMETRO/MDIC	SDA/MAPA
Conselhos de Política	Sim	Sim	Sim	Sim*
Conferência Temáticas	Sim	Não	Não	Não
Ouvidoria	Sim	Sim	Sim	Sim
Audiências Públicas	Sim	Sim	Sim	Sim*
Consultas públicas	Sim	Sim	Sim	Sim*
Grupos de Trabalho	Sim	Sim	Sim	Sim*
Reuniões de grupos de interesses	Sim	Sim	Sim	Sim*
Mesas de Negociação	Sim	Sim	Não	Não
Plano Plurianual participativo	Não	Sim	Sim	Não

O quadro acima evidencia o avanço das três instituições públicas no que se refere à utilização de ferramentas que contribuem para a participação social nas políticas institucionais.

Dentre 09 (nove) principais ferramentas de participação social, a ANVISA/MS utiliza 08 (oito) à exceção das Conferências temáticas. No caso da SENACON/MJ e do INMETRO/MDIC, sistematicamente, são utilizadas 07 (sete) delas, excetuando-se as Conferências Temáticas e o Plano Plurianual participativo. A SDA/MAPA possui 06 (seis) ferramentas das 09 principais, mas o único canal disponível para efetiva participação social é a Ouvidoria.

Desde 2010, há previsão legal da participação de representantes de entidades civis no Comitê Técnico Consultivo do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) da SDA/MAPA. Todavia, a inclusão de representantes de entidade civil foi efetivada na segunda composição que ocorreu no segundo semestre de 2014.

A ANVISA/MS, o INMETRO/MDIC e a SDA/MAPA não realizam Conferências Temáticas, como a SENACON/MJ, que as realiza para promover os direcionamentos normativos de forma participativa. O INMETRO/MDIC e a SDA/MAPA não dispõem de mesas de negociação que são instrumentos importantes para a redução de conflitos entre os interesses de entidades diversas da sociedade, bem como dos movimentos sociais. A SENACON/MJ e a SDA/MAPA não elaboram planos plurianuais participativos.

Segundo o FNECDC, todas as 09 (nove) ferramentas ou espaços descritos no quadro acima são fundamentais para garantir uma interface socioestatal adequada à participação social que garanta políticas públicas democráticas para um país diversificado e continental que possui grupos de interesse econômico bastante organizados e com capacidade de influenciar as políticas públicas nacionais.

Segundo o arcabouço teórico, verifica-se que o governo brasileiro tem sustentado uma proposta de participação social como método de gestão e todos os órgãos públicos devem buscar aperfeiçoar a sua interface socioestatal, de forma sistemática. Diante dos levantamentos realizados, é possível afirmar que a participação social nos órgãos federais relacionados ao controle de alimentos já está institucionalizada, à exceção da SDA/MAPA no que se refere à inserção da representação dos consumidores.

Adicionalmente, a ideia de compartilhar o processo decisório com os representantes das corporações ou das entidades civis de representação dos consumidores pode não ser palatável para a maioria dos tomadores de decisão. Da mesma forma, a autonomia necessária aos agentes públicos que atuam nas instituições públicas reguladoras não deve insular as decisões acerca das políticas públicas que devem atender aos interesses da sociedade.

No caso da SDA/MAPA, que trata das políticas públicas para obtenção de produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, não se observa a participação de entidades civis de consumidores para proteger os seus interesses e, portanto, é possível que, eventualmente, se verifique o fenômeno de captura do

Estado. Segundo o Banco Mundial, essa captura do Estado pelas corporações não se trata de um problema ocasional, mas de uma situação endêmica em muitos países em desenvolvimento.

Os conselhos, por exemplo, podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria, desde que disponham da formalização e dos recursos materiais e humanos apropriados. Pode ser necessário reavaliar e ampliar o papel estabelecido atualmente para os conselhos pelas 04 instituições públicas com vistas a qualifica-los e a empoderá-los para garantir os interesses da sociedade civil.

Como previsto no PLANDEC, todas as instituições envolvidas no estudo, em especial a SDA/MAPA, devem prover condições para melhoria contínua do fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores visando à adoção de políticas de prevenção e repressão de condutas que violem direitos do consumidor.

Conclusão

Na democracia brasileira, há mecanismos de participação social que possibilitam um incremento na participação dos consumidores para que as pressões do setor produtivo junto ao Estado sejam atenuadas, quando se trata de interesses conflitantes.

As instituições públicas federais da área de alimentos possuem mecanismos, ferramentas ou espaços que possibilitam a participação do consumidor, à exceção da SDA/MAPA. Nessa Secretaria, há participação do setor produtivo agropecuário, porém, a despeito de tratar de produtos agropecuários finais destinados aos consumidores, não se percebe a participação de consumidores.

A análise da participação social na gestão das políticas públicas de alimentos no Brasil pode ser melhor estudada para analisar a influência dos consumidores na

efetividade dessas políticas e na aderência delas aos interesses da sociedade em geral.

Referências bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm acessado em 29.10.2014

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7963, de 15 de março de 2013. **Institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo**. 2013a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7963.htm acessado em 15.09. 2014.

_____. **Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais**; Brasília; MP, SEGEP, 2013. Versão 1/2013. 2013b.

_____. **Projeções do Agronegócio: Brasil 2012/2013 a 2022/2023**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. Brasília: Mapa/ACS, 2013. 96 p.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. Brasília. Editora UNB. 2ª edição, 1976.

DAHL, R. A. **Democratização e oposição pública**. In: Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997.

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

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Montagem da agenda**. In: Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução da 3ª. Edição. Elsevier: 2012.

LIMA, P. P. F.; ALENCAR, J. L. O; RIBEIRO, U. C.; CRUXÊN, I. A.; SOUZA, C. H. L. **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Textos para discussão 1951. IPEA: Brasília. 2014.

PACHECO, M. F. **A ouvidoria a serviço da sociedade**. Disponível em <http://www.abonacional.org.br/artigos.php?categoria=Artigos>

PIRES & LOPEZ. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Décadas**. In: Brasil em Desenvolvimento. IPEA: Brasília, 2010.

PIRES, R.; LIMA, P.; SOUZA, C. H; CRUXÊN, I.; ALENCAR, J.; RIBEIRO, U. **Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação.** Nota Técnica nº 3. IPEA: Brasília, 2012.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.** In: Texto para discussão 1707. IPEA. 2012.

MINTZBERG, H. **Administrando governos, governando administrações.** Revista do Serviço Público. Ano 49, nº 4, ENAP, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Reforma do Estado e Fortalecimento da Democracia.** Revista Nueva Sociedad. 2006.

PESSALI, H. F. **Teoria dos Custos de Transação: uma avaliação à luz dos diferentes pensamentos econômicos.** Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná. 1998.

SANTOS, L. A. **Controle social e a transparência da administração pública brasileira.** In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

SARAVIA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública.** In: Políticas públicas; coletânea. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília, ENAP: 2006.

Médico Veterinário (UFRuralRJ), Especialista em Alimentos (UFRJ) e Mestre Profissional em Higiene, Tecnologia e Inspeção de Alimentos de Origem Animal (UFF).

Alexander Magalhães Goulart Dornelles

Mestre. 2012. alexander.dornelles@agricultura.gov.br.

ⁱ A insularidade tecnocrática significa o isolamento ou afastamento da sociedade por parte de servidores públicos, considerados tecnicistas, responsáveis pelas políticas públicas.