



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO

**KARINE DA SILVA ARAÚJO**

A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NA POLÍTICA  
AGRÍCOLA: UM ESTUDO DE CASO DA CÂMARA SETORIAL DE FIBRAS  
NATURAIS

RIO DE JANEIRO  
14 de dezembro de 2021

**KARINE DA SILVA ARAÚJO**

**A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NA POLÍTICA  
AGRÍCOLA: UM ESTUDO DE CASO DA CÂMARA SETORIAL DE FIBRAS  
NATURAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientador(a):  
Dra. Ana Célia Castro

RIO DE JANEIRO  
14 de dezembro de 2021

## FICHA CATALOGRÁFICA

A663      Araújo, Karine da Silva.  
câmara      A eficácia da participação institucionalizada na política agrícola: estudo de caso da  
setorial de fibras naturais / Karine da Silva Araújo. – 2021.  
232 f.; 31 cm.

Orientadora: Ana Célia Castro.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2021.

Bibliografia: f. 201 – 215.

1. Administração pública. 2. Participação social. 3. Câmaras setoriais. 4. Fibras naturais. I. Castro, Ana Célia, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 351

KARINE DA SILVA ARAÚJO

A EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA NA POLÍTICA  
AGRÍCOLA: ESTUDO DE CASO DA CÂMARA SETORIAL DE FIBRAS  
NATURAIS

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

Aprovado em: 14 / 12 / 2021.

BANCA EXAMINADORA<sup>1</sup>

---

Prof. Dra. Ana Célia Castro (Presidente da banca)  
Instituto de Economia da UFRJ

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha  
Instituto de Economia da UFRJ

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi  
Departamento de Estudos Interdisciplinares da UFC

Prof. Dr. Antônio Márcio Buainain  
Instituto de Economia da UNICAMP

Dra. Petula Ponciano Nascimento  
Pesquisadora da Embrapa – Chefe-Geral da Embrapa Solos

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2021

---

<sup>1</sup> Resolução CEPG nº 03/2019, 01 nov. 2019 - Estabelece regras para assinatura na ata de defesa com membro a distância. REVOGA A OBRIGATORIEDADE DA ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA NA FOLHA DE APROVAÇÃO. "Considerando ... - as dificuldades de obter assinaturas dos membros da banca na ata de defesa e na folha de aprovação".

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho de 5 anos àqueles que são os verdadeiros motivadores da minha paixão pelas fibras naturais: os **agricultores e agricultoras**, homens e mulheres que calejam suas mãos todos os dias para produzir uma matéria-prima incrível, importante para o futuro do meio ambiente, e para comunidades tradicionais espalhadas pelo mundo todo. E mesmo com todas as dificuldades eles não desistem do sonho de ver as fibras naturais recebendo o devido reconhecimento e importância por ser uma atividade que carrega conhecimentos e significados repassados de gerações a gerações, e que sustenta centenas de famílias nos lugares mais longínquos desse país.

## AGRADECIMENTOS

À **Deus**, meu pai, que sempre me deu forças quando achei que não conseguiria mais esse feito.

Aos meus filhos **Guilherme** e **Ana Clara**, que por dois anos durante o período do Doutorado, tiveram que morar longe de mim. Foram dias difíceis para uma mãe, mas com a certeza que o sacrifício seria por um bem maior.

Ao meu marido **Marco Aurélio Vieira**, amigo de todas as horas, que me acompanhou nessa longa caminhada do doutorado, segurando firme a minha mão.

À minha família, em especial, à minha amada avó **Albertina**, que me ensinou os valores e a garra que me fizeram chegar até aqui. Lá do céu ela me assiste e comemora comigo minhas vitórias.

À uma mulher incrível que tive a sorte de conhecer nessa jornada, e que mais do que uma orientadora, ela é um exemplo de ser humano que se preocupa com o próximo. **Ana Célia Castro**, você é uma pessoa iluminada, uma **mulher de fibra!**

Aos professores **Maria Tereza Leopardi** (coordenadora do PPED), e **Carlos Morel** (pesquisador da Fiocruz), primeiros professores com quem tive contato no PPED, no momento da seleção em janeiro de 2016. Com muita cordialidade e uma voz suave, eles me passaram a tranquilidade necessária, naquele momento, para que eu pudesse apresentar meu projeto e minha história.

Às professoras **Maria de Fátima Bruno-Faria** e **Bianca Scarpeline de Castro** por suas importantes contribuições na aula de qualificação desta tese.

Aos amigos e amigas que fiz nessa casa chamada Instituto de Economia da UFRJ, em especial, à amiga do doutorado **Mariana Machado**. Ela sempre esteve à postos nessa caminhada, nos momentos bons e difíceis, e vou levar essa amizade por toda a vida.

Aos amigos e colaboradores da **Câmara Setorial de Fibras Naturais** pela receptividade e disposição em participar da pesquisa, em nome de suas entidades/organizações: **ABIT, ABRASEDA, APAEB, APROCOCO, APROBAMBU, AQBGI, CNA, COOMAPEM, COOPERJUTA, CTC, IFIBRAM, IICA, IVS, OCB, SEAGRI/BA, SEPROR/AM, SINDIFIBRAS, SIFTAM** e ao **MAPA**, em especial ao Coordenador **Leandro Pires Bezerra**, servidor público comprometido com as câmaras setoriais, que sempre me recebeu com muita atenção e generosidade.

À **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)** pela oportunidade de receber apoio financeiro por 2 anos através de uma bolsa de doutorado.

E à toda equipe de colaboradores do IE/PPED, em especial à **Ana Elizabeth** e ao **Fábio** pela paciência com os alunos, e aos demais amigos, conhecidos e/ou professores que de alguma forma contribuíram em algum momento dessa caminhada. **GRATIDÃO!**

*Nunca duvide que um pequeno grupo de pessoas  
conscientes e engajadas possa mudar o mundo. De fato,  
sempre foi assim que o mundo mudou.*

Margaret Mead – antropóloga norte-americana.

*A participação que não se transforma em poder não é  
uma participação eficaz.*

Antônio Faundez – filósofo chileno, março de 1993.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Desenho esquemático da estrutura da tese.....	26
Figura 2 Linha do tempo das Câmaras Setoriais do Agronegócio.....	85
Figura 3. Organograma do MAPA e vinculação das Câmaras Setoriais em 2019.....	86
Figura 4. Organograma e estrutura básica do MAPA .....	87
Figura 5. Composição do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA).....	89
Figura 6. Desenho esquemático da arquitetura institucional de governança do CNPA/MAPA. .....	92
Figura 7. Fluxo de procedimentos para inclusão de novos membros do setor privado nas CS	93
Figura 8. Modelo de memória de reunião adotado pelo Mapa a partir do segundo semestre de 2019.....	129
Figura 9. Distribuição de residência dos membros da CSFN por Estado da Federação .....	137
Figura 10. Síntese dos aspectos que afetam a eficácia da CSFN segundo a percepção dos seus membros.....	183
Figura 11. Percentual do tipo de indicadores por dimensão de análise da eficácia .....	188
Figura 12. Percentual de Indicadores Relevantes por dimensão de análise da eficácia.....	189
Figura 13. Indicadores relevantes na análise da eficácia da CSFN, por dimensão.....	191
Figura 14. Modelo teórico da eficácia da participação. ....	193



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Regiões produtoras e número de trabalhadores envolvidos no cultivo de fibras naturais no Brasil, ano referência de 2018 .....	114
Tabela 2. Dados do setor de fibras naturais no Brasil, ano referência 2018. ....	119
Tabela 3. Percepção dos membros quanto aos aspectos organizacionais da CSFN.....	126
Tabela 4. Satisfação dos membros quanto à composição da CSFN.....	143
Tabela 5. Interesses defendidos pelos membros da CSFN.....	144
Tabela 6. Finalidade e frequência da comunicação dos membros da CSFN com suas bases de apoio para assuntos específicos .....	149
Tabela 7. Percepção quanto à influência da atuação da CSFN sobre outras instâncias políticas .....	159
Tabela 8. Principais dificuldades e obstáculos observados pelos membros da CSFN.....	161

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Tipos de participação segundo classificação de Juan E. Diaz Bordenave. ....	30
Quadro 2. Dispositivos constitucionais de controle social e participação cidadã na administração pública brasileira. ....	45
Quadro 3. Classificação de autores “eutópicos” que estudam conselhos. ....	48
Quadro 4. Classificação de autores sintópicos que estudam conselhos. ....	49
Quadro 5. Conselhos recriados após o “Decreto do revogação”. ....	54
Quadro 6. Classificação democrática estabelecida no Índice de Democracia do Economist Intelligence Unit (EIU). ....	57
Quadro 7. Enfoques mais difundidos nos estudos sobre efetividade da participação ou das instituições participativas ....	66
Quadro 8. Conceitos adotados para eficiência, eficácia e efetividade ....	69
Quadro 9. Competências da SPA, órgão singular que coordena os colegiados do MAPA, e consequentemente, as câmaras setoriais vinculadas ao CNPA ....	88
Quadro 10. Câmaras Setoriais e Temáticas do Ministério da Agricultura, 2020. ....	94
Quadro 11. Instrumento do Mapa para levantamento de informações junto às Câmaras Setoriais e Temáticas para o PAP 2019/2020 ....	96
Quadro 12. Comparação entre os métodos qualitativo e quantitativo. ....	101
Quadro 13. Tipologias de manifestação e de resolução/deliberação. ....	104
Quadro 14. Tipologias dos interlocutores e suas manifestações segundo sua representação e cadeia produtiva ....	105
Quadro 15. Dimensões de análise da participação institucionalizada adotadas neste estudo. ....	108
Quadro 16. Resumo das etapas de pesquisa e seus respectivos procedimentos de coleta e análise de dados. ....	109
Quadro 17. Questões que devem ser consideradas na construção de indicadores ....	110
Quadro 18. Critérios de influência do indicador para a avaliação da eficácia da CSNF .....	110
Quadro 19. Diagnóstico das fibras naturais realizado pela FAO, 2009 ....	115
Quadro 20. Instituições com assento na Câmara Setorial de Fibras Naturais em 2020. ....	119
Quadro 21. Competências das Câmaras Setoriais e Temáticas do CNPA/MAPA ....	120
Quadro 22. Temas de maior interesse e demandas do setor de fibras naturais, levantados no 1º diagnóstico do setor realizado pela CSFN, em 2012. ....	121
Quadro 23. Resumo dos dados acerca do Desenho Institucional da CSFN do Mapa. ....	133
Quadro 24. Resumo dos dados de perfil dos membros da CSFN do Mapa ....	141

Quadro 25. Resumo do perfil de atuação dos membros da CSFN do Mapa .....	151
Quadro 26. Resumo dos dados referentes ao processo participativo da CSFN/Mapa .....	163
Quadro 27. Tipologias temáticas de manifestação e deliberação da CSFN.....	165
Quadro 28. Tipologias de operacionalização das resoluções da CSFN. ....	166
Quadro 29. Lista de temas levados à discussão no âmbito da CSFN.....	171
Quadro 30. Síntese do processo decisório da CSFN do Mapa.....	177
Quadro 31. Pontos fortes da CSFN que contribuem com sua eficácia, segundo a percepção dos seus membros.....	178
Quadro 32. Pontos fracos da CSFN que limitam a sua eficácia, segundo a percepção dos seus membros.....	179
Quadro 33. Propostas para aprimoramento da atuação da CSFN .....	181
Quadro 34. Categorização das propostas de aprimoramento da atuação da CSFN .....	182
Quadro 35. Lista de instituições consideradas como potenciais parceiros da CSFN no alcance de seus objetivos.....	183
Quadro 36. Comentários e observações dos participantes da pesquisa sobre o questionário	184
Quadro 37. Quadro síntese das variáveis relevantes na análise da eficácia da CSFN .....	186
Quadro 38. Classificação de indicadores segundo a dimensão, categoria e tipo de influência na eficácia.....	187

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Participantes da pesquisa segundo o setor que representam (se público ou privado). .....	125
Gráfico 2. Percentual de compreensão dos assuntos tratados na CSFN. ....	130
Gráfico 3. Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões da CSFN.....	131
Gráfico 4. Membros da CSFN segundo o gênero. ....	134
Gráfico 5. Escolaridade dos membros da câmara .....	135
Gráfico 6. Faixa etária dos membros da câmara. ....	135
Gráfico 7. Distribuição geográfica dos membros da câmara. ....	136
Gráfico 8. Tempo de participação dos membros na câmara. ....	137
Gráfico 9. Participação dos membros da câmara em outros colegiados. ....	138
Gráfico 10. Participação dos membros da câmara em outros tipos de IPs.....	139
Gráfico 11. Parte interessada do setor privado.....	140
Gráfico 12. Partes interessadas do setor público.....	140
Gráfico 13. Frequência da correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses de seu setor.....	145
Gráfico 14. Autoavaliação dos membros quanto a sua própria participação na CSFN .....	146
Gráfico 15. Principais formas de contribuição dos membros/instituições à CSFN .....	147
Gráfico 16. Percentual de membros da CSFN que contam com base de apoio do setor representado .....	147
Gráfico 17. Frequência de contato dos membros com a sua base de apoio .....	148
Gráfico 18. Formas de comunicação dos membros da CSFN com sua base de apoio.....	150
Gráfico 19. Convergência de interesses dos setores representados na CSFN.....	154
Gráfico 20. Percepção dos membros quanto a atuação dos setores público e privado na CSFN .....	155
Gráfico 21. Nível de satisfação quanto a articulação da CSFN com setores que a compõem	156
Gráfico 22. Representantes do setor privado que contam com o apoio do legislativo.....	157
Gráfico 23. Apoio das esferas legislativas ao setor das Fibras Naturais.....	157
Gráfico 24. Poder dos setores em influenciar as decisões da CSFN .....	158
Gráfico 25. Total de participantes por ano (período de 2011 a 2019) .....	167
Gráfico 26. Participantes por setor / ano. ....	168
Gráfico 27. Frequência dos membros por setor, e por reunião no período de 2011 a 2019...	168
Gráfico 28. Total de manifestação por segmento representado .....	169

Gráfico 29. Manifestação por cadeia produtiva x ano. ....	170
Gráfico 30. Tipo de manifestação por ano (período 2011 a 2019).....	172
Gráfico 31. Tipos de deliberações da CSFN por ano (período 2011 a 2019) .....	174
Gráfico 32. Resoluções da CSFN segundo o tipo de providência/instrumento adotado.....	175
Gráfico 33. Relação do número de participantes com o número de deliberações ao ano .....	176

## LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIT – Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção

ABQGI – Associação Quilombola do Brejo Grande de Ituberá/Bahia

ABRASEDA – Associação Brasileira da Seda

AF – Agricultura Familiar

AGF – Aquisição do Governo Federal

APAEB – Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira

APEX – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APROBAMBU – Associação Brasileira de Produtores de Bambu

APROCOCO – Associação Nacional dos Produtores de Coco

ASBACOCO – Associação Baiana dos Produtores de Coco

BB – Banco do Brasil

CES/UC – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

CFC – Common Fund for Commodities

C&T – Ciência e Tecnologia

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOMAPEM – Cooperativa Mista Agropecuária de Manacapuru/AM

COOPERJUTA – Cooperativa Agroindustrial Dos Juticultores, Produtores Rurais e Extrativistas do Amazonas

CS – Câmara(s) Setorial(is)

CSFN - Câmara Setorial de Fibras Naturais do Brasil

CT – Câmara(s) Temática(s)

CTC – Companhia Têxtil de Castanhal

DNFI – Discovery Natural Fibers Initiative

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO/ONU – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IESP/UERJ – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

IFIBRAM – Instituto de Fomento à Produção de Fibras Vegetais da Amazônia

IGHF/FAO – Grupo Intergovernamental de Fibras Duras da FAO

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INBAR – International Network for Bamboo and Rattan

INFO - Organização Internacional de Fibras Naturais (Amsterdam)

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IVS – Instituto Vale da Seda

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

ME – Ministério da Economia

MINFRA – Ministério da Infraestrutura

MJ – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OCB – Organização das Cooperativas do Brasil

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PEP – Prêmio para Escoamento de Produto

PGPM – Política de Garantia do Preço Mínimo

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

TCU – Tribunal de Contas da União

UBA – Universidade de Buenos Aires

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UNAMA – Universidade Federal

UnB – Universidade Federal de Brasília

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNIDO – United Nations Industrial Development Organization (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial)

USP – Universidade de São Paulo

SAF/MAPA – Secretaria de agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEPROR/AM – Secretaria de Estado da Produção Rural do Amazonas

SEAGRI/BA – Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SIFTAM – Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do Amazonas

SINDICOCO – Sindicato Nacional dos Produtores de Coco do Brasil

SINDIFIBRAS – Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais no Estado da Bahia

SPA/MAPA - Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## RESUMO

ARAÚJO, Karine da Silva. **A eficácia da participação institucionalizada na política agrícola: estudo de caso da câmara setorial de fibras naturais**. Tese de Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A partir da Constituição Federal de 1988, principalmente, o Brasil passou a experimentar numerosas tentativas de inovação institucional participativa, que visavam - e de alguma forma conseguiram - não só aperfeiçoar a interlocução entre Estado e a sociedade civil, mas que também buscavam auxiliar no planejamento da ação governamental e na formatação de políticas públicas. Neste ambiente democrático brasileiro, podemos assim dizer, temos assistido a participação social ganhar espaços tanto no Município, como no Estado e no Governo Federal, valendo-se cada vez mais de processos públicos, deliberativos, dialógicos e de construção de consensos. Entretanto, essas novas possibilidades de participação pública ainda não têm seus resultados, em termos de eficácia e efetividade, devidamente avaliados, seja porque os trabalhos dessas instituições participativas não têm sido acompanhados de forma sistemática e seguindo uma metodologia apropriada, seja porque as próprias políticas públicas no Brasil ainda carecem de indicadores de desempenho.

Este estudo teve por objetivo, identificar os aspectos determinantes da *eficácia da participação* de uma Câmara Setorial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que possam estruturar uma ferramenta capaz não só de avaliar suas atividades, mas também de ter em conta e acomodar as suas particularidades. É importante destacar que o foco na *eficácia* como fator avaliativo foi uma opção do pesquisador, assumindo que esta deve apresentar critérios e indicadores com ênfase nos *processos* da instituição participativa, para atingir os objetivos estabelecidos da atividade de participação pública, de cunho quantitativo e qualitativo. A pesquisa abordou um “estudo de caso”, através de distintas técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental (atas, relatórios, comunicados etc.), pesquisa *survey* (questionário) e entrevista.

Foram investigados os fatores relevantes possíveis, verificando-se se os resultados são capazes de servir de *roadmap* na avaliação da participação das Câmaras Setoriais nas decisões públicas. Tem-se como hipótese que os fatores determinantes para eficácia da participação da CSFN estariam relacionados a três “dimensões de análise”: o desenho institucional; a qualidade da representação; e, o processo participativo/decisório. Entretanto, a análise dos resultados do trabalho sugere que um método de avaliação da eficácia de uma Câmara Setorial deve abordar primordialmente as dimensões avaliativas do **Processo Participativo/Decisório** e da **Qualidade da Participação**, enquanto a dimensão do Desenho Institucional tem limitada capacidade de mensurar a produção de resultados no interior de uma CS.

**Palavras-chave:** administração pública; instituições participativas; câmaras setoriais; fibras naturais; avaliação de políticas públicas.

## ABSTRACT

Mainly after the Federal Constitution of 1988, Brazil began to experience numerous participative institutional innovation, which aimed - and somehow managed - not only to improve the dialogue between the State and civil society, but also sought to assist in planning governmental action and in the formatting of public policies. In this Brazilian democratic environment, we can say, we have seen social participation gain space in both the Municipality, in the State and in the Federal Government, increasingly using public, deliberative, dialogic, and consensus-building processes. However, these new possibilities for public participation have not had their results yet, in terms of efficiency and effectiveness, appropriately, either because the work of these participatory institutions has not been systematically monitored and following an appropriate methodology, or because public policies in the Brazil still lack performance indicators.

This study aimed to identify the determinant aspects of a Sectorial Chamber of the Ministry of Agriculture participation effectiveness, that structure a tool capable not only of evaluating its activities, but also considering and accommodating its specificities. It is important to highlight that the focus on effectiveness as an evaluative factor was an option by the researcher, assuming that it must present criteria and indicators with an emphasis on the participatory institution internal processes, in order to achieve the objectives of the participatory activity, in a quantitative and qualitative nature. The research approached a “case study”, through different data collection techniques: bibliographic research, documental research (minutes, report, press releases, etc.), survey research (questionnaire) and interview.

Possible relevant factors were investigated, verifying whether the results can serve as a roadmap in the evaluation of the participation of the Sectorial Chambers in public decisions. It is hypothesized that the determining factors for the effectiveness of the CSFN's participation would be related to three “dimensions analysis”: the institutional design; the representation quality; and the participatory/decision-making process. However, an analysis of the work results suggests that a evaluating method of a Sectorial Chamber effectiveness should primarily address the evaluative dimensions of the Participatory/Decision-making Process and the Quality of Participation, while the Institutional Design has limited capacity to measure the results production in the interior of a CS.

**Keywords:** public administration; participatory institutions; sector chambers; natural fibers; public policies evaluation.

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	18
2 REVISÃO DE LITERATURA .....	29
2.1 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA .....	29
2.1.1 O que é participação e por que participar.....	29
2.1.2 Participação na gestão pública brasileira.....	36
2.2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA ESFERA PÚBLICA.....	44
2.2.1 A institucionalização da participação na administração pública: diferentes arranjos .....	44
2.2.2 Interfaces da participação institucionalizada e seus desafios .....	59
2.2.3 Eficácia e efetividade de instituições participativas: a busca por medir os resultados da participação.....	63
2.3. A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL: O CONSELHO E AS CÂMARAS SETORIAIS DO AGRONEGÓCIO.....	75
2.3.1 Das Câmaras Setoriais da Indústria às Câmaras Setoriais do Agronegócio.....	75
2.3.2 O Conselho Nacional de Política Agrícola: trajetória, desenho e marco legal .....	79
2.3.3 As Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa: criação, funcionamento e seu papel na participação dos setores do agronegócio na gestão da Política Agrícola nacional .....	84
3 PERCURSO METODOLÓGICO .....	100
3.1 Delineamento da pesquisa.....	100
3.2 Sujeitos do estudo e delimitação da amostra.....	101
3.3 Procedimentos de coleta de dados.....	102
3.4 Método de análise dos dados.....	108
3.4.1 Identificação de indicadores.....	109
3.5 Considerações éticas.....	111
4 O CASO DA CÂMARA SETORIAL DE FIBRAS NATURAIS: FATORES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS .....	112
4.1 Por que fibras naturais?.....	113
4.2 Finalidades e competências da Câmara Setorial de Fibras Naturais .....	119
5 CONDICIONANTES DA EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA DE FIBRAS NATURAIS DO BRASIL: ANÁLISE DOS RESULTADOS E APONTAMENTOS .....	124
5.1 Análise da participação sob a ótica do Desenho institucional .....	124
5.2 Análise da participação da CSFN sob a ótica da Qualidade da Representação .....	134
5.2.1 Perfil dos membros da CSFN: quem participa?.....	134
5.2.2 Perfil de atuação dos membros da CSFN: como participam?.....	143
5.3 Análise da participação da CSFN sob a ótica da Processo decisório.....	153
5.3.1 Processo participativo: como decidem .....	154

5.3.2 Processo decisório: sobre o que se decide.....	164
5.4 Eficácia percebida segundo os participantes da CSFN .....	178
5.4.1 Pontos fortes e fracos da CSFN.....	178
5.4.2. Aprimoramento da atuação da CSFN.....	181
5.5 Análise das dimensões avaliativas da eficácia da CSFN: contribuições ao tema da participação .....	185
6. CONCLUSÃO .....	195
REFERÊNCIAS .....	201
APÊNDICE A – Questionário aplicado via plataforma surveymonkey .....	216
APÊNDICE B – Carta de apresentação da pesquisa de tese e os termos de consentimento ao participante .....	223
APÊNDICE C – Principais eventos da trajetória das Câmaras Setoriais no Brasil .....	224
APÊNDICE D – Matriz síntese de fatores que influenciam a promoção ou impedimento da eficácia da participação .....	226

## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o desempenho das organizações, sobretudo as do setor público, tomou proporção considerável no final do século XX, mais precisamente na década de 1990, como observou Radin (2000). Avaliar o desempenho tornou-se componente essencial nas reformas de gestão pública naquela década, procedimento adotado pelos governos do Canadá, Austrália, Estados Unidos, e até mesmo em alguns países da África, Ásia e América Latina (POLLITT; BOUCKAERT, 2000). Esse cenário diferenciado de reformas e, na prática, de transição de regimes políticos, além de descortinar a organização e o desempenho da gestão pública, acabou por impulsionar reivindicações por parte da sociedade por mais “espaço” nas estruturas das instituições do regime democrático.

No Brasil, os canais de comunicação entre o Estado e a sociedade foram se fortalecendo durante a transição democrática e, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tais estratégias e iniciativas se consolidaram com a estabilidade política, o que resultou na criação de *organizações participativas*. Grande parte dessas organizações foram oriundas de movimentos sociais e segmentos setoriais, e desde então começaram a tomar novas formas de atuação, graus de institucionalização e especialização, em diferentes áreas de políticas: conselhos, conferências, fóruns, audiências públicas, comissões, ouvidorias, orçamentos participativos e as câmaras setoriais.

Tais organizações participativas foram se moldando ao longo do tempo para atender os anseios da população ou grupos representados, e essa longa trajetória permitiu um maior engajamento e conscientização dos cidadãos para fortalecer os espaços de diálogo, criados junto à administração pública. Ao mesmo tempo que a complexidade dos problemas públicos foram crescendo e com demandas cada vez mais urgentes, a participação social tem sido apontada por estudiosos como um importante recurso para tomadas de decisão pública de maior qualidade e legitimidade (STRUECKER & HOFFMANN, 2016).

Com problemas cada vez mais complexos, recursos orçamentários escassos, e a cobrança cada vez mais crescente por serviços públicos de qualidade, tornou-se fundamental o desenvolvimento de novas práticas de gestão por parte dos governos, buscando-se a colaboração, aprendizagem mútua e negociação de consensos. A ideia de aproximar o cidadão da gestão pública do nível local ao nacional pode ser estratégica à medida em que o cidadão se sinta não só parte do problema, mas principalmente parte da solução, assim trazendo elementos e conhecimentos importantes para melhor decisão pública. Nesse sentido, os estudos de

Neshkova e Guo (2012) mencionados por Struecker & Hoffmann (2016) apontam que a visão isolada dos agentes públicos, mesmo com todo o conhecimento técnico, não consegue ter o alcance integral das necessidades dos cidadãos e das soluções adequadas, o que leva a crer que a incorporação de práticas de gestão baseadas na colaboração, e em valores democráticos na administração pública, podem impactar a eficácia e a efetividade dos serviços públicos.

A expansão considerável de *espaços públicos de participação*<sup>2</sup> da sociedade nas decisões do Estado brasileiro, em especial dos conselhos e outros órgãos colegiados vinculados às políticas públicas, foi e continua sendo importante porque reflete o resultado das lutas e das demandas populares, assim como das pressões da sociedade civil pela redemocratização do país (GOHN, 2007, p. 84). No entanto, desenvolveram-se também questionamentos que colocam em dúvida os resultados dos processos participativos oriundos dessas organizações, ainda que, como afirma Abramovay (2010), sejam evidentes e indiscutíveis suas virtudes democráticas.

A estratégia de institucionalização dos espaços participativos, ainda que em alguns casos, incorporados ao texto constitucional, não é capaz por si só, segundo Zani (2012), de alcançar os potenciais benefícios advindos da participação social, pois não garante a essas instâncias um efetivo compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade. Para Santos & Hoffmann (2015) a compreensão das necessidades públicas e expectativas dos usuários pressupõe a interação dos gestores com os diversos atores envolvidos, exigindo em muitos casos uma mudança de postura dos agentes públicos e das técnicas usadas para o desenho dos serviços. No entanto, essa mudança não é algo tão simples, uma vez que a formação desses agentes em geral é consolidada em ambientes burocráticos, que não estão aptos a desenvolver estratégias e habilidades para lidar com diferentes arranjos participativos, e muito menos, para desenvolver práticas avaliativas. Segundo os autores, essas e outras dificuldades da administração pública em lidar com a participação institucionalizada podem levar à inércia ou a processos pró-forma, apenas para satisfazer as exigências legais.

São inúmeros os desafios para garantir que o público tenha direitos efetivos e não apenas teóricos, que proporcionem oportunidades e instrumentos práticos e inclusivos para influenciar o processo de tomada de decisão em questões que impactam suas vidas. E esses desafios são maiores nos segmentos mais pobres da sociedade, e mais distantes dos centros de poder. Outros

---

<sup>2</sup> Esses canais de participação, quando institucionalizados, são referidos por Avritzer (2008, p. 3) como “instituições participativas”, definidas como “*formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas*”.

desafios contemporâneos importantes, enfrentados por essas instituições participativas, segundo Abramovay (2010), estão na *representatividade e inovação*. Para o autor

[...] “os movimentos representativos tendem a consolidar e enrijecer interesses, e sua institucionalização os empurra em direção a atitudes rotineiras que bloqueiam, muitas vezes, seus potenciais inovadores.”.

A pesquisa acadêmica tem contribuído sobremaneira na discussão sobre o tema da participação institucionalizada, contudo tem concentrado suas atenções predominantemente na área de política social, saúde e educação. No âmbito da política agrícola, observa-se que ainda existem poucos trabalhos voltados para a análise da eficácia e da efetividade das instituições participativas do setor, aí incluídas as câmaras setoriais, conselhos, fóruns etc.

Na área agrícola a experiência da participação da sociedade na construção e decisões de políticas setoriais nasceu na prática com a criação do Conselho Nacional de Política Agrícola, criada pela Lei Nº. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. A partir desse marco, iniciou-se o processo de discussão e amadurecimento da ideia de implementação de órgãos colegiados representativos dos diferentes segmentos do agronegócio, seguindo-se o modelo que já havia sido implantado pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, ao longo da década de 1980, com a criação de Câmaras Setoriais da Indústria.

Em meados de 1995, em meio ao debate sobre Política Agrícola criada em 1991, e por força das transformações institucionais do Plano Real de 1994, o Ministério da Agricultura (na época Ministério da Agricultura e Reforma Agrária - MARA) resolveu criar 36 câmaras setoriais, definidas por produto. Como toda experiência inovadora, a iniciativa desse Ministério apresentou alguns desequilíbrios, e foram necessários anos para que esse arranjo híbrido de governança (estado e sociedade) pudesse se consolidar. O fato é que faz mais de duas décadas que o atual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) vem buscando desenvolver mecanismos de interlocução com o setor privado por meio das Câmaras Setoriais e Temáticas.

Ao analisar o tema das Câmaras Setoriais do Agronegócio<sup>3</sup>, Marcuso (2019, p. 129) afirma que tanto na área da agricultura, como nas outras áreas de políticas, é essencial acompanhar as transformações sociais, ambientais e econômicas para pensar novas formas de

---

<sup>3</sup> **Câmaras Setoriais do Agronegócio** são colegiados consultivos vinculados ao Conselho Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e constitui-se em um instrumento democrático e transparente de interlocução entre o poder público e a sociedade com a finalidade de identificação de oportunidades de desenvolvimento das cadeias produtivas, e definição das ações prioritárias de interesse para o Agronegócio Brasileiro.

cooperação entre o público e o privado, para lidar com os desafios da atualidade. A pluralidade de atores, sua representatividade e diversidade de interesses, conjugadas com as transformações crescentes e complexas que o mundo nos impõe, em diferentes contextos, nos sugerem uma saudável troca de conhecimentos e experiências na gestão pública, o que seguramente vai permitir pensar e articular novos modelos de participação, desenho, processos e avaliação de seus resultados. Por sua vez, Marques (2019, p.4) ressalta que a busca constante para aprimorar esses instrumentos, assim como a sua efetiva utilização na gestão da política agrícola tem sido uma questão prioritária na agenda estratégica do Ministério da Agricultura desde a criação das câmaras setoriais, e constantemente reivindicada pelo próprio setor produtivo. Contudo, a diversidade de segmentos da agropecuária, assim como a complexidade de outros temas transversais, torna a governança dessas organizações algo ainda mais desafiador.

O tema da participação ainda atual nas pesquisas e debates que trata da participação institucionalizada, deixou de focar na luta de grupos da sociedade por mais espaços nas esferas públicas, e passou a questionar a *eficácia* dessas organizações, e quão efetivos são os resultados produzidos por elas. E essa questão se tornou não apenas pertinente para a pesquisa acadêmica, mas crucial do ponto de vista da gestão pública, como afirmam Lavallo, Voigt e Serafim (2016, p.618). Na mesma linha, em estudo anterior, Demantova (2003) já alertara quanto ao equívoco de considerar a existência de espaços de participação verdadeiros sinônimos de democratização, além de detectar que havia uma confusão entre o que se entendia por eficácia e efetividade das instituições participativas.

O sucesso ou o fracasso dessas instituições, tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, segundo Demantova (2003) estavam sendo avaliados conforme “sua missão” diante dos objetivos previstos como necessários à democratização do país, em vez de serem consideradas as metas setoriais priorizadas por seus membros. Isso estava gerando frustração entre os teóricos, que passaram a atribuir baixa eficácia<sup>4</sup> às instituições participativas, quando na verdade tratava-se de uma baixa efetividade, ou seja, de pouca ou nenhuma transformação da realidade na qual tais instituições atuavam. Isso reforça que pesquisas voltadas à mensuração dos resultados da participação da sociedade nas decisões públicas demandam uma necessária e significativa distinção entre eficácia e efetividade, de modo a orientar o papel da avaliação.

---

<sup>4</sup> Para Demantova (2003) a *análise da eficácia* de uma organização deve partir da observação dos seus objetivos particulares e dos resultados que são alcançados no âmbito setorial (ou da Política Pública), considerando-se esses mesmos objetivos.



Apesar de ainda enfrentar resistências, principalmente por representar uma mudança de paradigma, como afirma Roberts (2004), a participação da sociedade é um tema que merece ser estudado e aprimorado, tanto por seus benefícios intrínsecos como por contribuir para a melhoria da governança e dos serviços públicos. O autor considerou oportuno identificar não só os benefícios, mas principalmente os principais desafios a serem superados pela participação social nas decisões públicas de modo a amparar os seus avanços, diferentes iniciativas e arranjos.

Diante desse contexto, investigar as Câmaras Setoriais do Agronegócio, com o intuito de identificar elementos para medir e melhor avaliar seus resultados, pode vir a contribuir com o tema da participação social na gestão pública, no aprimoramento da governança dessas *Instituições Participativas*, e até mesmo das políticas públicas setoriais, o que fundamenta a pertinência desse estudo.

### **Delimitação do Estudo**

Optou-se neste trabalho em centralizar como fator avaliativo a *eficácia*, buscando identificar os seus aspectos determinantes para estruturar uma ferramenta avaliativa que acomode as especificidades das Câmara Setoriais do Agronegócio, e que de algum modo traga benefícios ao aprimoramento dessas instituições. Ainda que maior parte da literatura utilize o termo *efetividade*<sup>5</sup> para analisar os resultados da participação, consideramos que avaliar a efetividade envolve uma gama de fatores como contexto político, política pública, impacto na realidade social (quantitativos, qualitativos), e a própria percepção social, tornando a construção de indicadores bem mais complexa e extensiva, demandando muito tempo e recursos. Considerando tais premissas, esta pesquisa pautou-se na seguinte questão:

---

<sup>5</sup> Nesse trabalho, considerou-se o conceito adotado pela autora Martha Arretche ao discutir sobre o tema “Avaliação de políticas públicas”, conceito concebido por Figueiredo & Figueiredo (1986, apud Arretche, 2013). Segundo a autora, por avaliação da efetividade entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. Quanto à eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

Quais os aspectos relevantes na análise da eficácia da Câmara Setorial de Fibras Naturais que possam servir de balizadores **na avaliação da participação das Câmaras Setoriais, nas decisões públicas?**

Deste modo, o **objetivo geral** deste estudo consiste em identificar aspectos avaliativos relevantes que contribuem, dificultam, ou impedem a eficácia das Câmaras Setoriais do Agronegócio, enquanto instrumento de aprimoramento da ação governamental, e de políticas públicas, a partir da análise do caso da Câmara Setorial de Fibras Naturais.

Para o alcance deste objetivo, o estudo preconiza perseguir os seguintes *objetivos específicos*:

- Descrever o perfil da Câmara Setorial de Fibras Naturais (CSFN/MAPA): participantes (quem participa?); da atuação dos participantes (como participam); atuação da câmara (como funciona);
- Traçar um perfil decisório da Câmara (sobre o que se decide)
- Analisar a percepção dos membros sobre a influência da Câmara nos processos decisórios de políticas públicas setoriais de interesse;
- Identificar quais fatores favorecem ou limitam sua eficácia; e
- Ponderar em que medida esses fatores identificados são relevantes para a avaliação da eficácia das Câmaras Setoriais.

A partir da análise de pesquisas empíricas com outras instituições participativas, este estudo foi conduzido com a hipótese de que:

**Os fatores relevantes para mensurar e avaliar a eficácia da Câmara Setorial de Fibras Naturais podem estar relacionados a três dimensões de análise identificadas na literatura: (i) estrutura institucional; (ii) qualidade da representação; e, (iii) processo participativo/deliberativo**

Dito isto, esta pesquisa pretende contribuir para o debate em curso sobre as instituições participativas, por meio da análise do funcionamento da Câmara Setorial do Agronegócio do segmento de **Fibras Naturais** do Ministério da Agricultura (Mapa). Essa análise foi feita a partir das seguintes etapas (metodologia):

- Levantamento de bibliografias sobre diagnósticos de casos de câmaras setoriais e outros tipos de órgãos colegiados com foco na análise da eficácia e efetividade<sup>6</sup>, assim como estudos de experiências internacionais semelhantes;
- Leitura e análise das atas de todas as reuniões da Câmara Setorial de Fibras Naturais realizadas a partir da sua criação em 2011, até o ano de 2019; e das publicações do Mapa e de documentos técnicos da CGAC/Mapa (Coordenação Geral de Apoio As Câmaras Setoriais e Temáticas) sobre o assunto.
- Aplicação de *survey* junto aos membros da CSFN, tanto do setor privado como do setor público, por meio de plataforma digital disponibilizada através de link.
- Entrevistas com atores-chave da Câmara Setorial de Fibras Naturais. As entrevistas foram realizadas em Brasília no período de outubro de 2019 a janeiro de 2020.

Este estudo foi dividido em 5 capítulos, além dessa introdução:

- capítulo 2 consiste de *revisão de literatura* que abarca o referencial teórico divididos em três subcapítulos: 2.1) *Participação social na gestão pública* - conceitos e as diferentes perspectivas de abordagem; transita ainda sobre a participação em políticas públicas no Brasil; 2.2) *Instituições participativas na esfera pública* e aponta diferentes estudos que visam buscar modelos ou indicadores para avaliar a eficácia e efetividade, além de apresentar os conceitos e enfoques que deram a tônica do estudo; e, 2.3) *A Participação na Política Agrícola Nacional* – traça a trajetória do Conselho Nacional de Política Agrícola e das Câmaras Setoriais do Agronegócio do MAPA para moldar o cenário que acomoda a pesquisa;
- o capítulo 3 refere-se ao *percurso metodológico* adotado;
- o capítulo 4 apresenta o *estudo de caso* da Câmara Setorial de Fibras Naturais
- o capítulo 5 apresenta os *resultados* da pesquisa e busca dialogar com a literatura e tecer contribuições ao tema.

Nas considerações finais, este estudo apresenta:

1. resposta à questão da tese;
2. possíveis relações teóricas baseadas em estudos empíricos, com o caso estudado; e,

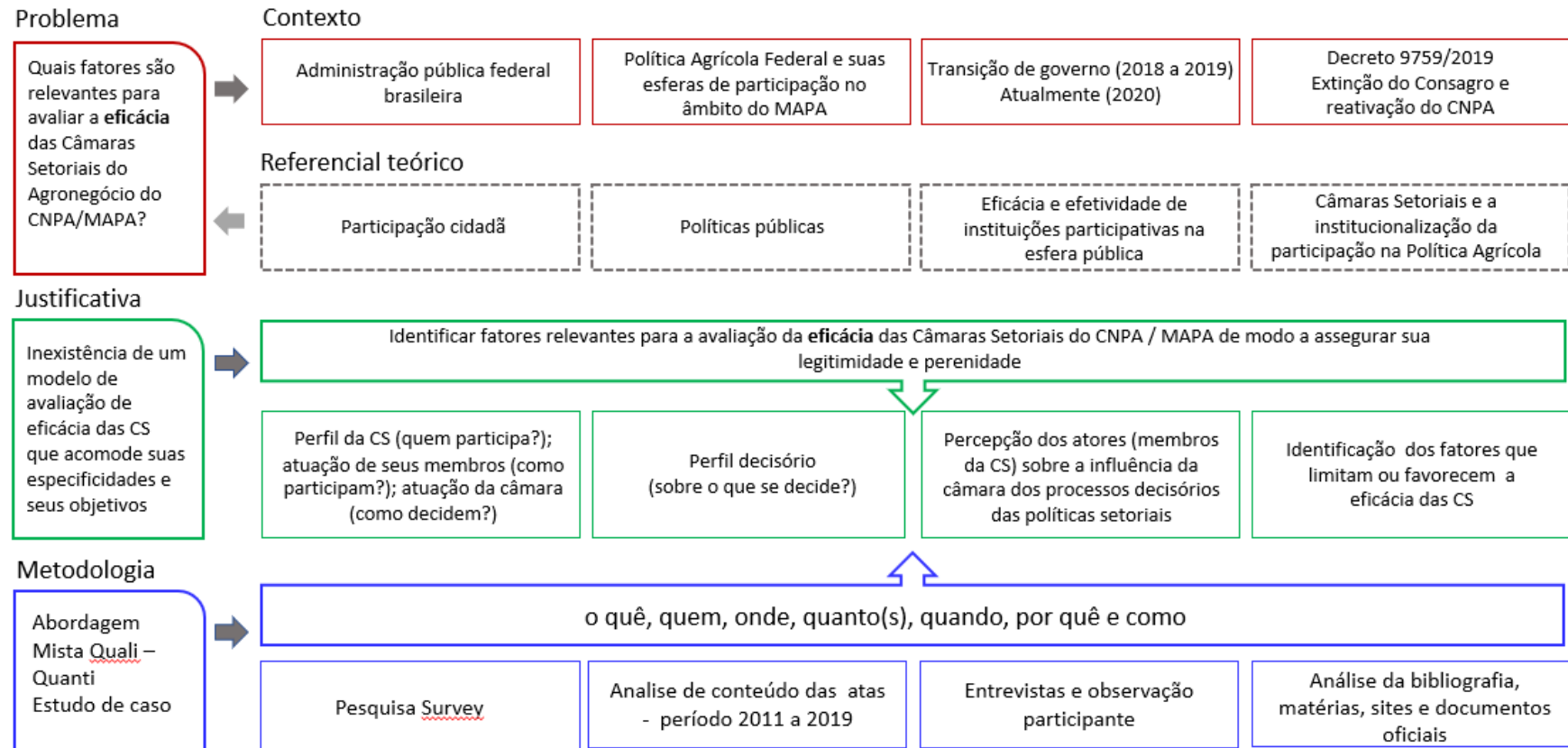
---

<sup>6</sup> Para efeito do levantamento bibliográfico, utilizou-se ambos os termos de eficácia e efetividade, uma vez que as fronteiras desses conceitos são tênues.

3. proposições de avaliação da eficácia da instituição participativa com base nos resultados obtidos.

Apresentam-se ainda as referências bibliográficas, os apêndices correspondentes ao questionário, ao termo de consentimento enviado aos participantes da pesquisa, e os quadros que compõem o capítulo 5 (dos resultados). Para melhor visualização da organização da pesquisa, a figura 1 apresenta um esquema com estrutura da tese composta por: problema da pesquisa, o contexto, a justificativa, os objetivos gerais e específicos, o referencial teórico que permitiu a moldura analítica da pesquisa, e a metodologia utilizada para sua elaboração.

Figura 1 Desenho esquemático da estrutura da tese.



Fonte: Elaboração do autor.

## Trajetória da Concepção da Pesquisa

A escolha desse tema está relacionada com minha trajetória profissional nesse universo das instâncias de participação, em especial, das Câmaras Setoriais do Mapa. A minha relação (pesquisadora) com o tema das Fibras Naturais iniciou-se em 2010 quando entrei no Programa de Pós-graduação (nível mestrado) em Agricultura no Trópico Úmido (PPG-ATU) do Instituto de Pesquisas da Amazônia (INPA). Nessa época, eu já trabalhava há pouco mais de três anos na Secretaria de Estado da Produção Rural do Amazonas (SEPROR-AM), atuando na Coordenação de Projetos, e foi quando tive a oportunidade do contato com um vasto leque de situações e problemas do setor primário do Estado.

Dentre esses problemas vivenciados no cotidiano do meu trabalho, surgiu o tema de minha pesquisa de mestrado, focado essencialmente nas políticas públicas para o setor das fibras naturais. A partir de 2012, comecei a participar das reuniões da Câmara Setorial de Fibras Naturais (CSFN) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), representando o órgão estadual em que trabalhava. Nesse fórum, pude conhecer diversos atores da governança das cadeias de fibras naturais do Brasil, e assim foi possível expandir meus conhecimentos sobre a produção, mercado, indústrias, e principalmente, a importância socioeconômica da cultura das fibras naturais para a sobrevivência de inúmeras populações locais brasileiras.

Em 2014, após sete anos de trabalho no setor primário do Amazonas, deixei de participar das reuniões da Câmara, em virtude não integrar mais o governo, perdendo assim o vínculo institucional. Ainda participei como convidada de duas outras reuniões da Câmara, mas sem o poder de opinar nas demandas ou decisões. Em 2016 ingressei no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da UFRJ, e vislumbrei uma excelente oportunidade de contribuir com o tema das Câmaras Setoriais no âmbito do doutorado, aproveitando o conhecimento adquirido ao longo da pesquisa de mestrado, e de algum modo, continuar contribuindo com o setor das fibras naturais. Em 2018, retomei minha participação oficial na Câmara como membro convidado, representando o PPED/UFRJ: foi uma chance profissional que me possibilitou estar mais próxima do meu objeto de estudo.

Uma das motivações da definição do tema desta tese nasceu da minha vivência em algumas instâncias de participação de políticas públicas, como: - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Amazonas (CONSEA-AM); - Comitê Gestor de Ações Conjuntas do Exército Brasileiro e Estado do Amazonas (COGEAC-AM); Comitê Gestor do

Plano Estadual de Agricultura de Baixo Carbono, e em especial na Câmara Setorial de Fibras Naturais do Mapa (CSFN/Mapa).

As câmaras setoriais reúnem atores de diferentes regiões do país e instituições, de organizações tanto públicas como privadas, para discutirem diferentes temas e políticas públicas do setor agrícola. São seis cadeias produtivas que participam deste órgão colegiado – a CSFN – que busca administrar as políticas públicas de interesse das fibras naturais produzidas hoje no Brasil: sisal, juta e malva, piaçava, coco, seda e bambu.

Contudo, o recorte do tema “participação” – desempenho das instituições participativas – foi um exercício difícil, por se tratar de um tema amplo que comporta diversos enfoques e visões. Embora seja um assunto bastante explorado na seara das políticas sociais, o fato é que esse tema tem recebido muito pouca atenção quando se refere às instituições participativas na política agrícola.<sup>7</sup>

O resultado esperado deste trabalho é contribuir na obtenção de subsídios para o aprimoramento das instâncias de participação no âmbito da administração pública, notadamente daquelas voltadas para a Política Agrícola do governo federal, visando não só uma maior eficácia, mas também mitigar os principais desafios que as limitam ou as impedem de alcançar seus objetivos.

---

<sup>7</sup> Na etapa de construção da tese, contei com a orientação da Professora Dra Ana Célia Castro, professora do Instituto de Economia da UFRJ, e pesquisadora do INCT-PPED; e na pesquisa de campo, contei com a parceria dos membros da Câmara Setorial de Fibras Naturais, e de seus respectivos órgãos.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

#### 2.1.1 O que é participação e por que participar

Participação, do latim *participatio*, (pars + in + actio - ter parte na ação) é a ação e o efeito de participar (tomar parte, intervir, compartilhar, denunciar, “ser parte” de). Neste trabalho, o termo deve ser entendido como referência à capacidade das pessoas, dos cidadãos, dos eleitores, de se envolverem, de intervirem nas decisões políticas de um país, de uma região, cidade, município ou mais especificamente, de um setor ou política pública. O enfoque deste trabalho vai além da participação cidadã em eleições, referendos ou plebiscitos, ou seja, do sufrágio propriamente, que é o método mais habitual de participação das pessoas na escolha de seus representantes, buscando identificar e examinar as teorias da participação política popular, como pressuposto do desempenho das instituições participativas, no âmbito do sistema democrático-participativo.

Segundo a terminologia usual da ciência política a expressão “participação política” pode ser utilizada para designar um variada gama de ações ou atividades, tais como: o ato de votar; a filiação ou a participação ativa em partido ou agremiação política; o apoio político à candidatos aos cargos políticos; a participação em reuniões, eventos, discussões ou mesmo comícios políticos; o ato de promover a discussão e a difusão de informações políticas; a pressão exercida sobre políticos ou partidos, assim como várias outras atividades possíveis (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p. 888).

Na obra de Juan Diaz Bordenave – “O que é participação” –, publicada na década de 1980, o autor já ilustrava um cenário social como a “*era da participação*”, e afirmava que esse era um assunto novo, com certa escassez de literatura sobre o tema na nossa sociedade. Segundo o autor, já se notava no mundo inteiro uma tendência para a intensificação dos processos participativos, com algumas supostas causas: descontentamento geral do povo, fruto da marginalização dos cidadãos nas decisões políticas que lhes interessavam; contribuições positivas que a participação demonstrava, percebida tanto pelos setores progressistas quanto por aqueles outros tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares, pois ambos viam vantagens nesse processo.

A participação popular e a descentralização das decisões já se mostravam como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento. Embora reconhecendo as inúmeras contribuições vislumbradas com a



participação popular, Bordenave (1987), alertou sobre o risco de se atribuir à participação um conceito puramente instrumental, limitando-a a uma visão como “*algo para ser dirigido, manipulado ou explorado, quanto a seus resultados utilitários*”. Segundo ele, isso poderia desvirtuar a verdadeira essência da participação, se tratada apenas como um instrumento para a solução de problemas. E ela deve ser considerada como necessidade propriamente do ser humano, assim como a comida, o sono e a saúde, constituindo-se no caminho natural do homem para conseguir fazer vir à tona sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo (BORDENAVE, 1987, p.16). Além disso, ele considerou o fato de que a

[...] “prática da participação envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, como a interação com os demais homens, a autoexpressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e ainda, a valorização de si mesmo pelos outros” (BORDENAVE, 1987, p.16).

Observa-se que essas conexões foram sendo aprimoradas nas sociedades, em especial, nas sociedades democráticas, e se fazem necessárias num cenário de diferentes tensões da sociedade moderna, na qual as relações sociais se modificam rapidamente, inclusive em decorrência de novas tecnologias. No entanto, Bordenave reflete que o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa, e nesse processo, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas. Ao mesmo tempo que o indivíduo tem uma necessidade básica de participar, ele pode se deparar com uma realidade complexa. E esse encontro de indivíduos, cada um com suas experiências, capacidades e limitações, aproximados por interesses comuns, nem sempre apresenta um ambiente favorável à maior compreensão dos processos de interação, podendo inclusive, contrariamente, dar margem à uma fraca participação efetiva nas decisões que afetam a nossa sociedade.

Existem diversas maneiras de “participar”, graus e níveis de participação. Assim, buscando uma melhor compreensão das formas de participação, Bordenave elaborou uma classificação sintetizada no quadro 1 a seguir:

Quadro 1. Tipos de participação segundo classificação de Juan E. Diaz Bordenave.

Tipo de participação	Característica
Participação de fato	É a participação desde o começo da humanidade, do momento que o indivíduo nasce, seja no seio da família nuclear e do clã, quer nas tarefas de subsistência (caça, pesca, agricultura), ou no culto religioso, na recreação e na defesa contra os inimigos

Participação espontânea	Aquela que leva os indivíduos a formarem “grupos” de vizinhos, de amigos ou conhecidos que se reúnem por alguma questão em comum, sem organização estável, ou propósitos claros e definidos a não ser a de satisfazer as necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto; obter reconhecimento e prestígio.
Participação imposta	Aquela em que o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades consideradas indispensáveis. Algumas tribos indígenas, por exemplo, obrigam os jovens a se submeterem à cerimônias de iniciação e rituais de passagem, enquanto as sociedades modernas os submetem à disciplina escolar e a se colocar à disposição do exército; assim como a participação imposta por algumas religiões em certas cerimônias, e o voto obrigatório nas eleições
Participação voluntária	Nesse caso, o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho, tais como: os sindicatos livres, as associações profissionais, as cooperativas, os partidos políticos
Participação dirigida ou manipulada	Trata-se de uma participação provocada por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos, ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos. Alguns tipos mais ou menos institucionalizados de participação provocada são a extensão rural, o serviço social, o desenvolvimento de comunidades, os trabalhos de pastoral etc.
Participação concedida	Nesse caso a participação viria a ser a parte de poder e de influência exercidas pelos subordinados e considerada como legítima, por eles mesmos e seus superiores, ex: participação nos lucros, outorgada por certas empresas aos seus trabalhadores; o chamado “planejamento participativo” ou “orçamento participativo” implantados por alguns organismos oficiais.

Fonte: Bordenave (1987). Elaboração do autor.

O autor chama atenção para o fato de que a *participação concedida* pode ser necessária à implementação de projetos de “direção-dominância” da classe dominante, objetivando manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações primárias, como local de trabalho, associações profissionais, cooperativas etc., de modo a criar uma “ilusão de participação”. Ainda que venha a ocorrer essa participação concedida, com intenção de dominação por parte do Estado, ela tem seu lado positivo, pois encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder, podendo ser aproveitadas pelos indivíduos para seu crescimento e engajamento enquanto cidadãos.

O fato é que a luta pela participação social carrega em si mesma diferentes elementos e processos participativos, que tomam formas distintas, conforme os objetivos comuns de expressar necessidades e demandas, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais ou políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos. Dessa forma,

[...] “a construção de uma sociedade participativa converte-se na utopia-força que dá sentido a todas as micro participações, desde a participação na família, na escola, no trabalho, no esporte, na comunidade, se constituído em aprendizagem e num caminho para a participação em nível macro” (Bordenave, 1987, p. 25).

Conforme salienta Maria da Glória Gohn (2015)<sup>8</sup>, a “participação” é a palavra-chave no contexto de uma sociedade moderna. Ela afirma que as ações coletivas hoje são valorizadas, e o pensar coletivo, ao contrário de décadas atrás, onde sempre havia de surgir um “salvador da pátria”, é vista como “*um caminho para equacionar soluções, estabelecer o diálogo e de forma coletiva pensar nas demandas e carências da sociedade*”. Para Gohn, atuar num cenário de grandes desafios como desigualdades sociais, altos índices de violência, problemas de mobilidade, de desemprego cada vez mais crescentes, além das diversidades socioculturais, nos coloca à mesa questões complexas que precisam ser tratadas de diferentes pontos de vistas, e com diferentes graus de vivências dos indivíduos que podem ajudar na construção do conhecimento. E o conhecimento é construído justamente no processo de interação dos indivíduos. Nesse sentido, a autora nos convida a pensar como a participação marcou a história política de muitas nações, inclusive do Brasil, onde as lutas dos movimentos sociais, levadas a cabo por diferentes atores de distintas classes, desde décadas atrás, foram capazes de atender novas demandas e introduzir novos repertórios, e nos conduzir à um modelo de democracia participativa.

Gohn (2015) defende que devemos olhar para os movimentos sociais como sujeitos sociopolíticos relevantes, que mobilizam ideias, valores, geram inovações e saberes (bem diferente daquela visão de perturbadores da ordem, da metade do século XX), e são agentes coparticipantes de uma nova cultura e de uma nova ordem social. Contudo a autora observa que movimentos sociais são aqueles que têm continuidade e permanência, e que na longa caminhada desses movimentos, eles podem tomar diferentes direções e adotar distintas formas organizacionais, que melhor atendam aos seus interesses, e menciona alguns tipos de

---

<sup>8</sup> Exposição de Maria da Glória Gohn no Curso Participação em políticas públicas na Plataforma dos Centro Urbanos (2015). Material audiovisual disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=sGEes2dXaCE&t=66s>>. Acesso em: jul. 2019

organização da sociedade civil: organizações não-governamentais (ongs), associações voluntárias, fundações e organizações do terceiro setor, redes sociais, estruturas colegiadas, ouvidorias públicas, conselhos gestores, conferências nacionais entre outras. Isso demonstra que a democracia participativa promove essa escalada dos cidadãos em níveis cada vez mais elevados de participação decisória, eliminando a divisão entre os que planejam e decidem “lá em cima”, e os que executam e sofrem as consequências das decisões “cá embaixo”. E essa subida – das demandas e decisões – pode se dar por uma questão de capacitação e experiência, mas, na maioria dos casos, ela é conseguida somente através de árduas lutas contra o *establishment* (BORDENAVE, 1987, p.34).

Historicamente, as organizações oriundas de movimentos sociais têm sido protagonistas decisivos desses processos participativos. No entanto, esses movimentos sociais contemporâneos experimentam tensões que tem atraído a atenção de gestores e pesquisadores: especialmente a tensão da representatividade e da inovação. Por outro lado, os movimentos representativos tendem a consolidar e enrijecer interesses, e sua institucionalização pode empurrá-los na direção de atitudes rotineiras, que muitas vezes bloqueiam seus potenciais inovadores (ABROMOVAY, 2010).

No tocante aos processos de participação institucionalizada, discutido nessa tese, segundo O’Donnel (1991), “*redefinem as formas de participação, os mecanismos de representação, e os dispositivos de legitimação que conforma uma comunidade política*”. Abramovay (2010) ressalta que a saída para os impasses dos movimentos sociais pode estar em modalidades de governança da participação social voltadas, explicitamente, à aprendizagem e à inovação. Com isso, se faz necessário entender quais são os processos participativos, quem está presente nesses processos, qual a concepção de democracia para os diferentes grupos, a fim de evitar reproduzir práticas clientelistas ou autoritárias, e garantir práticas de participação emancipatórias e inovadoras (GOHN, 2015).

A intervenção das pessoas na tomada de decisões para a transformação de uma realidade requer, segundo Bordenave (1987) dois processos: o de *informação*<sup>9</sup> e o de *diálogo*, ambos processos comunicativos. A comunicação é condição *sine qua non* para possibilitar a participação, pois se baseia em canais institucionais de: i) informação; ii) consulta e, iii) reivindicação. E nesse processo, o “interlocutor” é uma peça fundamental a ser observada. Os

---

<sup>9</sup> A informação é o principal insumo da comunicação, e neste contexto significa “conjunto de dados que, quando fornecido de forma e a tempo adequado, melhora o conhecimento da pessoa que o recebe, ficando ela mais habilitada a desenvolver determinada atividade ou a tomar determinada decisão” (ALVES, 2018).

interlocutores desempenham um papel importante na participação, pois atuam na mediação entre a população organizada, governo e entidades. Todavia, tão importante quanto o ato de mediação em si, é o quanto se conhece dessa realidade que se quer influir e, nesse sentido, esses agentes precisam conhecê-la à fundo. E ainda, que esses interlocutores da sociedade que atuam nas arenas participativas do poder público estejam organizados e tenham conhecimento dessas realidades,

[...] “não estão imunes às diferentes formas de relação autoritárias de dominação consolidadas historicamente na sociedade (tradição patrimonialista e oligárquica), que ao mesmo tempo gera e se alimenta de uma estrutura extremamente desigual de acesso aos instrumentos institucionais de decisão” (SILVA, 2018, p. 16)

Segundo Castells e Cardozo (2006), os sistemas políticos dependem cada vez mais das mídias e de lideranças personalizadas, porque se encontram habitualmente envolvidos em escândalos de toda ordem, vivenciando uma crise estrutural e de legitimidade, o que os torna cada vez mais isolados dos cidadãos. Assim, Castells e Cardozo destacam a centralidade da informação e do conhecimento, cernes da nova morfologia social – a “*informação é central*”. Para que uma ação seja responsável e relevante, eles reiteram, é necessário que se conheça não só essa sociedade, mas também a realidade na qual ela está inserida. Em outros termos, ainda que a comunicação no nível interpessoal seja uma relação privada, estabelecida entre os atores dessa interação singular, é no âmbito dos sistemas de comunicação que se estabelecem os relacionamentos entre as organizações e instituições, ou seja, entre as pessoas como grupos sociais, não como indivíduos *per si*, mas como receptores coletivos de informação. Ainda que a informação final seja processada por cada indivíduo, com seus valores, crenças e características próprias pessoais, a estrutura e a dinâmica dos sistemas de comunicação social são fundamentais na formação da consciência crítica e da opinião pública, e na base do processo de participação nas decisões políticas. (CASTELLS; CARDOZO, 2006, p. 40).

Por outro lado, no que se pode denominar de *participacionismo*, é importante ainda citar a contribuição de Carole Pateman (1992) que define a participação como elemento decisivo para a tomada de decisão política. Pateman enfatiza que a participação permite acontecer o que ela chamou de “escolas de democracia”, considerando-se o volume do aprendizado a partir do processo participativo. A autora defende o argumento de que os indivíduos aprendem a participar participando, em virtude das capacidades, habilidades e características dos cidadãos, que estão inter-relacionadas com formas de estruturas de autoridade. Ainda, segundo Pateman,

a criação de uma sociedade participativa é decorrência das mudanças estruturais, que acontecem com as reformas das estruturas de autoridade.

Quanto à questão institucional da participação democrática ou da democracia participativa, Bobbio teve o cuidado de não deixar esse aspecto ausente em suas análises. Podemos constatar essa preocupação, por exemplo, quando ele insiste que a democracia é o governo do povo, mas que este “*não governará jamais até que existam órgãos adaptados a introduzir o povo no governo, a fazer participar os cidadãos na administração da coisa pública*” (BOBBIO, 1996, p.28). Neste sentido, Bobbio propõe a arquitetura de uma sociedade civil constituída por um conjunto de estruturas de poder participativas, as chamadas *instituições de autogoverno popular*. As estruturas participativas seriam estabelecidas nas escolas, nas fábricas, nos núcleos profissionais, ativando-se a configuração de um sistema participativo. “*Hoje sabemos que a democracia progride não tanto em proporção à extensão meramente quantitativa do sufrágio, quanto proporcionalmente ao multiplicar-se das instituições de autogoverno*” (BOBBIO, 1996, p. 17).

Entretanto, Avritzer (2003, p. 46) nos adverte que é fundamental para as experiências participativas, tanto na estruturação da prática como na geração de maior participação, uma cultura política em que esteja presente uma tradição associativa da sociedade, e com isso o aprofundamento da tradição política associativa. Ele afirma que o associativismo comunitário é muito importante por sua “*capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta de participação e na capacidade de democratizar a relação entre estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da participação*”. Dessa forma, quando podem contar com uma cultura participacionista pré-existente aos novos arranjos participativos, a prática participacionista nos espaços públicos pode incidir positivamente sobre a cultura política local, de sorte a reforçar as características da cultura associativa, gerando novos elementos democratizantes. Avritzer (2003) também afirma que os cidadãos, ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política ao menos de três formas: a primeira destas formas é o que denominamos de *desenho participativo de baixo para cima* (FUNG; WRIGHT, 2003), quando há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação acontecem de organizações constituídas de baixo para cima. A *partilha do poder* é a segunda maneira de como instituições participativas podem se constituir, por intermédio de uma instituição na qual participam simultaneamente os atores da sociedade civil e os atores estatais. Este arranjo é diferente do primeiro em dois aspectos, principalmente: por não incorporar um número significativo de atores sociais e porque tem origem em lei,

prevendo sanções em casos de desrespeito ao processo participativo. No terceiro formato de instituição participativa os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente, ou seja, ocorre um *processo de ratificação pública*.

Avritzer (2002) ao propor analisarmos detalhadamente os três tipos de arranjos participativos, diz que podemos diferenciá-los a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação.

### 2.1.2 Participação na gestão pública brasileira

A administração pública pode ser entendida como a gestão das necessidades e interesses coletivos por meio da prestação de serviços, realizados por um conjunto de órgãos e agentes públicos. No entanto, a ideia de descentralização da administração pública é recente, e pressupõe um compartilhamento de decisões e responsabilidades entre o governo e a sociedade, que nem sempre foi possível ou do interesse dos próprios governantes. Esta seção busca apresentar sucintamente o cenário participativo no Brasil, traçando um histórico dos modelos de administração pública vivenciados no país, antes e após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), apontando alguns desdobramentos para a estruturação de uma ampla arquitetura participativa no país, até o contexto político atual.

Segundo Bresser Pereira (2001), historicamente, a administração pública no Brasil pode ser analisada considerando-se três modelos de administração: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial. Esses modelos de gestão tiveram sua classificação definida de acordo não só com o contexto histórico vivido pela sociedade, mas também conforme os bens públicos eram essencialmente administrados, na ocasião.

O *modelo patrimonialista* foi o primeiro modelo de administração pública no Brasil, fruto da sociedade mercantil senhorial, estabelecida desde o período colonial. O Estado oligárquico – com o poder concentrado na mão de poucas famílias – foi presente desde as Capitânicas Hereditárias (1532/1549) e foi reforçado com a vinda da família real para o Brasil (1808/1821). Inspirada nos modelos de Estado Absolutistas europeus do Séc. XVIII, a administração patrimonialista não diferencia o patrimônio particular do estatal. Segundo Max Weber (2004), esse sistema tinha como base o acordo tácito de dominação tradicional governante/súditos, sendo que o poder do senhor dependia da própria vontade dos governados em legitimá-lo como protetor do seu bem-estar. Este “contrato” estabelecido pelos costumes desde o início da Idade

Média, exigia que o governante envolvesse todos os súditos, como se fora uma família, na manutenção, proteção e auxílio ao governo. Neste modelo, naturalmente se estabeleceram como práticas comuns da administração pública o clientelismo, a prevalência dos interesses particulares e a troca de favores, com os cargos públicos sendo distribuídos aos parentes, amigos e simpatizantes do governante em troca de apoio, na prestação de serviços administrativos e até mesmo na guerra. Como neste modelo não existe carreira profissional de administração pública, há uma tendência bastante acentuada ao nepotismo, à corrupção e à ineficiência administrativa. Weber (2004) considera o patrimonialismo nada mais do que a apropriação de recursos estatais por parte dos funcionários públicos, de alguns grupos políticos e de setores privados privilegiados. Dessa forma, ele se distancia totalmente dos modernos princípios da administração pública, onde Estado e mercado estão devidamente apartados, e o governo segue as orientações da sociedade civil organizada.

O ideário democrático consequência da Revolução Francesa, aliado às novas exigências de volume e diversificação das tarefas administrativas do Estado moderno praticamente impuseram uma gestão pública profissional dos governos. O modelo patrimonialista no Brasil ainda resistiu ainda durante todo o Séc. XIX, adentrando até a década de 30 do Séc. XX, mas a difusão do capitalismo e a evolução do comércio mundial – que acentuaram a distinção entre o mercado, sociedade e Estado – praticamente inviabilizaram a manutenção da administração patrimonialista como modelo de gestão pública eficiente (SANTOS, 2017).

No Brasil, a Proclamação da República em 1889, praticamente não alterou as estruturas socioeconômicas do País, e a administração patrimonialista que estava nas mãos essencialmente das elites cariocas e nordestinas, passou a admitir outros grupos, como os cafeicultores de São Paulo e os pecuaristas de Minas Gerais, assim como uma nova elite intelectual: os militares (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O *modelo de administração burocrático*, por sua vez, aparece no início do Séc. XX, quando as sociedades começam a se tornar bastante complexas. Consequência natural do surgimento do capitalismo e da industrialização, assim como do estabelecimento dos modernos governos democráticos, o patrimonialismo passa a não mais atender as novas necessidades sociais – que já apresentavam as primeiras demandas da globalização. O modelo de administração burocrático aparece então como a solução mais adequada e oportuna para que se consiga a separação efetiva nos governos daquilo que era público do privado, na tentativa de se minimizar o desperdício, se eliminar o nepotismo e se diminuir a corrupção, de sorte, tornar o Estado mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1996).



Estabelecem-se então as novas regras da administração pública, onde devem passar a imperar a hierarquia funcional, a impessoalidade e o profissionalismo. Elas emergem juntamente com o conceito de carreira pública, que vai começar a exigir um controle rigoroso dos processos, uma rígida seleção de servidores, assim como a possibilidade da contratação de produtos e serviços especializados – terceirização – e mesmo do atendimento ao público. É na criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1936, que se verificam no Brasil as primeiras estruturas e normas burocráticas na gestão pública, sendo alguns daqueles princípios até hoje de alguma forma encontrados na Constituição Federal e no atual sistema de direito administrativo do país (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Em que pese ter realmente havido uma evolução na administração pública do modelo patrimonialista para o modelo burocrático, a almejada eficiência administrativa na prática foi muito aquém do esperado. As chamadas “disfunções burocráticas” faziam a administração pública lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Para Bresser-Pereira (1996), era fácil constatar que a administração burocrática não garantia qualidade do serviço, apresentando resistência às mudanças, descompromisso com os resultados, incapacidade para inovação, extremado apego às regras, formalização em excesso e lentidão nos processos de decisão.

Já o modelo de *administração gerencial* surge como resposta a todas essas dificuldades constatadas do modelo burocrático. Após a Segunda Guerra, os países procuraram expandir as funções sociais e econômicas do Estado. O chamado *welfare state*, o Estado de bem-estar social, tentava alinhar a geração de emprego e renda com os avanços da tecnologia e de uma globalização que já se fazia bastante influente nos destinos das nações, tornando evidentes a necessidade de uma administração pública mais eficiente e capaz de atender às novas demandas sociais. Mas foi a crise do Estado na década de 1970 do Séc. XX que praticamente tornou obsoleto o modelo burocrático. Entretanto, já era possível observar anteriormente, ainda durante o regime militar, uma certa “influência gerencialista”, caracterizada pelo Decreto-Lei nº 200/67, que priorizou a administração indireta e promoveu a descentralização administrativa, com a criação de empresas estatais, autarquias e fundações. Na busca de uma eficiência não atingida pelo modelo burocrático, o modelo gerencial vai tentar então se apropriar de conceitos e princípios da administração privada, utilizando ferramentas de gestão provenientes da administração empresarial e encampando as doutrinas neoliberais do estado mínimo. Assim, gradativamente, no correr das décadas de 70 e 80 a administração pública vai se direcionar para o modelo gerencial, buscando uma correção das “disfunções burocráticas”. Bresser Pereira

(1996) afirma ainda que a busca pelo modelo gerencial não foi decorrência apenas da maior complexidade dos problemas, ou da diferenciação de estruturas, mas muito também decorrência de legitimação da burocracia, em face das novas demandas da sociedade.

Na verdade, considerando-se que na administração gerencial diversas características da administração burocrática são mantidas, e até mesmo aperfeiçoadas, (tais como avaliação de desempenho, rigor na admissão de pessoal, carreiras baseadas na meritocracia etc.), podemos entender que ela não pode ser considerada como a negação da burocracia e sim uma evolução da mesma. Assim, como as práticas do setor privado eram consideradas mais eficientes elas passaram a ser incorporadas à administração pública, particularmente o chamado “gerencialismo”, caracterizado basicamente pelo controle de resultados, responsabilidade (*accountability*), maior flexibilidade e autonomia, descentralização, participação social, eficiência e transparência. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em um segundo momento do gerencialismo, já na década de 1980, surge a ideia do *New Public Managemant* (ou Nova Gestão Pública), adotando a premissa da efetividade, da busca da qualidade dos serviços e da satisfação das necessidades dos usuários, e não simplesmente do atendimento aos objetivos inerentes à máquina pública. O modelo se apoiava nos conceitos de flexibilização dos contratos, descentralização e incentivo à competitividade. Palude (2012) conceitua essa nova concepção de gerencialismo, ou nova gestão pública como sendo

“um conjunto de doutrinas administrativas surgidas na década de 1970 que orientaram as reformas realizadas na Administração Pública em nível mundial. A NPM pretendia que os princípios gerenciais utilizados nas empresas privadas fossem também aplicados ao meio público” (PALUDE, 2012, p. 88).

Segundo Santos (2017), o chamado *Public Service Oriented* – PSO, que poderia ser considerado como uma atualização do modelo da Nova Gestão Pública, surgiu durante os anos 1990 e de forma inovadora passou a atribuir ao cidadão não apenas seus deveres e obrigações, mas também seus direitos. O PSO passa a preconizar a participação popular na formulação das políticas públicas, e busca a melhoria na prestação dos serviços, mas trabalha também com planejamento estratégico, transparência, *accountability*, justiça, flexibilidade e equidade, visando aproximar o cidadão do Estado. O modelo adota a descentralização como instrumento de implementação das políticas públicas e tem como premissa central que não basta ser eficiente – racionalizar custos e entregar mais serviços – mas é necessário fazer melhor, com políticas voltadas para o cidadão que permitam a participação desses mesmos cidadãos na elaboração

das políticas públicas, assim como na cobrança dos resultados e na sua atuação de forma mais ativa perante o Estado (SANTOS, 2017).

O que se observa é que essa inovadora forma de gestão pública, que se convencionou chamar de “Nova Gestão Pública”, basicamente, partiu do princípio da mudança de enfoque no âmbito da administração pública, não só alterando a forma de buscar os resultados, mas também passando a se constituir em uma fonte de métodos, técnicas e orientações direcionadas para a modernização e o aperfeiçoamento da gestão pública.

De acordo com Santos (2017), no Brasil, a Administração Pública Gerencial foi introduzida na década de 1990. O governo do presidente Fernando Collor (1990-1991), de inspiração neoliberal, optou por adotar medidas que visavam o enxugamento da máquina pública e a redução dos gastos públicos. A consequência natural seria um maior controle sobre as empresas estatais, assim como a extinção de cargos no governo e a demissão de servidores públicos. Santos (2017) lembra que no início do primeiro Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, teve início uma tentativa de Reforma do Estado, com a criação o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O MARE tinha como responsabilidade, dentre outras, as diretrizes e ações referentes à reforma administrativa do Estado, tendo promovido privatizações, criado diversas agências, além de ter participado efetivamente da elaboração da Emenda Constitucional nº 19/98 – Emenda da Reforma Administrativa.

Em resumo, as reformas da administração pública no Brasil se deram em ciclos, iniciados pela administração patrimonialista, seguida da administração burocrática e da gerencial, e que desaguaram em formas híbridas de gestão, como a chamada Nova Gestão Pública. Todavia, não é possível atualmente afirmar que na administração pública brasileira existe um modelo único de gestão. Percebe-se que a administração pública brasileira se caracteriza por apresentar traços da burocracia, ainda atrelados a características patrimonialistas, e por continuar na busca dos princípios ditos gerenciais. Na verdade, o que aconteceu foi o aperfeiçoamento dos modelos ao longo do tempo, sem que houvesse uma ruptura completa, mas sim a manutenção das práticas entendidas como eficazes, e uma renúncia dos métodos que se mostraram ineficientes (SANTOS, 2017). Ainda, segundo o autor, a administração pública brasileira continua na busca de um modelo de gestão que apresente uma convergência com as premissas e os resultados do gerencialismo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e em consequência de seus desdobramentos, estabeleceram-se novos parâmetros para a administração pública

brasileira. Na opinião de Charles Pessanha (2004)<sup>10</sup>, a Constituição Federal de 1988 foi sem dúvida aquela que mais se aproxima do tão desejado equilíbrio entre os poderes. Além de criar três Poderes igualmente fortes, ela desenhou um Ministério Público e um Tribunal de contas devidamente equipados com importantes dispositivos institucionais necessários ao bom desempenho da sua missão constitucional (PESSANHA, 2004). Ademais desses dispositivos institucionais importantes, a Constituição introduziu o direito de **participação dos cidadãos** em diversas áreas e situações no contexto político social e econômico, e na gestão pública. De lá pra cá, a participação foi progressivamente se institucionalizando e se incorporando à gestão de vários setores da administração pública, experimentando inovações institucionais que chamaram a atenção de muitos pesquisadores e estudiosos do tema, passando a ocupar um espaço significativo nas agendas de pesquisa sobre democracia participativa (pelo campo da sociologia e da ciência política) e da gestão pública (pelo campo da administração pública).

Segundo Santos e Avritzer (2002), a CF/88 constituiu-se em um novo marco da institucionalidade democrática no país, destacando-se particularmente a atuação dos movimentos sociais e associações civis na Assembleia Nacional Constituinte, estruturando-se gradativamente (tendo se consolidado nas décadas subsequentes) uma ampla arquitetura participativa, amparada nos princípios constitucionais, na legislação promulgada posteriormente e no próprio aparato administrativo estatal (BRASIL et al., 2019, p. 868).

Nesse sentido, para os autores Santos e Avritzer (2002) é na combinação entre democracia representativa e participativa que se estabelece o “novo paradigma institucional”, argumento central na construção da moderna relação entre Estado e sociedade, a partir da década de 1980. Conforme relata Avritzer (2012), no fim da década de 1988, momento em que o país passava por uma consolidação democrática, foram criadas formas híbridas de participação – com a participação de membros da sociedade civil e do Estado –, os chamados conselhos. Desde então, este fenômeno, definido por alguns estudiosos como “democracia participativa”, é caracterizado por transformações em seu processo decisório em dois sentidos simultâneos e complementares: a horizontalização (entendida como o aumento de atores estatais que passam a integrar o processo decisório) e a verticalização (entendida como a entrada de novos atores não governamentais, incluindo o setor privado, a academia, a sociedade civil e os partidos políticos). O novo texto constitucional trouxe novos mecanismos de exercício da

---

<sup>10</sup> Versão não definitiva do artigo A Constituição de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil. Trabalho apresentado por Charles Pessanha (IFCS/UFRJ) no 8º Congresso Luso Afrobrasileiro de Ciências Sociais – Coimbra /Portugal - 2004.

democracia direta, com a previsão de referendos e plebiscitos, ação civil pública, ação popular e de iniciativas populares de projetos de lei. A CF/88 também inaugurou o exercício e a consolidação da participação social, estabelecendo a recomendação, ou exigência, da criação de conselhos de políticas públicas, com foco nas políticas sociais.

Em que pese o saldo positivo das últimas três décadas, no que tange à participação social e à inclusão cidadã na gestão pública brasileira, é necessário destacar tais avanços situando o contexto atual da democracia brasileira e as perspectivas recentes sobre a participação (BRASIL et al, 2019). Também, é preciso considerar que nas últimas três décadas, a gestão e a governança sofreram nítidas transformações, principalmente em consequência dos avanços da tecnologia da informação aplicados em várias áreas do conhecimento, inclusive à administração pública, e da vertiginosa aceleração das comunicações e das mídias sociais.

A reforma estrutural do Estado e a adoção de novas práticas de gestão possibilitadas pela Constituição Federal de 1988, e posteriormente conforme o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995<sup>11</sup>, possibilitaram o surgimento de um novo conceito de Estado, qual seja o chamado Estado em rede, conforme denomina Manuel Castells. Para o autor “Estado em rede” é aquele marcado por uma flexibilidade de procedimentos de governança e pela maior diversidade de tempos e espaços na relação entre governos e cidadãos. Segundo o autor, o Estado em rede é controlada por uma geometria em rede balizada pelo compartilhamento de autoridade, responsabilidade e soberania em um arranjo institucional que não possui centro, mas nós. Caracterizado por privilegiar novas soluções, internas e externas ao próprio Estado, assim como medidas inovadoras, novos colaboradores, tanto nos níveis de governo (vertical), quanto nas esferas de mesmo âmbito (horizontal), o Estado em rede interage com distintos parceiros, mobilizados e articulados em torno de um problema de interesse público. Em consequência, é estabelecida uma nova relação entre Estado, mercado e sociedade civil, relação essa que dá origem a um processo inovador de formulação e implementação das políticas públicas, o qual admite um Estado mais flexível, descentralizado, consolidado em rede, propriamente, onde coexistem e participam diversos atores (CASTELLS, 2010; 2012).

Assim, a partir da Reforma do Estado de 1995, das iniciativas do segundo período do governo FHC (1999-2002) e do governo Lula (mandatos 2003-2006 e 2007- 2010), observa-se a tendência para a conformação de um modelo sistêmico de administração pública, por

---

<sup>11</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma publicada.

intermédio da ampliação de programas federais (bipartites, tripartites ou n-partites), executados nos três níveis de governo, em diferentes esferas, além da participação dos distintos setores sociais. Exemplos desses programas, tais como o Sistema Único de Saúde (SUS), Rede Integrada de Segurança Alimentar (REDESAN), Territórios da Cidadania, dentre outros, podem evidenciar a evolução dos modelos de administração pública, considerando os três modelos históricos (patrimonialista, burocrático e gerencial), mas também destacam as importantes tendências recentes de governo do Brasil, que apontam para a configuração de um modelo mais sistêmico, flexível, envolvendo diferentes atores e operado por programas de diferentes níveis e esferas de governo. No governo Dilma (2011-2014), houve a tentativa de se implementar uma norma diferenciada no sentido de tratar os colegiados, tornando-os política de Estado, ao se instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS), por meio do Decreto Nº 8.243<sup>12</sup> de 23 de maio de 2014. Como relatam Avelino, Alencar e Costa (2017), esse decreto trazia diversas disposições gerais sobre o que chamou de suas instâncias e seus mecanismos, incluindo entre eles os conselhos e as comissões de políticas públicas, e estabelecia diretrizes mínimas de organização e funcionamento e a previsão de sua articulação com outros espaços participativos, por meio de um sistema nacional de participação social. Porém, esse decreto não foi bem aceito no âmbito legislativo, o que culminou com um pedido legislativo de sustação de seus efeitos.

Tomando como objeto de estudo o cenário de deterioração da situação política e do ambiente governamental do primeiro mandato do governo Dilma, marcado por manifestações públicas, Pires (2014) analisa os desafios da participação institucional no país e aponta um possível descolamento entre o funcionamento interno dos espaços participativos institucionalizados e as práticas atuais de mobilização social. Analisando o mesmo período, Avritzer (2016) classifica o cenário dessa época como *“impasse da democracia no Brasil”*, e entende aquele momento como *“uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática no país”* (AVRITZER, 2016, p. 9). Avritzer (2016) é mais enfático ainda quando se refere *“aos limites da participação popular na política, que tem crescido desde 1990 e é bem-vista pela população, mas não logra modificar sua relação com a representação”*. O autor se manifesta assim de forma pessimista quanto à participação pública, e se vale de um exemplo recente de esvaziamento do campo participativo institucional (BRASIL et al., 2019).

A participação popular na gestão pública no Brasil, portanto, foi um fenômeno que nasceu e amadureceu juntamente com a democracia brasileira e, em virtude de suas

---

<sup>12</sup> Decreto 8243 de 23/05/2014, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm).

características peculiares, alcançou repercussão mundial. Hoje, podemos afirmar que ela se constitui na mais significativa experiência participativa que se conhece, na seara dos governos, considerando principalmente o seu *status* constitucional; abrangência; diversidade; potencial transformador; e constante capacidade de adaptação.

## 2.2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA ESFERA PÚBLICA

### 2.2.1 A institucionalização da participação na administração pública: diferentes arranjos

Na segunda metade do século XX, agravou-se o questionamento sobre as capacidades dos governos e os conflitos evoluíram: problemas como saúde pública, desenvolvimento econômico, planejamento urbano, degradação ambiental, desafiaram a capacidade de apontar soluções para problemas complexos de uma única unidade governamental, que conceitualmente opera em hierarquia. Nos últimos 30 anos, aproximadamente, governos de vários países fizeram esforços consideráveis para aumentar as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões políticas. Desde então, vários mecanismos participativos foram desenvolvidos e aplicados.

O Brasil hoje é um país referência na América Latina e na Europa no desenvolvimento de políticas participativas (AVRITZER, 2009), e se destaca também nos estudos teóricos sobre a participação cidadã, sob diferentes aspectos, enfoques, contextos e setores de políticas. Trata-se de uma agenda de pesquisa que se expandiu consideravelmente, consolidando uma rede de pesquisadores e instituições que vêm se dedicando ao tema da participação, como: o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), que desenvolve projetos sobre governança democrática contemporânea; o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis), que têm atenção voltada para o debate conceitual e conduzem variadas pesquisas sobre a arquitetura da participação social no Brasil; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), organismo que hoje é referência na pesquisa sobre conselhos e coordena uma rede de pesquisa sobre democracia participativa, envolvendo diversas instituições estatais e não estatais; o Instituto da Democracia, que faz parte do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), coordenado pelo Professor Leonardo Avritzer da UFMG, e é formado por grupos de pesquisas de quatro instituições principais: da própria UFMG, IESP/UERJ, Unicamp e UnB e por pesquisadores da USP, UFPR, UFPE, UNAMA, IPEA e, internacionalmente, do CES/UC e da UBA.

Esse interesse crescente de acadêmicos no tema da participação no Brasil acompanhou o movimento do processo de institucionalização da participação cidadã, que tomou várias formas desde a Constituição Federal de 1988 (tais como os conselhos de políticas, orçamentos participativos, conferências nacionais, planos diretores, audiências públicas, câmaras setoriais) e ocupou vários espaços (municipal, estadual, federal, setorial, temático). Essas instâncias participativas institucionalizadas compartilham de elementos constitutivos com o caráter híbrido de interlocução entre o Estado e a sociedade (AVRITZER; PEREIRA, 2005), arranjo esse que se consolidou na máquina estatal, e hoje praticamente integra a própria organização do Estado e do sistema de governo do País. Contudo, as diferentes arquiteturas de participação política da sociedade, que culminaram nos desenhos institucionais existentes atualmente são consequência, em grande parte, das reivindicações de setores organizados da sociedade por maior controle dos serviços públicos e das ações do próprio Estado (ENAP, 2018)<sup>13</sup>.

A Constituição Federal de 1988 prevê em vários dispositivos a participação da sociedade na gestão pública como expressão do exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, começando pelo seu artigo primeiro, Parágrafo único “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. A chamada *participação cidadã* foi garantida e ampliada para além de uma democracia representativa (representantes eleitos), passando a uma *democracia participativa*<sup>14</sup>, propriamente, buscando estimular os cidadãos para uma interlocução junto ao Estado na definição de prioridades (agenda) e na formatação de políticas, até as fases de monitoramento e avaliação. Assim, mecanismos que institucionalizam o controle social e a participação dos cidadãos nas decisões da administração pública estão presentes em vários dispositivos da CF/88, expostos no quadro 2:

Quadro 2. Dispositivos constitucionais de controle social e participação cidadã na administração pública brasileira.

Capítulo	Texto
Art. 10	É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação

<sup>13</sup> Enap – Curso de Políticas públicas e governo local: módulo “Políticas públicas e participação”, 2018.

<sup>14</sup> O termo “democracia participativa” é conceituado por Giovanni Allegretti – Universidade de Coimbra – como “*um conjunto de ações, instrumentos e institutos que promovem um diferente protagonismo do cidadão e contribui para aumentar e reconstruir a confiança na política como um todo*”, é utilizado nesta tese, de forma alternativa, para designar também “democracia deliberativa”, sendo este último mais comumente encontrado na literatura estrangeira especializada.



Art. 11	Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores;
Art. 31 (parágrafo 3º)	Controle dos municípios sobre as contas dos municípios;
Art. 37 (parágrafo 3º)	Participação do usuário na administração pública;
Art. 74 (parágrafo 2º)	Controle social sobre irregularidades econômico-financeiras;
Art. 187	A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a <b>participação efetiva do setor de produção</b> , envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (grifo nosso)
Art. 194 (capítulo VII)	Gestão quadripartite da Seguridade social
Art. 198	Participação da comunidade no SUS;
Art. 204 (capítulo II)	Participação popular na assistência social;
Art. 206 (capítulo VI)	Gestão democrática do ensino;
Art. 216 (parágrafo 1º)	Participação e controle social na proteção do patrimônio cultural.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (edição atualizada pelo Senado em 2019).  
Elaboração do autor.

O viés participativo encontrado na Constituição Federal de 1988, ressalte-se, vai além do tema da gestão de políticas públicas. Constata-se que no texto constitucional existe a previsão de outras modalidades de instrumentos de participação direta como, por exemplo, aquela transcrita no seu art. 14, sobre direitos políticos: *“a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo iniciativa popular”*. Podemos incluir nesse aspecto também a previsão de instrumentos jurídicos centrados na defesa de direitos coletivos, tais como o mandado de segurança, a ação civil pública e a ação popular (art. 5), assim como a previsão de lei de iniciativa popular, para todos os entes federados (arts. 27, 29 e 61) conforme apontado por Ventura (2016, p.714-715).

Tais dispositivos previstos na Constituição têm por fundamento ampliar a cidadania, expressão da democracia que implica em *igualdade de direitos* e, conforme for o caso, de *obrigações* (responsabilidades e compromissos) para todos os chamados “cidadãos”. Robert Putnam (1993, p.87) afirma que iniciativas dessa natureza são oportunidades para o desenvolvimento de instituições de sucesso através de uma *“ativa participação dos cidadãos em assuntos públicos, relacionando-se com igualdade e engajamento cívico”* o que ele

denomina de “comunidade cívica”. Ao analisar a estrutura de participação social criada no Brasil após restabelecimento do regime democrático, Ciconello (2008) considera que

[...] Os espaços de concertação entre governo e sociedade, particularmente as conferências e os conselhos, apresentam as seguintes vantagens: contribuem para aproximar o poder público dos cidadãos/ãs e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesses para esferas públicas de decisão; ajudam na identificação de problemas e na construção de alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam os governos por resultados. (CICONELLO, 2008, p.11)

Uma participação social igualitária da sociedade civil junto ao Estado na discussão de questões públicas é corroborada por LÜCHMANN (2002). A autora afirma que um processo comunicativo de construção de consensos propicia a ampliação do domínio público (esfera pública) ao incorporar novos temas, problemas e reflexões que passam a ser objeto de um diálogo pautado na argumentação racional de caráter público e coletivo, e não mais tratados ou relegados ao âmbito somente do espaço privado. E mais do que isso, “*o princípio de que as ações do Estado devem ser orientadas pela vontade da população é o fundamento da democracia, e o objetivo do sistema político deve ser justamente garantir um mecanismo que torne isso possível*” (ENAP, 2018, p. 7). Nesse sentido, Almeida (2015) contribui com a seguinte afirmação

[...] “cabe ao Estado, constitucionalmente, a tarefa de assegurar a igualdade necessária para que se criem mecanismos incentivadores da maior inserção da sociedade civil, em especial das minorias excluídas ou marginalizadas, no cenário político (em particular, nos processos decisórios no ciclo das políticas públicas e no de planejamento)” (ALMEIDA, 2015, p.19).

Não obstante trabalhos amplamente citados que examinam grandes mudanças na organização da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 2002; LUCHMANN, 2002; DAGNINO, 2002), e as valiosas análises da trajetória dos movimentos sociais (DOIMO, 1995; GOHN, 2002, 2004; TATAGIBA, 2002; HOCHSTETLER E KECK, 2007), a maior parte da pesquisa e da especulação sobre a sociedade civil, como relatado por Trajan (2016), tem se concentrado nos mecanismos formais para a participação cidadã, aqui entendidos como *Instituições Participativas*

Daniel Avelino, fez uma extensa e rica abordagem histórica de um desses mecanismos formais de participação, em sua tese de doutorado desenvolvida na UnB: os *Conselhos*. Ele

chama a atenção para a necessidade de identificar o que se entende por conselho, devido a existência de uma pluralidade de visões. O autor descreve alguns desses conceitos: - Conselhos gestores, de Maria da Glória Gohn (2007); - Conselhos de políticas públicas, de Luciana Tatagiba (2002); - Instituições híbridas de Leonardo Avritzer e PEREIRA (2005); - Interfaces socioestatais de Alexandre Pires e Roberto Vaz (2012). Avelino (2012, p.13) diz que “por metonímia, o termo conselho passa a ser empregado como um designativo do próprio grupo que se reúne *in consilium*”. Por isso a palavra *conselhos* é utilizada pelo autor, a princípio, como um termo sinônimo de *órgão colegiado*, seja ele qual for: um espaço de discussão, uma plenária, no qual os indivíduos se encontram e produzem afirmações, como um grupo. O autor considerou importante adotar um conceito que fosse amplo o suficiente para dialogar com todos eles, sem excluir outras formas de organização colegiada que geralmente ficam à margem da literatura especializada sobre conselhos, como as *Câmaras Setoriais*. Os conselhos são como *órgãos públicos* que contam na sua composição com representantes da sociedade civil, ressalta Avelino (2012). Ele argumenta que mesmo esses representantes compartilhando o poder de forma paritária com o Estado – e exercendo esse poder com autonomia e liberdade de manifestação – isso não impede que “... *essas instâncias foram criadas pelo Estado, são mantidas por ele e podem ser por ele extintas a qualquer tempo (respeitada a hierarquia do ato de criação)*” (AVELINO, 2012, p.14-15).

A pluralidade de concepções sobre conselhos no Brasil é variada e levou Avelino (2012) a classificar os autores do tema em dois grandes blocos históricos. O primeiro bloco ele chama de “autores eutópicos”, organizados no quadro 3 a seguir:

Quadro 3. Classificação de autores “eutópicos” que estudam conselhos.

1º BLOCO – AUTORES EUTÓPICOS: Suas convicções não são baseadas em elementos ideais ou inexistentes (utópicos), mas em experiências concretas de organização coletiva que eles acreditam ser adequadas ao contexto brasileiro.		
PERÍODO	AUTOR	ABORDAGEM
Período Imperial	Paulino José Soares de Sousa, conhecido na história do Brasil por “Visconde do Uruguay”.	Dedicou-se à análise da relação entre governantes e governados no âmbito local, sob o ponto de vista do administrador provincial. O autor demonstrava uma preocupação com a manutenção desses espaços colegiados, assim como com o seu aprimoramento. Ele assinalou desafios que se mantêm atuais, como: o monitoramento da efetividade das <i>decisões consiliares</i> , a relação com o poder público, o papel do conselheiro e as condições materiais e organizacionais de funcionamento do colegiado. Ele pode ser considerado um dos pioneiros da análise dos conselhos.
Estado Novo 1974	Francisco José de Oliveira Viana	Analisou os Conselhos no Estado Novo consultor da Justiça do Trabalho. Para ele, os conselhos de áreas específicas, de inspiração europeia (1974), representam o reconhecimento da necessidade de especialização na administração pública e um intuito de democratização.

Estado autoritário	Florestan Fernandes	Analisou os <i>Conselhos populares</i> . Para ele seriam espaços de decisões apresentadas da sociedade para o governo e não o contrário, e tais espaços se constituíam como: <b>titular de legitimidade</b> .
Até a promulgação da nova Carta Constitucional.	Carlos Nelson Coutinho	Analisou os <i>Organismos de democracia direta</i> descritos como sujeitos políticos coletivos de base que exerceriam <b>poder de pressão</b> , inclusive sobre o parlamento, de “baixo para cima”. Nesse momento, o lugar de fala da literatura sobre conselhos migra das repartições públicas para as universidades.

Fonte: Avelino (2012). Elaborado pelo autor.

O segundo bloco, Avelino chama de “autores sintópicos”, como podemos ver a seguir, no quadro 4:

Quadro 4. Classificação de autores sintópicos que estudam conselhos.

2º BLOCO – AUTORES SINTÓPICOS: A esses autores, ficou o desafio de prescrever modelos, princípios e parâmetros comuns para o aperfeiçoamento dos conselhos institucionalizados após o fim do regime militar. Nesse período ganhou força no Brasil, uma linha de análise dos conselhos sob a ótica da <b>democracia deliberativa</b>		
Autores estrangeiros	Carole Pateman – feminista inglesa (1992); Crawford MacPherson - crítico do liberalismo, (1998); Joan Cohen e Andrew Arato, e os críticos do marxismo (1992)	Autores influenciados pela teoria de Jurgen Habermas (1984, 1994, 1997), que com base na noção habermasiana de sociedade civil, entende os conselhos como espaços de ampliação da esfera pública e contribui para fortalecer os critérios da deliberação como categorias de análise na literatura brasileira. Suas obras também passaram a ser referência nos estudos sobre deliberação e participação.
	Luciana Tatagiba (2002)	Em sua obra <i>Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil</i> , a autora indica dificuldades relacionadas à dinâmica de funcionamento dos conselhos, o que sugere uma participação mais reativa que propositiva
Autores brasileiros	Evelina Dagnino (2004)	A autora atribui tensões e dificuldades no funcionamento dos conselhos a uma confluência perversa entre os dois projetos políticos existentes no Brasil, percebidos na trecho em que diz o “processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (DAGNINO, 2004, p. 143).
	Maria da Glória Gohn (2007)	Sua ênfase é na organização autônoma da sociedade, por meio do que conceitua como movimentos sociais. Sua obra passou a olhar os conselhos como categoria de análise, e os diferencia de acordo com a sua origem, como: i) conselhos criados pelo próprio poder público executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; ii) conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil; iii) conselhos institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo (GOHN, 2007, p. 70)
	Leonardo Avritzer e Maria de Lourdes Dolabela Pereira (2005)	Os autores apontam que essas instituições provocam mudanças tanto na natureza do Estado, “que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão”, quanto nas ações sociais e coletivas “no que se refere ao protagonismo do indivíduo e dos movimentos sociais”. Trazem ainda, com base em Tatagiba (2002), o conceito de <i>conselhos de políticas</i> .

	Boaventura de Souza Santos (2006)	Essas novas práticas democráticas estariam relacionadas à formação de uma nova gramática social e cultural, marcada pela inovação social e pela inovação institucional.
	Alexander Vaz (2011)	O autor defende que a literatura sobre os conselhos está dividida em 2 momentos: 1º momento: estudos pretendiam estabelecer uma correlação entre três variáveis: participação direta>que leva ao aprendizado democrático> que por sua vez leva ao aprofundamento democrático. 2º momento: enfoque na organização e no <i>modus operandi</i> dos conselhos; e, - na medição do “sucesso” em termos de eficiência – a agenda da efetividade de IPs
	Roberto Rocha C. Pires e outros (2012)	Utilizam a expressão “interfaces socioestatais” em razão de entenderem que este formato tem “maior alcance explicativo e de compreensão do papel e dos potenciais impactos dos canais de interlocução estabelecidos entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento público” (PIRES, 2012, p. 8 e 17)

Fonte: Avelino (2012). Elaborado pelo autor.

Ainda que haja essa pluralidade de concepções, é consenso que a principal premissa da existência de um *conselho de política* na estrutura da administração pública é a “*decisão compartilhada*”. Isso significa que ao órgão colegiado é conferido a prerrogativa de influir de alguma forma, ainda que mínima, nas decisões governamentais, colocando a manifestação do conselho como condição essencial (em alguns casos obrigatórias), no processo de decisão governamental. Outro aspecto muito importante na conceituação de Avelino (2012, p.14) acerca desse tipo de órgão colegiado é que “*não são considerados conselhos aqueles órgãos colegiados que funcionam como mera plateia ou auditório para a exposição de temas que não estão abertos a discussão*”.

Em tese, o princípio da participação popular na gestão pública tem assegurado seu caráter deliberativo na Constituição Federal, visando garantir direitos conquistados e voltados para a partilha do poder decisório, constituindo-se os conselhos como os espaços deliberativos institucionalizados de controle social da coisa pública. Para Avelino (2012, p.15), o critério do *compartilhamento decisório*, como chamado por ele, não é simples de ser aplicado. Ele o considera de difícil percepção, independente do que está expresso nos atos de constituição do colegiado, o que “*exige uma observação continuada do comportamento dos seus membros, a fim de verificar o quanto eles interferem nos temas postos em pauta*”. Esse compartilhamento de decisão surge do reconhecimento de que a sociedade e as questões que devem ser enfrentadas pelo Estado são complexas. Por serem complexas, demandam muitas vezes a constituição de espaços específicos para o seu debate, envolvendo conhecimentos característicos e representantes dos grupos diretamente envolvidos em uma determinada questão. Grande parte das instituições participativas hoje existentes, como os conselhos gestores (ou conselhos de políticas públicas), e mesmo os orçamentos participativos, se concretizaram a partir do

reconhecimento do Estado e dos governos da complexidade de uma política pública (ENAP, 2018).

Os conselhos nacionais, órgãos colegiados que existem no Brasil desde o começo do Século XX, são amplamente estudados pela academia; assim como os conselhos municipais, que se multiplicaram devido à implementação de políticas descentralizadoras que fizeram com que os municípios participassem cada vez mais das decisões sobre políticas públicas (CÔRTEZ, 2007, p. 126). Em algumas áreas de políticas, como o caso da saúde, o texto constitucional de 1988 enuncia, como uma das diretrizes do SUS, a “participação da comunidade”<sup>15</sup>, que se efetiva mediante a sua integração em *órgãos colegiados deliberativos* (decisórios) – os Conselhos de Saúde. Neles a sociedade participa da formação de comandos legais imperativos, da construção de realidades exigidas pelo bem comum, desempenhando, em parceria com o Estado, o papel que lhe cabe constitucionalmente no Estado Democrático de Direito (SANTOS; FUNCIA, 2019). Deste modo, segundo os autores Santos e Funcia (2019) a comunidade tem duas possibilidades de participação e controle da administração pública: i) fornecendo subsídios às autoridades gestoras do sistema, propondo ou reivindicando medidas específicas de interesse da coletividade, atuando na tomada de decisão com a formulação de políticas de saúde; ii) controlando, *a posteriori*, os atos praticados pelos administradores, e ainda avaliando a execução das políticas.

No caso dos conselhos municipais, muitos foram criados por determinações legais para que o município se habilite a receber recursos financeiros advindos da esfera federal. A maior parte dos conselhos, segundo Côrtes (2007, grifo nosso), tem atribuições relativas a **planejamento e fiscalização dos recursos financeiros** transferidos da esfera do governo federal ou estadual e relacionadas ao monitoramento da implementação de políticas. Podemos citar como exemplo os “*Conselhos Municipais de Meio Ambiente, que, por combinar representantes da Administração Municipal e da população, se configuram como instância legítima para julgar recursos em relação a processos de licenciamento e multas ambientais (expedidas pelo próprio Município)*” (ENAP, 2018, p.6). Nestes colegiados, os conselheiros se reúnem periodicamente, convocam audiências públicas, fazem pesquisas sobre o setor em que atuam e, em parte dos casos, têm mandatos com duração estipulada. Em geral, os conselheiros não recebem remuneração pelo cargo e atuam de forma voluntária. É comum que os presidentes

---

<sup>15</sup> Encontram-se na literatura as expressões “participação social”, “participação civil”, “participação popular”, “participação comunitária”, “participação democrática”, “participação cidadina” e “participação cidadã” para designar a capacidade de os atores sociais poderem tomar a frente nos processos decisórios na arena política em intensidades e formatos diversos junto ao Poder Público (ALMEIDA, 2015, p.18).

dos conselhos gestores de políticas sejam os ministros da pasta (área de política pública), mas alguns possuem lideranças próprias, como argumenta Matheus Pimentel (NEXO JORNAL, 2018)<sup>16</sup>. Diz-se, portanto, que os *conselhos de políticas* são instituições de natureza jurídica inovadora, uma vez que são “espaços públicos institucionais”, mais do que simplesmente órgãos estatais.

Para serem constituídos conselhos de políticas públicas nas esferas municipais, estaduais ou nacionais, é necessária e obrigatória sua determinação em legislação complementar. Essa “criação” não é facultativa, e nem pode ocorrer a partir simplesmente da vontade de alguns interessados de se agruparem em torno de uma entidade, visando a defesa de seus interesses. Em suma, isso quer dizer que a criação de Conselhos é uma atribuição do Poder Executivo, que deve elaborar um projeto de lei correspondente, encaminhando-o ao Poder Legislativo para aprovação, o que vai permitir aos municípios ou estados oficializarem e fazerem funcionar os seus próprios conselhos. Neste sentido, o Ministério Público pode instaurar inquérito civil, caso se configure uma omissão do Poder Executivo. Pesquisas do IBGE, passados 10 anos da promulgação da Constituição federal de 1988, já constatavam a existência de milhares de Conselhos Municipais dispersos pelo país, pertinentes às políticas públicas, notadamente de saúde, assistência social, educação, e da criança e do adolescente, cuja criação foi determinada como obrigatória por lei ordinária em todos os municípios (DHNet, 2014)<sup>17</sup>.

A expansão dos conselhos está fortemente associada às leis, e essa expansão ocorreu principalmente por indução federal, ao condicionar o repasse de recursos à adoção dos conselhos, o que fez elevar o número desses órgãos colegiados nas últimas duas décadas (LAVALLE, 2015)<sup>18</sup>. Essa expansão ocorreu também com os Orçamentos Participativos (OPs), que teve sua primeira experiência iniciada em 1989 na cidade de Porto Alegre - RS, e devido seu caráter inovador, se tornou uma prática replicada em vários outros municípios. Em 15 anos de experiência dessa instituição participativa, já se registravam 194 OPs em todo país (AVELINO, 2013)<sup>19</sup>. Quanto aos conselhos gestores municipais, estima-se que no início dos

---

<sup>16</sup> Matéria do Nexo Jornal, disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/12/05/O-que-s%C3%A3o-conselhos-nacionais-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas.-E-qual-seu-papel>>

<sup>17</sup> DHNet: Formação de conselheiros em Direitos humanos, 2006. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/index.html>> Acessado em: dez, 2019.

<sup>18</sup> Conselhos gestores de políticas – Palestra proferida por Adrian Gurza Lavalle, Cebrap, 2015, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CPHhECwh3xs>>. Acessado em: dez, 2019.

<sup>19</sup> Curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário – Palestra Participação social, proferida por Daniel Avelino, Enap, 2013, disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/822/8/7%20-%20Daniel%20Avelino%20-%20Participacao%20Social.pdf>>. Acessado em: nov, 2019.

anos 2000 existiam em torno de 27 mil, distribuídos nos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros, conforme apontado por Abramovay (2010, p.284).

Contudo, essa rápida expansão em quantidade de conselhos e outras IPs no âmbito dos governos não foi acompanhada por práticas de planejamento, controle, monitoramento e avaliação, resultando na falta de dados e informações confiáveis para pautar análises, estudos e intervenções nessas instâncias e conseqüentemente, nas políticas por elas defendidas. A exemplo dessa falta de controle, e até mesmo de consenso sobre o número de conselhos e comissões nacionais de políticas públicas existentes, motivou a gestão do Governo Bolsonaro a questionar o funcionamento e resultados desses fóruns. E por meio do Decreto Nº 9.759<sup>20</sup> de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a) tratou de “*extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração federal direta, autárquica e fundacional*”. Foi uma das medidas administrativas tomadas nos 100 primeiros dias do governo Bolsonaro, tendo sido instado o Ministério da Economia a apresentar um levantamento do número de órgãos colegiados existentes até aquela ocasião, para que a sociedade pudesse acompanhar a analisar os efeitos dessa medida<sup>21</sup>.

Os dados apresentados pelo Ministério da Economia aos meios de comunicação expressaram a seguinte realidade: - existiam 2.593 órgãos colegiados ligados à administração pública federal; - desse total, 996 estavam vinculados a institutos federais de ensino, e por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) não puderam ser extintos; - 734 colegiados que foram criados por atos internos do governo federal, foram extintos automaticamente; e, - 863 o próprio governo não conseguiu identificar se foram criados por decreto ou por lei, e não foram extintos, observando-se que aqueles criados por lei só podem ser extintos com autorização do Congresso (O GLOBO, 2019)<sup>22</sup>.

Tal decisão do governo federal, mais especificamente do Presidente da República, sofreu diversas críticas da sociedade civil organizada e do Congresso Nacional, sendo a principal delas a de não esclarecer quais os critérios adotados para a extinção desses colegiados. Deste modo, muitos deputados e grupos organizados da sociedade entenderam que os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade e da transparência estavam sendo desrespeitados.

---

<sup>20</sup> Decreto Nº 9.759/2019, disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/doi=2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/doi=2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335)>. Acesso em: jun, 2019.

<sup>21</sup> O Ministério da Economia foi consultado por e-mail sobre os critérios que embasaram tal medida, mas não se obteve resposta.

<sup>22</sup> Matéria O Globo: Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos, 2019, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>> Acessado em: jun, 2019



Com isto, imediatamente após a implementação do Decreto 9.759/2019, que como visto extinguiu mais de 700 colegiados, foram recriados 32 destes, considerados imprescindíveis, dos quais destaco no quadro 5 a seguir:

Quadro 5. Conselhos recriados após o “Decreto do revogação”.

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa idosa;</li> <li>▪ Conselho Nacional de Política Cultural;</li> <li>▪ Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social;</li> <li>▪ Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis;</li> <li>▪ Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Escravo;</li> <li>▪ Conselho Nacional de Imigração;</li> <li>▪ Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Direitos contra a propriedade intelectual;</li> <li>▪ Grupo Técnico Interministerial de Análises de Processos Produtivos Básicos;</li> <li>▪ Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública;</li> <li>▪ Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de eficiência energética.</li> </ul>
---

Fonte: O Globo, 2019. Elaboração do autor.

No mês seguinte à publicação do Decreto 9.759/2019, o Presidente da República assinou um segundo Decreto Nº 9.812, de 30 de maio de 2019 (BRASIL, 2019b), estabelecendo que se alterasse alguns pontos do Decreto 9.759/2019, corrigindo algumas falhas, porém, sem ainda deixar claro os critérios de extinção dos colegiados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019)<sup>23</sup>. Ficaram de fora dessa medida apenas os conselhos criados por lei específica, a qual detalha suas atribuições e a formação de seus membros, como é o caso do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), abordado nesta tese. Segundo a Agência Brasil (2019)<sup>24</sup>, as justificativas apresentadas pelo governo para a emissão do decreto foram a necessidade de se racionalizar a estrutura governamental e economizar recursos, buscando-se desativar órgãos considerados inoperantes e ineficientes. A ideia do governo apresentada pela agência seria a de recriar posteriormente somente os colegiados que comprovassem a necessidade de sua existência. Essa decisão governamental de 2019 constituiu-se não só em um alerta para os estudiosos do tema, mas também deveria provocar um questionamento nos membros integrantes dessas inúmeras instituições sobre o quão importante é controlar, monitorar e avaliar esses mecanismos de

<sup>23</sup> Matéria da Agência Câmara de Notícias, disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/578830-comissao-aprova-projeto-que-suspende-extincao-de-colegiados-do-governo-federal/>>. Acesso em: Jan, 2020.

<sup>24</sup> Matéria da Agência Brasil, disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>>. Acesso em: Jan, 2020.

participação da sociedade na administração pública, para além de aprimorá-los, garantir sua perenidade.

Lavalle (2015) salienta que uma questão politicamente crucial, tanto para o governo federal como para a sociedade, é saber o que resulta propriamente dessas organizações e quais seus efeitos nas políticas públicas. É uma “segurança” para o governo, ao tomar decisões relacionadas às políticas públicas e aos próprios conselhos (como aconteceu recentemente), assim como para a sociedade, constatar que quanto maior e mais qualificada for a sua participação nesses espaços, maior será a sua capacidade de influir nas decisões políticas.

O pesquisador Giovanni Allegretti, em entrevista concedida à “TV da Democracia” – canal da plataforma *youtube* – em 2018, alertou que os maiores limites e desafios da democracia participativa atualmente se dividem em dois aspectos: conjunturais e estruturais. Contudo ele considera os problemas estruturais como sendo os mais importantes, e aponta dois pontos cruciais de análise. O primeiro consiste na relação com as instituições da democracia representativa – a maneira que se constrói a relação entre as ações participativas e a democracia representativa pode determinar a debilidade ou a força da participação. O segundo aspecto consiste na arquitetura da ação participativa. Para Allegretti, é fundamental que as ações participativas tenham o cuidado em

[...] “dar voz aos cidadãos que nunca tiveram voz, mas não apenas voz: voz e voto; voz e capacidade de serem incisivos na transformação das políticas públicas, caso contrário, continuarão a ser representados por atores que têm mais recursos em termos de tempo, cultura, de capacidade de defender posições, com maior conhecimento das leis e das políticas públicas. E sendo assim, a democracia participativa dificilmente conseguirá cumprir ou ajudar a cumprir as promessas não mantidas da democracia representativa, como já dizia Norberto Bobbio” (ALLEGRETTI, 2018)<sup>25</sup>.

Por outro lado, Allegretti (2018) ressalta que existem formas de participação que se tornam quase que em um dever do cidadão de participar, e esquecem que a participação é um ato voluntário, sendo necessário que a atividade participativa seja atrativa e produtiva, para que as pessoas se empenhem verdadeiramente. O pesquisador afirma que “*as formas de democracia participativa não podem ser jacobinas*”, não podem tomar enormemente o tempo das pessoas, pois o tempo é um limitador. As pessoas têm limites de capacidades de atenção para com a

---

<sup>25</sup> Entrevista concedida por Giovanni Allegretti, pesquisador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, ao canal “TV da Democracia”, organizado pelo Instituto da Democracia que faz parte do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/>>. Acesso em: fev.2020.

participação na vida política das suas comunidades e de seus países, e normalmente tem maior envolvimento nos temas e decisões que afetam mais diretamente as suas vidas.

Essa afirmação reforça a necessidade de os mecanismos institucionalizados de participação acompanharem a dinâmica social e tecnológica buscando um contínuo aprimoramento para melhor desempenhar o seu papel. Se um processo participativo institucionalizado, criado por autoridades públicas, não está atraindo o interesse e a participação dos atores, é porque algo está errado, afirma Allegretti (2018), e o gestor público deveria, nesses casos, se perguntar onde está o erro e buscar corrigi-lo. Isso em parte ocorre porque é da natureza do poder político ser mais concentrador do que dispersor de poder (ROMÃO, 2019). Contudo, se um governo não é tão simpático a movimentos sociais e à participação de grupos de interesses nas decisões políticas, o movimento de esvaziamento dessas instâncias pode ocorrer naturalmente, pela falta de priorização pública em estimular a interlocução entre Estado e sociedade.

Ainda que o Brasil tenha se tornado referência em inovações democráticas na literatura nacional e internacional, tanto no tocante à quantidade como em diversificação do padrão associativo da sociedade, a qualidade do nosso regime democrático parece não ter boa avaliação, como indica o “Índice de Democracia” elaborado pela unidade de pesquisa “*Economist Intelligence Unit (EIU)*” do Jornal Britânico “*The Economist*”. Em sua décima segunda edição, o relatório Índice de Democracia 2019 mostra que a pontuação média global caiu de 5,48 em 2018 para 5,44, impulsionada por fortes regressões na América Latina e na África Subsaariana, sendo a pior pontuação global média desde que a EIU produziu o índice pela primeira vez em 2006. E acompanhando esse movimento, o Brasil também perdeu pontuação. Numa escala de 0 a 10, o Brasil somou apenas 6,86 pontos, abaixo do que registrou em 2018 (50ª posição), passando a ocupar 52ª posição no ranking mundial, e a 10ª posição na América Latina<sup>26</sup>. Com essa pontuação, o Brasil foi classificado como "democracia falha" ou "democracia imperfeita". Para chegar a essa classificação, o índice se baseia em cinco categorias: i) processo eleitoral e pluralismo; ii) liberdades civis, iii) funcionamento do governo; iv) participação política e v) cultura política. São usados cerca de 60 indicadores (cada categoria também varia de 0-10) para mensurar tais categorias. Deste modo, os países são classificados conforme a escala abaixo (quadro 6):

---

<sup>26</sup> Em 2006, quando o Índice de Democracia do EIU foi lançado, o Brasil ocupava a 42ª posição, com 7,3 pontos.

Quadro 6. Classificação democrática estabelecida no Índice de Democracia do Economist Intelligence Unit (EIU)

Classificação	Escala de pontuação	Definição
Democracias plenas	8 – 10	Países em que não apenas as liberdades políticas básicas e liberdades civis são respeitadas, mas também tendem a ser sustentadas por uma cultura política propícia ao florescimento da democracia. O funcionamento do governo é satisfatório. A mídia é independente e diversificada. Existe um sistema eficaz de freios e contrapesos. O judiciário é independente e as decisões judiciais são aplicadas. Existem apenas problemas limitados no funcionamento das democracias.
Democracias imperfeitas	6 – 8	Esses países também têm eleições livres e justas e, mesmo que haja problemas (como violações da liberdade de imprensa), as liberdades civis básicas são respeitadas. No entanto, existem fraquezas significativas em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, uma cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política.
Regime híbrido	4 – 6	Países com eleições que apresentam irregularidades substanciais que muitas vezes impedem que sejam livres e justas. A pressão do governo sobre partidos e candidatos da oposição pode ser comum. Fraquezas graves são mais prevalentes do que nas democracias defeituosas - na cultura política, no funcionamento do governo e na participação política. A corrupção tende a ser generalizada e o estado de direito é fraco. A sociedade civil é fraca. Normalmente, há assédio e pressão sobre jornalistas, e o judiciário não é independente.
Regime autoritário	0 – 4	Países onde o pluralismo político do estado está ausente ou fortemente circunscrito, dos quais muitos são ditaduras definitivas. Algumas instituições formais da democracia podem existir, mas estas têm pouca substância. As eleições, se ocorrerem, não são livres e justas. Há desconsideração de abusos e violações das liberdades civis. A mídia geralmente é de propriedade do Estado ou controlada por grupos conectados ao regime dominante. Há repressão às críticas ao governo e censura generalizada. Não existe um judiciário independente.

Fonte: Relatório *Democracy Index 2019* (tradução própria). Elaborado pelo autor.

Três fatores contribuíram para o Brasil perder posições no ranking. O primeiro deles se refere à questões quanto ao “funcionamento do governo”, critério que busca medir por exemplo: - se existe um sistema eficaz de freios e contrapesos no exercício da autoridade governamental; - se o funcionamento do governo é aberto e transparente; - se existem mecanismos e instituições suficientes para garantir a prestação de contas do governo ao eleitorado entre as eleições; - se um cidadão pode influenciar políticas; - quão difundida é a corrupção; - se há confiança do público no governo e em partidos políticos. Nessa categoria o Brasil recebeu a nota 5,36. O segundo aspecto que obteve uma baixa pontuação se refere à “cultura política”, com nota 5,0.

Nesse critério, o índice avalia a percepção da sociedade com relação aos benefícios da democracia em relação a outros regimes de governo tecnocrático, de domínio militar, além do grau de apoio popular à democracia. E o terceiro critério avaliado é o da “participação política”, cujo a nota obtida foi 6,11. Esse critério utiliza indicadores como: - a taxa de alfabetização de adultos; - a participação do eleitor nas eleições nacionais; - em que medida a população adulta mostra interesse e segue a política nas notícias; - em que medida as autoridades fazem um esforço sério para promover a participação política.

Em relação a esse último aspecto, o Brasil vive um período de reflexão, que nos conduz a repensar os mecanismos de participação cidadã, pois muitos deles não geraram resultados. Para o autor Wagner Romão (2019)<sup>27</sup>, mesmo com uma forte institucionalização da participação na administração pública, o Estado não buscou articular os resultados provenientes dessas instituições com as decisões governamentais. Além da concentração de poder político, como dito anteriormente, “há uma dificuldade do próprio Estado em se organizar e se preparar para acolher essas formas de participação cidadã”. E quando o cenário político se apresenta como de forte disputa, ou mesmo de desalinhamento, entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, o executivo dedica seus esforços em sobreviver, negociando com o legislativo, prestando contas ao judiciário e aos órgãos de controle, deixando o diálogo mais direto com os cidadãos em segundo plano.

O *Democracy Index* ao estipular como indicador do critério “participação”, o “interesse da população em participar da política” e o “empenho do Estado em promover a participação cidadã”, deixa claro que a participação é uma via de mão dupla, que deve ser analisada tanto pela perspectiva do ator Estado, como pela perspectiva do ator sociedade. Sendo a participação hipersensível aos resultados que produzem, mais do que nunca vemos a importância de analisar e avaliar, na medida do possível e com as ferramentas disponíveis, a produção e o alcance dessas instituições. Se a participação não produz resultados, os efeitos podem ser negativos para ambos os interessados: aos cidadãos que acabam por abandonar a atividade participativa, quando a consideram incapaz de incidir na transformação da realidade (ALLEGRETTI, 2018); e ao Estado, que por sua vez, pode usar “a falta de resultados” como argumento para justificar a extinção de instâncias participativas, fato ocorrido no Brasil em 2019. Dessa forma, a

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida por Wagner de Melo Romão, pesquisador do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), ao canal “TV da Democracia”, organizado pelo Instituto da Democracia que faz parte do Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). Material audiovisual disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/>>. Acesso em: fev.2020

consequência negativa pode vir a ser o enfraquecimento de políticas públicas, e o descrédito das instâncias participativas já consolidadas.

Por esta razão, inúmeros pesquisadores do Brasil e do mundo buscam cada vez mais desenvolver ferramentas de análise e avaliação para medir os resultados obtidos no interior das arenas participativas, e os efeitos dessa participação institucionalizada na política e na sociedade, estabelecendo critérios e indicadores que acomodem as suas diversas modalidades e contextos.

### 2.2.2 Interfaces da participação institucionalizada e seus desafios

A relação Estado-sociedade assim como sociedade-sociedade (representados e representantes) torna o tema da participação, e em especial da participação institucionalizada, um terreno fértil para investigação. Segundo os autores Almeida, Carlos e Silva (2016) estudos realizados em várias regiões do mundo mostram que as instituições participativas

[...] “variam significativamente quanto ao *grau de institucionalização*, às *regras de funcionamento* e ao tipo de *ator/instituições* que incluem e, de alguma forma, no seu conjunto, instauram práticas participativas e/ou investem de responsabilidades representativas, atores e instituições não previstos pelo modelo clássico do governo representativo” (ALMEIDA; CARLOS E SILVA, 2016, p. 250).

A complexidade e as dificuldades de definição da participação social podem ser constatadas nos estudos voltados ao tema. Struecker e Hoffmann (2017, p. 373) apontam que a participação social pode ser vista de diferentes prismas: “*para alguns está adstrita a um conceito legal, pautado no exercício de direitos e deveres definidos em normas, para outros significa o envolvimento ativo em questões substantivas do governo e da comunidade*” salientam as autoras. E quanto ao segundo enfoque, o envolvimento em questões do governo e da comunidade é o “*processo pelo qual os membros da sociedade compartilham poder com os servidores públicos na tomada de decisões e realização de ações de interesse coletivo*”.

Evidentemente que a qualidade da participação social depende também de fatores exógenos ao ambiente participativo como o contexto político, social e econômico e as circunstâncias históricas de cada país. Assim como o papel dos cidadãos e dos gestores públicos, o modelo de administração adotado também varia conforme o contexto, e influência na participação da sociedade.

Na busca de ponderar diferentes aspectos da participação e seus efeitos, a obra *“Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale”* (2012), organizada por Jane Mansbridge e John Parkinson, reuniu artigos de vários teóricos da deliberação, e trouxe uma proposta de compreensão da política como um processo de balanceamento de diferentes interesses e visões dos cidadãos e, conseqüentemente, da necessidade de combinar diferentes modos de representação/participação (ALMEIDA, 2012). Segundo a leitura de Débora Almeida<sup>28</sup>, o argumento central do livro está expresso na afirmação de seus organizadores, mencionados acima: *“nenhum fórum, mesmo que idealmente constituído, tem capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas adotadas nas democracias”*. Partindo dessa constatação, esse livro propõe uma abordagem sistêmica expressa pela afirmação de Mansbridge e Parkinson: *“sugerimos que é necessário ir além do estudo das instituições e processos individuais e examinar sua interação no sistema como um todo”*, demonstrando desse modo as múltiplas facetas da discussão sobre a participação e democracia deliberativa (ALMEIDA, 2012, p.243).

A democracia deliberativa, nos termos da autora Simone Chambers (2003) é “centrada no diálogo” entre cidadãos bem-informados de suas realidades, de modo que possam trazer o conhecimento local para a mesa de discussão. A democracia deliberativa promove a cooperação e o entendimento mútuo, e incentiva os cidadãos a tomar decisões com base em “razões públicas”, que podem ser apoiadas por discussão e deliberação. Chambers, antes de examinar os benefícios potenciais da democracia deliberativa, pontua três aspectos adicionais a serem observados.

Primeiro, uma opinião pública que não é em si deliberativa pode ser um importante *input* no sistema deliberativo, ao prover um canal para perspectivas antes não incluídas. O segundo aspecto, se refere aos processos deliberativos, os quais incluem alguma forma de mecanismo de agregação de voto ou preferência. No entanto, diferentemente dos sistemas agregados tradicionais, o foco está nos processos de formação de preferências ou na construção de consensos que precedem o voto. A autora é contrária ao que chama de modelo institucional e sua ênfase nas decisões, *stricto sensu*, tendo em vista que os debates públicos informais não podem ser desconsiderados como participação deliberativa. O terceiro aspecto observa que a democracia deliberativa não se traduz em um único método ou processo; em vez disso, é um

---

<sup>28</sup> Debora Rezende de Almeida é professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) e publicou em 2012 a resenha da obra *“Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale”*

termo genérico para uma ampla variedade de processos, o que ela chama de “*um pluralismo institucional que encoraja competição entre técnicas e vozes*” (ALMEIDA, 2012, p.253).

Em seu artigo *Deliberation and mass democracy*, no mesmo livro supracitado, Chambers investiga em que medida o público se engaja em processos deliberativos, considerando a **inclusão** como importante aspecto a ser considerado na tomada de decisão democrática. Na análise de Almeida (2012, p. 248), ela observa que Chambers atenta para a qualidade do debate público, e com questões sobre como e onde esta informação é formada. Ela defende a ideia de que a baixa qualidade do debate político, assim como possíveis distorções do sistema, podem ser compensados com o que chamou de minipúblicos<sup>29</sup> deliberativos. Nesse sentido, “deliberar” na visão de Chambers, não é o mesmo que falar ou apenas dialogar, mas sim deve envolver uma orientação racional e prática para a decisão. E ela acentua sua legítima preocupação com os resultados dessas deliberações porquanto eles ocorrem em diversos ambientes, de diferentes formas, e são capazes de gerar opinião pública, podendo inclusive provocar impacto sobre leis e influenciar *inputs* da política.

Também James Bohman, no artigo “*Representation in the deliberative system*” discute o papel da representação política no Sistema Deliberativo, definida na mesma obra como “*uma forma moderna de entrelaçar ou conectar participação e julgamento político*”. (ALMEIDA, 2012, p.249, grifo nosso). A democratização da representação exige agência dos representantes assim como dos representados, visto que é a partir da liberdade comunicativa no sistema como um todo que é gerado o poder comunicativo. Para que aconteça a influência via representação, essas duas partes precisam estar conectadas. Almeida (2012, p.249) aponta ainda, que em alguns casos, públicos considerados fracos, mesmo sem poder decisório direto, podem conseguir influir no processo de decisões estatais, se transformando em **públicos fortes**.

Bispo Junior (2018, p.102) baseia-se nos estudos de Robert Dahl (2005) sobre Poliarquia, e corrobora serem a **inclusividade** e a **contestação pública** fatores decisivos para tornarem os regimes políticos mais ou menos democráticos. A inclusividade entendida como maior ou menor participação dos indivíduos, e a contestação no sentido de maior ou menor capacidade de refutar as ações do governo e de interferir em suas decisões. Bispo Junior (2018, p.111) menciona que Serapione (2014) identificou na literatura sociológica e política a predominância de duas visões sobre o termo deliberativo. Na visão anglo-saxônica, deliberar é

---

<sup>29</sup> Para aprofundar o conhecimento sobre o conceito de minipúblico, ler o artigo “Two trust-based uses of minipublics in democratic systems” de Michael MacKenzie e Mark Warren do referido livro *Deliberative system*, 2012.



algo que não está obrigatoriamente relacionado ao processo de tomada de decisão, e refere-se objetivamente à possibilidade de um grupo debater e analisar determinadas questões. Já na literatura brasileira, este conceito está mais relacionado ao poder de decidir, mesmo que essa decisão possa ser contrária aos interesses e proposições dos representantes dos gestores, como se constata no poder deliberativo dos conselhos, por exemplo.

BISPO JÚNIOR (2018, p.112) reforça a ideia de Labra (2009) ao destacar ser o processo deliberativo, por natureza, complexo e cheio de incertezas. Em que pese as resoluções das plenárias dos conselhos se constituírem em autênticos produtos de decisões coletivas, e que as próprias plenárias sejam por si só de grande valor para a democracia, as deliberações resultantes na verdade não passam de parcela de um processo bem mais demorado, incerto e complexo. Na verdade, as decisões finais de uma política são resultado não apenas das intenções e articulações de vários atores em diferentes palcos, mas principalmente a resultante do confronto de várias forças atuantes em um mesmo cenário. E são os mecanismos de pressão, associados às posições firmes e voltadas para os próprios interesses das instituições, que asseguram o respeito e garantem espaço nas arenas deliberativas.

Essas formas de participação, representação e deliberação orientam os estudos e balizam as discussões notadamente quanto: a efetividade dos grupos de interesse; ao poder da participação popular para alterar as decisões que implicam em mudanças das políticas públicas; à clareza e à boa definição das regras de participação; à existência de formas de participação para cidadãos não pertencentes às organizações, de sorte a poderem se manifestar individualmente e em seu próprio nome (ENAP, 2018, p.29).

Sabidamente, há restrições quanto à capacidade de se implementar decisões de *conselhos* ou outras IPs que possam afetar as políticas públicas. Em muitos casos, isso exige articulação intersetorial e um tempo razoável para que se efetivem essas demandas, tornando difícil o próprio acompanhamento da ação. Além disso, no âmbito da gestão pública, e em muitos casos, a implementação efetiva das decisões deliberadas por conselhos e outras esferas de participação não depende apenas das ações dos executores da política, conforme adianta Bispo Junior (2018, p.116): (...) “*a concretização de uma deliberação de um conselho pode estar sujeita às vontades de outros segmentos sociais e de governo, a exemplo das áreas econômica e de planejamento, nem sempre sensíveis às demandas sociais*”.

Ainda que se verifiquem esses avanços em termos de democracia, é evidente a necessidade de se melhor conhecer e avaliar a produção dessas instâncias de participação (*a eficácia*), de sorte a se observar suas reais capacidades de induzir mudanças, visto que são

concretas as dificuldades em se constituírem mecanismos de vocalização das demandas sociais, e de efetivamente serem capazes de exercer influência sobre políticas públicas (*a efetividade*).

### 2.2.3 Eficácia e efetividade de instituições participativas: a busca por medir os resultados da participação

Os benefícios da participação social para a qualificação das ações públicas são amplamente reconhecidos na literatura. Entretanto, é possível constatar que falta maior sistematização dos desafios a ela associados e principalmente, de opções práticas para sua superação (STRUECKER; HOFFMANN, 2017, p. 371).

A avaliação tem um papel central na busca de medir os resultados de um órgão, de uma política pública, ou mesmo de uma instituição participativa, e dos efeitos da ação pública. Com esse propósito, a avaliação consiste basicamente em

[...] “integrar as contribuições intelectuais das múltiplas disciplinas em uma estrutura analítica que visa produzir, de forma contínua, informações e percepções úteis aos gestores públicos” (HEINRICH, 2010, p.65).

O dilema sobre qual deve ser o foco e qual metodologia utilizar nas avaliações de desempenho do setor público, assim como de programas e políticas públicas persiste, apesar dos diversos estudos e discussões. Este aspecto é destacado por vários autores, entre eles Costa e Castanhar (2003, p. 969), ao referirem-se ao “emaranhado conceitual” que ainda prevalece nesse campo, “*demonstrado pela multiplicidade de conceitos aplicáveis, por diferentes tipos de avaliação e pela variedade de critérios apontados pelos estudiosos da matéria*”. Essas questões também têm sido bastante discutidas nos estudos sobre os resultados da atuação das instituições participativas e os efeitos da participação, analisadas por pesquisadores como Leonardo Avritzer, Adrian Lavallo, Vera Coelho, Daniel Avelino, Giovanni Allegretti entre vários outros estudiosos do tema da participação institucionalizada.

Os autores Pires et al. (2012, p.6) destacam que pesquisadores do tema da participação social já reconhecem dois grandes desafios aos governos. Primeiramente, o Estado brasileiro precisa construir instrumentos eficazes de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, de sorte a aperfeiçoar sua capacidade de execução. Concomitantemente, o segundo desafio seria o de buscar o maior envolvimento da sociedade na construção dessas políticas públicas, fortalecendo-se os processos de escuta das instâncias participativas passíveis

de serem materializados com os dispositivos já previstos na CF/88, e/ou por outros arranjos e inovações de participação na gestão pública.

De acordo com Almeida (2017), esta agenda de pesquisa foi intensificada no país, onde as contínuas experiências institucionalizadas de interação Estado/sociedade tiraram do foco os estudos sobre engajamentos informais de atores sociais. Lavallo (2011) observa inclusive que não só os atores, mas também a literatura migrou para os estudos dos arranjos institucionalizados de participação. Em face da crescente expansão da participação institucionalizada no Estado, assim como da incerteza sobre o futuro dessas instituições, em decorrência das mudanças acontecidas no cenário político brasileiro, ficou mais evidente a necessidade da aferição dos resultados produzidos no âmbito dessas arenas participativas e deliberativas, e os efeitos desses “produtos” da participação institucionalizada nas políticas públicas. (CARLOS; SILVA; ALMEIDA, 2018, p.67; ALMEIDA, 2017, p.649).

Nessa vertente, observa-se que há diferentes abordagens sobre a atuação de distintas IPs, segundo os estudos conduzidos nessa última década. Pires et al. (2011), Gurza Lavallo e Isunza Vera (2011), por exemplo, apresentam como tendência três formas de abordar as diferentes IPs: i) as conexões que as IPs estabelecem com outras instituições do Estado e com instâncias da sociedade civil; ii) o abandono da polarização entre participação e representação; e iii) a seleção de variáveis mais precisas e instrumentos metodológicos mais eficazes para aferir a efetividade das instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas e nos governos (ALMEIDA; CARLOS e SOUZA, 2016, p.251). Por outro lado, Almeida (2017) faz um balanço da literatura sobre *efetividade da participação* e aponta que existe pelo menos um conjunto de quatro dimensões a se considerar na busca do aperfeiçoamento das instituições participativas, a saber: i) Funcionamento interno das IPs; ii) Efetividade representativa dos espaços; iii) Articulação; e, iv) Implementação. E quanto a este último aspecto – *implementação* – a autora reforça que os problemas da baixa capacidade de influência das instituições participativas nas decisões governamentais começam a ser relacionados, recentemente, com a fraca articulação dos mecanismos, em termos sistêmicos, como previsto na dimensão “articulação”.

Buscando explorar mais os desafios postos à participação social institucionalizada, o trabalho de Silva (2013) apresenta uma análise sobre as principais inovações introduzidas no período 2003-2010 para a ampliação da participação da sociedade na burocracia das políticas públicas do governo federal. Segundo a autora, apesar dos reconhecidos avanços no campo da gestão pública federal que visavam dotar a administração pública de maior capacidade

institucional, de ferramentas e instrumentos para ampliar a permeabilidade das políticas públicas às demandas da sociedade, esses não foram suficientes para romper com os legados deixados pelos projetos políticos de governos anteriores. A análise empreendida por Silva (2013) constatou que:

(...) a participação social não ocupou um papel constitutivo da política; (ii) não houve compartilhamento das decisões que envolvem o ciclo de elaboração e execução de políticas públicas no âmbito da administração pública federal; (iii) não houve a participação social na discussão ou decisões sobre os grandes investimentos de infraestrutura, ou seja, a sociedade civil não era ouvida nas discussões sobre modelo de desenvolvimento; (iv) apesar do reconhecimento dos novos atores, não foram dadas as condições administrativas e financeiras para acelerar a inclusão e a criação de novos direitos (SILVA, 2013, p. 16).

Segundo Abramovay (2010, p. 278), as dificuldades aparecem quando a participação social busca se tornar fator determinante nas decisões sobre o uso dos recursos materiais de uma região. Abramovay observa ainda que os especialistas em participação cidadã dividem-se em dois grupos: aquele de viés otimista (entende a participação como valor), e o da linha cética (que coloca as virtudes da participação social em dúvida). Nesses termos, ganha expressão a importância da qualidade da intervenção organizada, sem que se deixe de realçar seus riscos e de criticar visões romantizadas.

Ocorre que essas IPs estão em contínuo processo de transformação, e têm provocado sucessivas análises quanto ao papel que desempenham no contexto da decisão política, tanto nos diferentes níveis e órgãos da administração pública, como nas suas vinculações com os grupos de interesse e as organizações populares. Neste sentido então, trazemos algumas considerações sobre o setor público, uma vez que essas instituições participativas, como afirma Avelino (2012) podem ser considerados como *órgãos públicos*.

Para Heinrich (2010) é necessário se desenvolver medidas que sejam informativas e úteis aos gestores públicos de modo geral, e não só aos “responsáveis” (chefes, legisladores, órgãos de controle) para orientá-los a melhorar a qualidade do serviço e seus resultados. Em sendo assim, apresenta-se a seguinte questão: - *quais informações são relevantes para a sociedade e para os gestores públicos que buscam aprimorar o desempenho de um governo e de políticas públicas?* Tal pergunta se aplica perfeitamente às instituições participativas que estão inseridas e consolidadas na administração pública, e prestam um valioso serviço à sociedade.

Olhando para as pesquisas e avaliações sobre conselhos de políticas e outros espaços participativos institucionalizados, Côrtes (2007, p. 127) alerta que muitas delas têm suscitado indagações sobre as condições que viabilizariam o êxito da participação nesses fóruns. Souza

(2012, p. 202) corrobora com a afirmação de Côrtes ao salientar que nos processos participativos, em especial, aqueles em que têm em pauta os temas de política pública, uma questão é sempre colocada: *quais os efeitos ou resultados alcançados?* Contudo, nem sempre responder a essa pergunta envolve todas as dimensões importantes que podem explicar a eficácia e efetividade dessas IPs. Como afirma Clóvis Souza (2012) observar, analisar e avaliar é o tripé que sustenta uma pesquisa, e é nessa última etapa que se encontram os maiores desafios para o pesquisador: “o processo de julgamento ou apreciação valorativa de um fenômeno social”.

Especificamente quanto ao desempenho de instituições participativas, a literatura é bastante diversa em visão, enfoques e metodologias (como exposto no quadro 7).

Quadro 7. Enfoques mais difundidos nos estudos sobre efetividade da participação ou das instituições participativas

Institucionalização; Desenho institucional	Estudos que consideram o desenho institucional das instituições participativas um elemento cujo características podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos, bem como afetar a capacidade decisória e o funcionamento de tais canais.	Fung & Wright (2003); Fung (2004); Avritzer (2008); Lüchmann, 2008; Brasil <i>et alii</i> , (2010); Faria & Ribeiro (2011); Pires (2011)
Representação	A investigação se centra na forma em que os atores acessam estes canais, na pluralidade da sociedade civil e no relacionamento que os representantes estabelecem com os representados, o que, em última instância, também dependerá da efetividade de articulação com a sociedade, outras instituições participativas e o Estado	Schedler (1999); Tatagiba, (2010); Almeida (2015); Almeida, (2016); Lüchmann, (2015); Lüchmann & Almeida, (2010); Gurza Lavalle & Isunza, (2011); Romão (2014)
Deliberação; processo decisório	Estudos com ênfase no funcionamento interno dos espaços de participação e deliberação. Busca analisar o que espaços participativos expressam e decidem sobre a diversidade de temas relevantes para a política pública	Pateman (1970); Habermas, (1997); Dryzek (2000); Young (2001); Fung & Wright (2003); Dagnino (2002); Coelho & Nobre (2004); Cunha (2007); Faria (2008); Chambers (2009); Avritzer (2007, 2010); Abers <i>et alii</i> (2010); Cunha <i>et alii</i> (2011), Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016)
Implementação; incidência nas políticas públicas e no funcionamento dos governos ( <i>outcomes</i> )	A investigação focaliza o problema da implementação que perpassa as distintas dimensões, como a dimensão do processo decisório, o qual contribuiu a agenda deliberativa, ao desdobrar o que decidem e como decidem. Como perpassa também pelo impacto da participação na agenda governamental e nas decisões dos órgãos responsáveis pela política pública	Santos Jr. <i>et alii</i> (2004), Abers <i>et alii</i> (2010); Avritzer (2010); Pires & Vaz, (2010); Coelho <i>et alii</i> . (2010); Coelho (2011).

Articulação sistêmica e intersetorialidade (sociedade - estado - IPs)	Estes estudos evidenciam o desafio de compreender a articulação das instituições participativas com um conjunto de atores, governamentais e da sociedade civil, bem como com outras áreas de políticas e instituições de participação; compreensão macro da política, e da participação institucionalizada como parte de um ciclo mais amplo de políticas públicas	Cunha <i>et alii</i> (2011); Abers e Keck (2013); Pires & Abers (2014); e Almeida e Cunha (2016)
---	--	--

Fonte: Elaboração própria, com base em Almeida (2017, p.669)

Esse quadro revela que os estudos sobre efetividade foram se acomodando sob alguns enfoques que podem balizar os estudos de eficácia, ao considerarmos que a eficácia tem relação direta com os resultados ou “produtos” gerados no âmbito de uma IP, ainda que não se tenha como medir os efeitos desses “produtos” na política, num setor específico, e conseqüentemente, nos seus beneficiários. Cabe ressaltar, no entanto, que uma variedade de objetivos e expectativas dos participantes de uma IP afetam sua eficácia percebida, uma vez que a participação é uma questão complexa e multifacetada, como ressalta Scarborough (2013). Com isso, uma das maiores dificuldades para determinar a **eficácia da participação** são as perspectivas diversas, e em alguns casos, conflitantes do que constitui uma boa participação. Para a autora, a literatura não esclarece propriamente, e nem apresenta um consenso sobre os critérios a serem utilizados para esta avaliação.

Essa indefinição de terminologia, onde por vezes se utilizam termos distintos para dizer o mesmo, trouxe alguns desafios. O primeiro deles verificou-se na quantidade de aspectos, enfoques e metodologias de avaliação de eficácia e efetividade de IPs (da participação institucionalizada) identificados na literatura, e na forma de melhor organizá-los para uma visão geral das possibilidades analíticas. Assim, fez-se necessário definir um enfoque avaliativo que melhor se acomodasse ao contexto das *Câmaras Setoriais* do Ministério da Agricultura, uma vez que não foi identificado nenhum estudo de avaliação de eficácia ou efetividade direcionado a este tipo de IP.

Constata-se, que os estudos empíricos neste tema, estão direcionados em sua quase totalidade às IPs dos tipos: conselhos gestores de políticas (no âmbito federal), conselhos municipais de políticas públicas, conferências e orçamentos participativos. Neste sentido, o segundo desafio foi identificar os aspectos que, segundo as dimensões ou enfoques avaliativos, pudessem realmente distinguir eficácia de efetividade, uma vez que o foco desse estudo é voltado especificamente para o que se entende por eficácia da participação.

Câmaras Setoriais, por definição, são colegiados de caráter consultivo que reúnem representantes de entidades públicas e privadas de determinada cadeia produtiva do agronegócio, no Brasil. Contudo neste trabalho, a Câmara Setorial foi considerada para fins analíticos, uma política pública. E enquanto política pública, considerou-se a forma de abordar a **avaliação da eficácia** aquela referente à questão da adequação entre meios e fins nas políticas públicas, e que diferencia os indicadores segundo três aspectos relevantes na avaliação: a eficiência, a eficácia e a efetividade (COELHO, 2016, p. 79). Uma avaliação pode ser considerada efetiva quando, aplicadas técnicas e métodos, e utilizando-se critérios como os de eficiência, eficácia e efetividade, verificam-se as reais mudanças ocorridas em uma determinada política ou programa social, e seus efeitos.

Nesse sentido, para ampliar a discussão sobre **avaliação**, cabe considerar, o entendimento de Sá Silva e Barros (2004) o tema. Esses autores enfatizam que o objetivo primordial de qualquer avaliação é aprimorar o que está sendo avaliado, e no caso das políticas públicas, espera-se que a partir do “julgamento” de uma política já existente, se torne possível aferir-lhe erros e acertos, assim como seus impactos na realidade, possibilitando a identificação de elementos que servem de referência para ajustes e mudanças no percurso da política. Ressaltam ainda que a *“avaliação não se reduz a um procedimento meramente técnico, desprovido de qualquer interesse ou viés político. Ao contrário, assim como no chamado ciclo da política, o processo de avaliação de políticas públicas é permeado de sujeitos, racionalidades e outras variáveis contextuais que extrapolam o planejamento técnico-instrumental”* (SÁ SILVA; BARROS, 2004, p. 2).

Segundo Marta Arretche, a avaliação da eficiência de um programa diz respeito à relação entre os custos dos meios e os recursos empregados de uma determinada ação pública, considerando-se os resultados alcançados. Quanto à avaliação da eficácia, a autora menciona o argumento de Figueiredo e Figueiredo (1986) – *“avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos”* – ou, de outro modo, o grau em que os objetivos e as metas estabelecidas foram concretizados num determinado tempo de execução do programa (ARRETCHE, 2001, p.34). Deste modo, para a autora

“A avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. (...) Nesse tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas (ARRETCHE, 2001, p.34).

A avaliação de efetividade do programa (ou política) por sua vez, diz respeito a avaliação dos efeitos da ação pública na população que recebe determinado serviço, e sua capacidade de gerar efeitos de bem-estar na sociedade. ARRETCHE (2001) destaca que o critério da efetividade das políticas e programas tem sido abordado de forma até relativamente frequente, nas diversas análises realizadas na área.

“Na medida em que este critério está fortemente relacionado a determinados ideais de igualdade e justiça social e, por esta razão, à expectativa de que as políticas implementadas reduzam os brutais índices de pobreza, desigualdade e exclusão social existentes entre nós, a correlação entre políticas e seus parcos resultados está presente no discurso analítico das políticas públicas (ARRETCHE, 2001a, p. 32).

Concernente aos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade, considerou-se neste trabalho os seguintes conceitos (quadro 8):

Quadro 8. Conceitos adotados para eficiência, eficácia e efetividade

Aspecto	Definição
Eficiência	critérios e indicadores com ênfase nos meios (recursos/insumos) das IPs para executar suas atividades (correta implementação), de cunho mais quantitativo
Eficácia	critérios e indicadores com ênfase nos processos para atingir os objetivos estabelecidos (cumprimento de metas), ou seja, os resultados da atividade participativa da IP, de cunho quantitativo e qualitativo
Efetividade	critérios e indicadores com ênfase nas consequências e impactos gerados pela atuação das IPs nas políticas públicas, percebidas pelos grupos de interesse (adequação à realidade social), de cunho mais qualitativo. Nas palavras de Arretche (1998) o critério de efetividade refere-se à <i>relação entre a implementação de um programa e os impactos e resultados gerados por ele.</i>

Fonte: Adaptado do conceito de Coelho (2016). Elaborado pelo autor.

Cabe frisar que grande parte da literatura acerca do tema utiliza o termo “efetividade” também para as avaliações e análises do ponto de vista das **dinâmicas internas** dos processos participativos. No entanto, neste trabalho, adotou-se o termo “eficácia” para os resultados do processo participativo e deliberativo das IPs. A “efetividade”<sup>30</sup> por sua vez é entendida como os “impactos” da atuação de uma IP na formulação e implementação das políticas públicas, assim como os seus efeitos no funcionamento dos governos e no público-alvo. Outra razão deste trabalho optar por focar na *eficácia* deve-se ao fato dos critérios e indicadores avaliativos identificados na literatura estarem mais alinhados com resultados do processo participativo em termos de representação, institucionalização e deliberação (processo decisório), do que com os

<sup>30</sup> Cabe salientar ainda que desenvolver um trabalho acerca da efetividade requer mais recursos (humanos e financeiros) e tempo, não estando compatíveis com os recursos disponíveis para executar essa pesquisa de doutorado.



efeitos nas políticas públicas, e conseqüentemente, na vida das pessoas (público-alvo ou grupos de interesse).

De todo modo, observa-se que na literatura nacional a discussão sobre as instituições participativas tem acontecido com maior frequência em torno do que se entende como “efetividade”, em vez de “eficácia”, sem que se constate uma preocupação maior em se distinguir realmente os dois termos. Entretanto, considerando que o campo da administração pública é a opção de estudo feita neste trabalho, entendemos que o termo eficácia melhor se adequa aos objetivos propostos, distintamente da grande maioria dos trabalhos existentes, que têm considerado as searas da ciência política e da sociologia, na busca de avaliar a efetividade nos resultados da participação.

O debate sobre a efetividade das Instituições Participativas (IPs) ganhou força na última década, num momento em que muitas dessas instituições já estavam bastante enraizadas e consolidadas no ambiente institucional da administração pública brasileira, principalmente em algumas áreas de políticas governamentais: assistência social, saúde, educação, segurança alimentar por exemplo. A origem da questão da efetividade dessas IPs criadas após a CF/88 está voltada aos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas, conforme discutido por Avritzer (2011, p. 13). O autor diz ainda que operacionalidade da democracia é a possível origem do “tal problema da efetividade” e aponta dois motivos principais para o crescente interesse de pesquisadores no tema:

i) primeiro motivo - a crescente associação entre **participação e políticas públicas**. Como visto na seção anterior, a CF/88 estimulou diferentes formas de participação em várias áreas de políticas públicas, em especial as da saúde, assistência social, educação e políticas urbanas. Com isso, muitas dessas políticas passaram a contar com órgãos colegiados deliberativos no seu desenho institucional, para uma gestão compartilhada (sociedade e estado). Esses espaços institucionalizados de participação na administração pública se consolidaram, e as formas de deliberação foram sendo crescentemente relacionadas às decisões em relação a estas políticas. E, neste sentido, Avritzer (2011, p.13) ressalta que o tema da efetividade adquiriu centralidade entre os pesquisadores da área de participação, a partir da necessidade de investigar a capacidade destas deliberações de se tornarem efetivas junto à população;ii) segundo motivo – uma **preocupação de caráter mais teórico** em relação ao tema da deliberação. Como salienta Avritzer (2011), a preocupação com as características da democracia deliberativa, presentes na bibliografia internacional (DRYZEK, 2000; FUNG; WRIGHT, 2003), logo estimulou a

preocupação com a efetividade da deliberação, que passou a ser trabalhada desde então de forma intensa no Brasil.

Olhando para o primeiro motivo do interesse de pesquisadores pelo tema, como relatado por Avritzer, é importante compreender que existe uma profusão de propostas analíticas no campo das políticas, e os modelos disponíveis nem sempre oferecem uma visão inclusiva e orgânica de todos os aspectos que compõem esse fenômeno (DI GIOVANNI, 2009). Essa dificuldade se observa também nos modelos analíticos de instituições participativas, pela dificuldade de se abarcar em um único modelo todos os desenhos institucionais de participação cidadã e suas peculiaridades regionais, setoriais, organizacionais e políticas. Analisar e avaliar uma política pública é uma tarefa complexa, conforme exposto por Di Giovanni (2009) ao afirmar que

[...] uma política pública vai além da ideia de “uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática (...) é uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. (...) É exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (DI GIOVANNI, 2009, p.2)

Em análise anterior, Celina Souza (2007) alinha-se ao raciocínio de Di Giovanni (2009) ao afirmar que

[...] estudo em políticas públicas é um campo do conhecimento que busca integrar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, focalizando seja no seu processo, seja nos seus resultados (2007, p. 83).

A autora ressalta a característica intrinsecamente holística do campo de estudo das políticas públicas, o qual atrai diferentes áreas disciplinares, e acomoda diferentes teorias e modelos analíticos. Isso não significa que esse campo careça de coerência teórica ou metodológica, mas sim que ele comporta vários “olhares”. Deste modo, Souza (2006, p. 26) sugeriu definir política pública como: “*o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)*”.

Essa mesma complexidade é identificada nos estudos das instituições participativas, sejam elas quais forem. Alguns questionamentos surgiram com a “agenda da efetividade” das IPs e têm norteado os estudos do tema: - como estabelecer algum nível de comparabilidade entre os estudos, quando se pesquisa efetividade; e, - como avançar em proposições metodológicas numa mesma direção para avaliar a efetividade participativa pelos seus resultados, uma vez que a participação implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político (LAVALLE, 2011).

O pesquisador do tema “efetividade de IPs”, Adrian Gurza Lavalle, tem buscado avançar numa outra direção, fazendo, segundo ele, uma opção mais conservadora, que é não supor efeitos imputados a alguma causa, mas sim estudar exatamente aquilo que os conselhos fazem – tomar decisões. Para Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 611) a ideia é reduzir essas distâncias causais, olhando para as decisões que os conselhos tomam, ou seja, a produção decisória (*outputs*), caracterizando padrões decisórios dessas IPs, para, a partir disso, tirar conclusões; e assim o foco deixa de ser os seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*). Os autores salientam que as implicações da agenda da efetividade das IPs para a pesquisa não são triviais, e apontam dois desafios principais: de um lado, inovar no plano metodológico quanto aos aspectos observáveis e seu tratamento; de outro lado, estabelecer causalidade.

Os enfoques são diversos e não há uma receita de como medir melhor ou pior desempenho de IPs, mas sim como utilizar os resultados dessas pesquisas no aprimoramento desses espaços de participação. As formas de avaliação das IPs estão cada vez mais diversificadas, buscando respostas aos anseios da gestão pública e da sociedade quanto à contribuição e aprimoramento dessas instituições.

Observando o primeiro desafio ressaltado por Lavalle (2011) – inovar no plano metodológico – este trabalho considerou os critérios de avaliação da participação propostos por Anduiza e Maya (2005), para traçar um panorama geral de dimensões e indicadores identificados na literatura, adaptado a outras dimensões avaliativas. O desenho metodológico, proposto por Anduiza e Maya (2005), envolve três dos quatro principais enfoques de estudos da efetividade de IPs apontados na literatura: o enfoque da *deliberação (processo decisório)*, o enfoque da *representação*, o enfoque das *consequências ou efeitos da participação nas políticas públicas e no funcionamento dos governos*, incluindo poucos aspectos da *institucionalização* (ou desenho institucional).

Os indicadores são pontos importantes a se observar nas metodologias para avaliar a eficácia e efetividade de IPs, pois são critérios usados para medir e acompanhar a evolução de

algum fenômeno, ou os resultados de processos sociais. Um indicador pode oferecer prova ou sinais que mostrem uma mudança ocorrida (ou não) nesses processos (SUAS/MDS, 2018). De um modo geral, sistemas de avaliação tendem a ser mais eficazes quando os gestores são capazes de obter clareza, consenso e consistência sobre metas organizacionais. Daí a demanda por uma avaliação sistemática, contínua e eficaz que esbarra principalmente na falta de clareza e consenso, quanto à definição de indicadores de desempenho no setor público (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

O artigo “Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil” de Jannuzzi (2005), consegue abranger relevantes conceitos relacionados à temática da avaliação de programas e políticas públicas, dando atenção ao processo de construção de indicadores. Paulo Januzzi (2005, p.140) defende que a escolha dos indicadores deve ser pautada pelos objetivos desejados e, que esses mesmos indicadores de avaliação sejam amplamente adaptáveis aos diferentes focos avaliativos, possibilitando aplicação e operacionalização de conceitos abstratos. No seu trabalho, Januzzi (2005) destaca também que esses indicadores possibilitam monitoramento e aprofundamento da investigação acadêmica e, inclusive, alerta para os casos de indicadores que adquirem o status de conceito, assim como para as vantagens e desvantagens da utilização de indicadores sintéticos.

É importante ressaltar que uma das motivações na definição de indicadores para as ações públicas parte da necessidade de *legitimar* e *democratizar* informações sobre as realidades sociais, visando possibilitar a ampliação do diálogo da sociedade civil com os governos, e deste modo favorecer um possível aumento da participação popular nos processos de definição e elaboração de agendas, tal como de monitoramento e avaliação de políticas públicas (KAYANO; CALDAS, 2002). Como a temática da avaliação é bastante ampla, surge a necessidade de delimitação dos principais critérios que se deseja estudar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados na etapa de avaliação. Para os autores Jorge Kayano e Eduardo Caldas (2002), há de se considerar a preocupação com alguns problemas presentes, no que diz respeito à produção de indicadores: - clareza do que se pretende medir; - qualidade e precisão na produção das informações que compõem os indicadores; - cautela e cuidado na interpretação das informações disponíveis; e - apropriação e compreensão dos indicadores por parte da sociedade. E no âmbito da gestão pública, os autores ressaltam: “*não se pode perder de vista que o foco central do debate sobre indicadores é a questão da informação enquanto direito, que permite o diálogo entre a gestão pública e a sociedade civil*” (KAYANO; CALDAS, 2002, p.1-2).

Os aspectos mais conhecidos e tradicionais utilizados na avaliação de desempenho, tanto do setor privado como do setor público, são a eficiência, a eficácia e a efetividade, e sua relevância pode ser observada em diversos trabalhos voltados para administração e gestão pública como os de Peters e Pierre (2001; 2010), Hatry (1999), Pollitt e Bouckaert (2000), Heinrich (2002); Jannuzzi (2005; 2011). Os autores Kayano e Caldas (2002) afirmam que indicadores possuem uma característica fundamental: o de estabelecer, necessariamente

[...] um certo padrão normativo (*standard*) a partir do qual avalia-se o estado social da realidade em que se quer intervir, construindo-se um diagnóstico que alimente o processo de definição de estratégias e prioridades, ou; avalia-se o desempenho das políticas e programas, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização de recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto) (KAYANO; CALDAS, 2002, p. 4)

Os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade em avaliação de programas são retratados também por Januzzi (2005). Com relação à eficácia, ele leva em conta como os recursos expressos pelos indicadores de insumos são usados para gerar os resultados. Ele destaca a vinculação da eficácia aos objetivos finais dos programas públicos, ressaltando que suas propriedades permitem a identificação de boas práticas e déficits sociais, e que as pesquisas amostrais e os registros administrativos são sua fonte de dados predominante. Quanto à efetividade, Januzzi (2005) destaca as dificuldades de vinculação das políticas públicas às mudanças ocorridas, mostrando que o grande desafio deste indicador reside na obtenção de dados válidos que informem o alcance dos resultados, assim como o seu impacto social.

Entende-se que nenhum dos modelos apresentados pode ser considerado como solução, devendo ser observadas as características da organização analisada e as peculiaridades das ações implementadas, buscando-se sempre adequar a metodologia de avaliação. Nesse sentido, Arretche (1998, p. 30) corrobora com a ideia de que “*o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados*”. Também deve ser levado em consideração o alerta de Lowi (1992, p. 1): “*every regime tends to produce a politics consonant with itself*”, ou seja, os modelos de avaliação, seus indicadores e a utilização dos seus resultados tendem a variar de acordo com as características da gestão em vigor (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p.56).

Januzzi (2011) reitera ainda, que “*não existe a priori um método universal, mais legítimo ou com maior ‘status científico’ para toda e qualquer pesquisa de avaliação, como não existe único procedimento para as pesquisas acadêmicas*”. Para o autor “*abordagens*

*quantitativas e qualitativas não são mutuamente excludentes em um projeto de pesquisa ou avaliação, e sim, são complementares, compatíveis e conectáveis”* (JANUZZI, 2011, p.272). Ao abordar questões relativas à avaliação de programas e políticas públicas, o autor enfatiza a necessidade de se aprimorarem as práticas de gestão, mais particularmente quanto ao monitoramento e à avaliação. Ele insiste na observância desses procedimentos, alertando sobre o risco que a protelação dessas ações pode trazer para a solução dos problemas do país, assim como para a credibilidade dos programas sociais.

Tais consequências podem acontecer nos espaços institucionalizados de participação que não mensuram seus resultados, o que pode gerar repercussões indesejadas, tais como hostilidade do público e resistência à futuras participações, entre outras. Assim como na avaliação de políticas públicas não existe uma ferramenta única para avaliar a eficácia da participação pública institucionalizada. Convém observar que as instituições participativas no Brasil ainda são experiências recentes e inovadoras, em uma sociedade onde prevalecem práticas elitistas e autoritárias, e convivendo com um parlamento onde não há espaço para interlocução entre os atores sociais (FLEURY, 2006, p.17).

Debruçar-se sobre os fatores limitantes da efetividade da participação cidadã no governo federal por meio da avaliação da eficácia das diferentes instituições participativas, como as *câmaras setoriais do agronegócio*, pode ajudar a compreender os desafios postos à participação institucionalizada neste contexto atual, que cada vez mais parece apontar para um cenário de “descrença” na efetividade da participação dos cidadãos na gestão pública.

## 2.3. A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA AGRÍCOLA NACIONAL: O CONSELHO E AS CÂMARAS SETORIAIS DO AGRONEGÓCIO

### 2.3.1 Das Câmaras Setoriais da Indústria às Câmaras Setoriais do Agronegócio

O Estado brasileiro sempre esteve de alguma forma envolvido com o agronegócio, quer como financiador ou mesmo condutor das políticas públicas (BACHA, 2004). Entretanto, no final do século passado, a redemocratização do país e a maior influência do fenômeno da globalização trouxeram não só mudanças na organização estatal, mas também ocasionaram novas formas de atuação econômica do Estado, e de participação da sociedade na gestão de políticas públicas no Brasil. A modernização das máquinas agrícolas e a evolução da biotecnologia, aliadas a um clima favorável na maior parte do ano, e a diversidade de recursos

naturais, proporcionaram o salto do agronegócio brasileiro no final do Século XX para o patamar de primeiro lugar no ranking em produção de muitas das *commodities* que alimentam o mundo. Os resultados dessa verdadeira evolução em termos de agricultura já se fizeram sentir nos anos 1960 e 1970, quando começaram a se consolidar novos patamares de produção e produtividade no campo. Contudo, as maiores transformações começaram a acontecer a partir da década de 1980, com a institucionalização dos chamados “espaços participativos”, organizados no âmbito dos setores produtivos, tais como as *Câmaras Setoriais* (CS).

O primeiro instrumento legal que institucionalizou esses fóruns de interlocução do governo com o setor produtivo foi o Decreto nº 96.056<sup>31</sup> de 19 de maio de 1988, publicado pelo então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), durante o governo de José Sarney (BRASIL, 1988). Esse decreto reorganizou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) – órgão colegiado interministerial – e estabeleceu que seu presidente instituiria câmaras setoriais. Contudo, foi a partir da Resolução SDI nº 13, de 12 de julho de 1989 que se concretizou efetivamente o funcionamento das CS. Elas teriam caráter bipartite, e deveriam ser constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada (empresários), ou seja, nesse modelo não estava prevista a participação dos trabalhadores (STADUTO et al. 2007, p.4). À princípio, essas câmaras tinham por objetivo funcionar em apoio às ações governamentais do Ministério da Indústria e Comércio, visando a melhoria da competitividade dos produtos de origem nacional. De acordo com Anderson (1999, p.2) as câmaras setoriais foram criadas com o principal objetivo de “... *elaborar diagnósticos de competitividade setorial, identificar as causas das distorções existentes e indicar as estratégias para seu equacionamento*” e se apresentavam, nesse contexto, como um arranjo institucional para a definição, elaboração e implementação de política industrial setorial. Para a autora, as CS eram uma opção de coordenação dos agentes econômicos organizados setorialmente.

Em fevereiro de 1991, o modelo de câmaras setoriais foi novamente proposto como mais um mecanismo de controle inflacionário, sendo então dessa vez instituída por Lei Nº 8.178 de 01 de março de 1991 (BRASIL, 1991). Esta lei previa que o objetivo dessas arenas de negociação seria a “*análise da estrutura de custos e de preços em setores e cadeias produtivas específicas, de forma a assessorar o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento no monitoramento da flexibilização de preços*” (DINIZ, 1994, p. 285). Na análise de Anderson

---

<sup>31</sup> Decreto que reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI e em seu artigo 7º institui câmaras setoriais com representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada. Disponível em: < <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=96056&ano=1988&ato=100Qzaq5UNBpWTc84> >. Acesso em: jun, 2020.

(1996) as Câmaras Setoriais foram utilizadas no governo Collor, como instância de resolução de conflitos relacionados às políticas econômicas, quando da saída do congelamento de preços imposto pelo Plano Collor II. Por meio da Portaria N° 762, de 9 de agosto de 1991, foi delegada à Secretaria Nacional de Economia (SNE) do MEFP a definição da competência e abrangência das câmaras, assim como a designação dos seus membros. Considerou-se que essa seria uma nova fase das CS, agora então definidas como parte de um conjunto integrado de *fóruns de negociação* voltados para a formulação e implementação da política de competitividade industrial (DINIZ, 1994, p.286).

A autora aponta que no tocante à composição das CS, essas foram concebidas como espaços de negociação entre lideranças empresariais, por um lado, e tendo técnicos decisores governamentais, por outro. A experiência de um *fórum de negociação tripartite*, com a inclusão de organizações sindicais começou em dezembro de 1991, chamada de “Câmara Setorial da Indústria Automobilística”, e que segundo Martin (1996, p.139) “*gerou acordos nacionais inéditos*”. Martin (1996) salienta que acordos tripartites desse tipo tentaram ser esboçados no Governo Sarney nas tentativas fracassadas de pactos sociais ou entendimentos nacionais. A efetivação da participação dos trabalhadores na composição desses fóruns, passando os mesmos a assumirem caráter tripartite (empresários-governo-trabalhadores), determinou, segundo Diniz (1994), uma alteração qualitativa das negociações, “*evoluindo para uma dinâmica de ajustamento de interesses envolvendo representantes do capital e do trabalho, tendo em vista a formulação e implementação de políticas adequadas às partes em questão*”. Essa mudança também foi registrada por Arbix (1996), em um dos primeiros estudos sobre os então inéditos acordos setoriais da indústria automotiva

[...] “A partir de 1991, as câmaras setoriais começaram a ser propostas pelo governo como espaços de negociação tripartite para viabilizar estratégias de reestruturação de setores industriais”

(ARBIX, 1996, p. 60).

Diniz (1994, p. 288) salienta que, embora a adesão dos trabalhadores estivesse prevista na legislação que criou as Câmaras Setoriais, essa decisão não foi nem unânime, nem automática.

O cenário de intensos problemas políticos, que se tornou crítico em decorrência do *impeachment* do então presidente Fernando Collor, dificultou os trabalhos e a própria evolução desses órgãos de participação no início dos anos de 1990. Apesar disso, pode-se afirmar que foi



na década de 1990, durante o Governo FHC<sup>32</sup>, que a gestão pública brasileira consolidou a ideia das câmaras setoriais, objetivando-se acolher e tratar os interesses de ambos os setores: de um lado o setor privado, que busca constantemente um ambiente institucional favorável às suas atividades, e de outro o poder público, com objetivo de legitimar suas políticas.

Embora todo o esforço para se estruturar fóruns setoriais de negociação, a partir do primeiro semestre de 1994, a Câmara da Indústria Automobilística foi se esvaziando, juntamente com experiências de negociação de outros setores, efeito esse atribuído por Martin (1996) ao

[...] “fogo cruzado entre os ministérios do governo Itamar, das vicissitudes das alíquotas de importação dos veículos e da prioridade outorgada aos esforços de estabilização macroeconômica a partir do plano real e das disputas políticas da campanha presidencial” (MARTIN, 1996, p. 140).

Ainda que comprovados alguns fracassos no processo de implementação dessas câmaras, o sucesso alcançado pela Câmara Setorial da Indústria Automobilística no triênio de 1992-1994 forneceu o modelo para a criação de outras 25 câmaras na esfera do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) (ARBIX, 1996; TAKAGI, 2000). Naquela ocasião, dentre essas câmaras havia apenas uma dedicada aos assuntos da agropecuária, que era a então chamada “*Câmara da Agroindústria*”. Assim, a **Câmara Setorial da Agroindústria** no âmbito do CDI pode ser considerada como a pioneira das instituições participativas no setor agrícola.

Abordando a história das câmaras, Maya Takagi (2000) identificou em sua pesquisa de mestrado novas relações entre Estado e os grupos de interesses vinculados ao setor agroindustrial, e os movimentos que levaram à criação das Câmaras Setoriais Agroindustriais, levantando importantes aspectos na época. A autora considera dois movimentos significativos que retratam essa trajetória: em um primeiro movimento, na década de 1980, o governo priorizou o controle da inflação e a crise no balanço de pagamentos, deixando as políticas setoriais, regionais e sociais para um segundo plano; o segundo movimento compreende as mudanças ocorridas na representação dos interesses produtivos. Takagi (2000, p.1) chama atenção para o fato de que antes, nas relações de representação, predominavam grandes grupos organizados e unificados, tais como sindicatos e associações de classe, capazes de influenciar a política econômica nacional. Naquela oportunidade, a mudança nas relações de representação e negociação começou a acontecer em decorrência da perda de espaço daqueles sindicatos e

---

<sup>32</sup> Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).

associações para grupos especializados, em torno de articulações mais próximas dos membros das organizações (no nível local, por produto, ou por cadeia produtiva). A autora afirma que o resultado dessas mudanças no padrão de regulação estatal implicou na crescente multiplicação de grupos de representação, vinculados às relações locais e aos produtos, ao mesmo tempo em que diminuiu a capacidade de intervenção direta do Estado nas cadeias produtivas.

Outra consideração importante de Takaji (2000, p.16) refere-se aos bastidores da elaboração da Lei Agrícola num contexto de uma economia fortemente liberalizante, como aquela do governo Collor (1990-1992). Os conflitos se avolumavam, os financiamentos da agricultura declinavam, e a necessidade de se discutir uma nova política era urgente. Tais questões, associadas à crise econômica vivida na época, foram um marco nas transformações institucionais dos fóruns de negociação que reuniam a sociedade e os setores produtivos.

### 2.3.2 O Conselho Nacional de Política Agrícola: trajetória, desenho e marco legal

No breve período do governo Collor, foram dados os primeiros passos na direção de se tornarem mais efetivas as parcerias da construção de uma nova política para o setor agrícola. Esse movimento, resultante de um longo debate entre as lideranças ruralistas e o governo, culminou na publicação da Lei de Política Agrícola Nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que institui, no seu Art.5 do Capítulo II (da organização institucional), o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) assim definido:

[...] Art. 5º É instituído o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), vinculado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), com as seguintes atribuições: I - (Vetado); II - (Vetado); III - orientar a elaboração do Plano de Safra; IV - propor ajustamentos ou alterações na política agrícola; V - (Vetado); VI - manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola (BRASIL, 1991b).

Seguindo o curso da evolução das instituições participativas no Brasil, o CNPA foi criado no âmbito do antigo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA) e tinha por objetivo assessorar o Ministério na aplicação da Política Agrícola Nacional. Além das atribuições do CNPA constantes no art. 5º da Lei nº 8.171/1991, a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, também estabeleceu as atribuições desse colegiado, conforme consta no seu Art. 1º

[...] I - controlar a aplicação da Política Agrícola, especialmente no que concerne ao fiel cumprimento dos seus objetivos e adequada aplicação dos recursos destinados ao setor;

II - orientar na identificação das prioridades a serem estabelecidas no Plano de Diretrizes Agrícolas, tendo em vista o disposto no inciso anterior;

III - opinar sobre a pauta dos produtos amparados pela política de garantia dos preços mínimos estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, que deverão ser publicados, pelo menos, 60 dias antes do plantio, mantendo-se atualizados até a comercialização da respectiva safra, considerando as sazonalidades regionais; e

IV - assessorar o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária na fixação, anualmente, dos volumes mínimos do estoque regulador e estratégico para cada produto, tipo e localização, levando-se em conta as necessárias informações do Governo e da iniciativa privada. (BRASIL, 1991c)

A composição do CNPA foi prevista no parágrafo 1º, da Lei nº 8.174, que definia a sua estrutura de forma bipartite, com representação de entidade do setor produtivo e representantes da administração pública federal, a saber

[...] § 1º O Conselho Nacional da Política Agrícola (CNPA) será constituído pelos seguintes membros: (Vide Decreto nº 4.623, de 2003). I – (01) um do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; II – (01) um do Banco do Brasil S.A.; III – (02) dois da Confederação Nacional da Agricultura; IV – (02) dois representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); V – (02) dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, ligados ao setor agropecuário; VI – (02) um do Departamento Nacional da Defesa do Consumidor; VII – (01) um da Secretaria do Meio Ambiente; VIII – (01) um da Secretaria do Desenvolvimento Regional; IX – (03) três do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara); X – (01) um do Ministério da Infra-Estrutura; XI – (02) dois representantes de setores econômicos privados abrangidos pela Lei Agrícola, de livre nomeação do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara); XII - (Vetado) (BRASIL, 1991c).

Entretanto, as conquistas da sociedade até aquele momento foram consideradas, e a preocupação de inserir outros atores nas discussões políticas estava presente no corpo da lei, e transcritas no Parágrafo 4, que instituiu as Câmaras Setoriais vinculadas ao CNPA

[...] § 4º As Câmaras Setoriais serão instaladas por ato e a critério do Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, devendo o regimento interno do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) fixar o número de seus membros e respectivas atribuições (BRASIL, 1991c).

Tais conquistas ficaram também expressas de outra forma no Art. 8 do capítulo III (do planejamento agrícola)

[...] O planejamento agrícola será feito em consonância com o que dispõe o art. 174 da Constituição, de forma **democrática e participativa**, através de planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais, planos de safras e planos operativos anuais, observadas as definições constantes desta lei (BRASIL, 1991c, grifo nosso).

É importante destacar que essa Lei foi impulsionada por fatores tais como a crise do modelo de Estado interventor e das políticas agrícolas, que estavam extremamente debilitadas como políticas de financiamento da agricultura, na época (TAKAGI, 2000, p.15). O governo Collor provocou uma crise ao eliminar as ações do Estado, vetando e cortando funções com responsabilidades orçamentárias, por entender não mais cabíveis. Isso reforçou a necessidade de parcerias para se buscar soluções conjuntas aos problemas enfrentados – um *fórum de discussão* do setor agrícola. Segundo a autora, essa parceria significou, na prática, a institucionalização da participação dos grupos de pressão nos fóruns de discussão e decisão das políticas agrícolas, através da criação do CNPA e das câmaras setoriais. O diferencial apontado por Takagi, é observado porquanto, anteriormente à Lei Agrícola, o governo limitava-se a “ouvir” as demandas de um ou outro segmento do setor, cada um centrado em seus próprios interesses particulares – o que é legítimo. Entretanto, com a institucionalização de um fórum de discussão mais amplo e representativo, o poder público passou a reunir e debater, em um único ambiente e com todos os segmentos dos vários elos das cadeias produtivas.

Ainda que se reconheça a enorme conquista e o avanço que a Lei de Política Agrícola conferiu ao setor, essa restringia o funcionamento e os poderes do CNPA, retirando-lhe a conotação **deliberativa**, limitando-o à orientação e ao auxílio no contexto desse instrumento – ou seja, conotação **consultiva**. No fim do mesmo mês que foi publicado a Lei de Política Agrícola, se publicou a Lei n. 8.174, de 30 de janeiro de 1991 que ampliou as atribuições do CNPA. Entretanto, não foi alterada a sua função de órgão consultivo e auxiliar no controle da aplicação da política agrícola, na orientação das prioridades e na opinião sobre a pauta dos produtos amparados; ou seja, a definição da política permaneceu nos gabinetes.

Visando aperfeiçoar o debate sobre a Política Agrícola estabelecida em 1991, até o ano de 1995, foram criadas por decreto 36 câmaras setoriais, dedicadas uma para cada cadeia produtiva, iniciativa reforçada também pela estabilidade de preços, consequência do Plano Real de 1994. Os seus membros foram definidos também por decreto, e sua composição era similar àquela da Câmara da Agroindústria do MICT. A instalação dessas câmaras era uma forma do Estado abrir espaço para a atuação do setor privado na condução das políticas setoriais agrícolas, sem deixar de participar nas decisões. Desde a criação desses fóruns, ficou nítido os

seus envolvimento em buscar estabelecer ações prioritárias para os setores agrícolas, definir políticas de preços, discutir sobre suprimento de insumos, negociar a remuneração dos agentes, criar incentivos para os agricultores, tratando não só dos interesses privados, mas também dos interesses públicos do setor agropecuário.

Nessa mesma época em que se implementavam esses colegiados no âmbito da agricultura, conforme relata Takagi (2000, p. 36), muitas controvérsias acerca dos reais objetivos das câmaras setoriais da indústria enfraqueciam suas atuações, o que provocou o efeito indesejado do esvaziamento desses colegiados ligados aos setores industriais, em curto espaço de tempo. Esse enfraquecimento, segundo a autora, ocorreu muito em virtude dessas câmaras não apresentarem resultados aparentes, uma vez que muitas delas perderam o foco, e no lugar de serem espaços para debates e formulação de políticas para a indústria, passaram a funcionar apenas como um ambiente institucionalizado de reclamações e demandas dos empresários junto ao governo. Por sua vez, Anderson (1999) já havia ressaltado que o fato de as funções das câmaras setoriais da indústria não terem sido bem definidas no ato de sua criação e implementação, deixou margem para a mudança de rumo de suas ações, tornando-as vulneráveis aos interesses majoritários, o que acabou por torná-las percebidas apenas como mais um indesejável meio de pressão dos empresários sobre o Estado.

Dessa forma, muitas dessas câmaras foram desativadas, enquanto outras resistiram, pois assim como existiam argumentos contrários às CS, também havia fortes argumentos a seu favor. Um desses argumentos favoráveis era a necessidade de se minimizar os custos de transação e a assimetria de informações. Esperava-se, através de um ambiente institucional propício, poder conseguir um avanço no acesso e na socialização dessas informações (GUANZIROLI; ORTEGA; BASCO, 2007). Para os defensores da existência das CS, elas serviriam para amenizar a racionalidade limitada do Estado, o que poderia facilitar o diálogo e negociações entre governo e sociedade: de um lado o poder público que poderia tornar suas políticas mais legítimas e do outro, o setor privado, que conseguiria um ambiente institucional mais favorável às suas atividades.

Percebendo-se então a necessidade de se desburocratizar, simplificar e racionalizar a articulação e a mobilização dos agentes representativos da sociedade para se redefinir a Política Agrícola, o governo federal instituiu o Fórum Nacional da Agricultura (FNA). Esse fórum foi criado pela Presidência da República – final do 1º mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso – na ocasião da implantação do Programa de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura (PRIMA). Instituído por meio do Decreto No. 2001 de 05 de setembro de 1996

tinha sua composição tripartite: empresários, órgãos do governo e parlamentares (BRASIL, 1996). O objetivo do FNA era o de “*propor políticas públicas a partir de uma visão sistêmica das cadeias agroindustriais*” (ALMEIDA, 1998, p.44). Para atingir tal objetivo, foram criados 34 grupos temáticos com foco em cadeias produtivas, muito provavelmente acompanhando os segmentos setoriais que já eram discutidos pelas câmaras, e outros assuntos transversais, tais como: crédito, defesa sanitária, educação e saúde no campo, habitação, formação profissional, insumos, organização e extensão rural. Sua presidência era então exercida pelo Ministro da Agricultura e, no período de sua existência, esse Fórum foi presidido por três Ministros: José Eduardo Andrade Vieira, Arlindo Porto e Francisco Turra. Por parte do Setor Privado, a coordenação ficou à cargo de Roberto Rodrigues, empresário, presidente da Aliança Cooperativa Internacional, que mais tarde viria a ocupar o posto de Ministro da Agricultura no Governo Lula.

Após quase dois anos de estudos dos grupos de trabalho, os resultados continham, em seu conjunto, a sistematização do pensamento estratégico voltado ao aprimoramento do agronegócio nacional, com o intuito de propor diretrizes de uma política agrícola, e promover a remoção dos principais obstáculos identificados. Esse documento síntese foi chamado de “*Dez Principais Bandeiras do Agronegócio*”. Essas dez bandeiras consistiam em: i) financiamento do agronegócio; ii) modernização da comercialização externa e interna; iii) desoneração e simplificação tributária; iv) redução do Custo Brasil; v) desenvolvimento tecnológico; vi) modernização da defesa agropecuária; vii) sustentabilidade da agropecuária; viii) agricultura familiar; ix) política fundiária; e x) coordenação institucional do agronegócio.

Com base na “*décima bandeira do agronegócio*” foi proposta a criação do Conselho do Agronegócio (Consagro), lastreada na necessidade de se implementarem as medidas de dinamização e otimização contidas no documento síntese do FNA. Essas providências deveriam ser adotadas de forma coordenada pelos setores público e privado, com a esperada participação ativa da sociedade. Não está claro na literatura consultada quais as reais motivações que levaram os gestores à época a decidirem abandonar o CNPA e criar um novo colegiado. A burocracia excessiva e talvez motivos políticos tenham mostrado a necessidade de se criar um colegiado numa nova estrutura institucional, capaz de atender à nova dinâmica exigida pelo constante crescimento do agronegócio no Brasil e no mundo.

Assim sendo, o Consagro foi concebido pelo Decreto s/n, de 2 de setembro de 1998 (BRASIL, 1998), como um órgão consultivo, composto de forma paritária por representantes dos setores público e privado, absorvendo as recomendações do documento final do FNA, com

a missão de articulação e negociação entre os setores público e privado. Ele teve como objetivo implementar os mecanismos, diretrizes e respectivas estratégias competitivas do agronegócio brasileiro, no médio e longo prazo, assim como prestar assessoramento ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na fixação das metas dos diversos setores dos mercados interno e externo.

Diante desses acontecimentos, foi retomado então o processo de (re)criação, com o reinício do funcionamento das Câmaras Setoriais e temáticas no âmbito da Agricultura, acontecendo em 2003, no Governo Lula, sobre a direção de Roberto Rodrigues (Ministro da Agricultura, no período de 2002 a 2006) que já havia sido o coordenador do FNA. Muitos foram os argumentos favoráveis que provocaram processo de recriação das CS, sob um novo arranjo institucional. Nesta fase de retomada, as câmaras foram vinculadas ao Consagro, se constituindo como Câmaras Setoriais do Agronegócio, passando a funcionar efetivamente a partir de 2006, no final da gestão do então ainda Ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues. Tais câmaras seguiram uma estrutura operacional semelhante àquela desenvolvida no FNA, ou seja, constituídas por temas (cadeias produtivas e temas transversais), visando atender ao novo modelo de gestão setorial compartilhada entre poder público e setor privado.

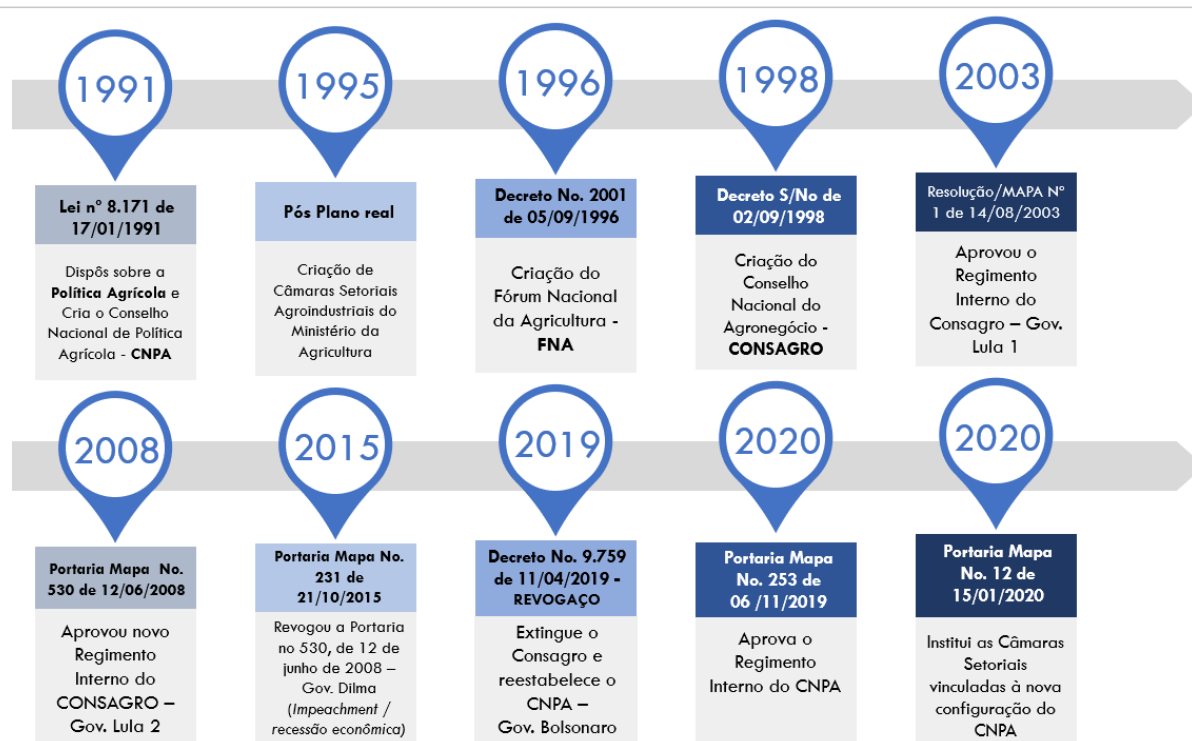
### 2.3.3 As Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa: criação, funcionamento e seu papel na participação dos setores do agronegócio na gestão da Política Agrícola nacional

A trajetória das câmaras setoriais é marcada por muitas mudanças institucionais desde sua primeira experiência no setor industrial. Essas mudanças levaram em muitos momentos a interrupção das atividades, mas não o abandono dessa política, que foi conquistada pelos cidadãos e fortalecida com a Constituição Federal de 1988. É importante salientar que desde sua primeira versão, as CS não só passaram por inúmeros ajustes estruturais e operativos, de evolução técnica, como também sofreram alterações em suas formatações e seus regimentos internos, conforme se mudava a gestão da *Pasta* ou do Governo Federal. Parte desse esforço foi materializado com o livro “*Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio*”, publicado em 2006 pelo próprio Mapa, organizado pelo Engenheiro Agrônomo Duarte Vilela e o Assessor Técnico da Coordenação-Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGAC), Paulo Márcio Araújo. Com essa publicação, o Mapa reconhece as CS pelas suas qualidades intrínsecas, de atuar como o canal

direto de interlocução para o atendimento das demandas e proposições das cadeias produtivas, contribuindo para a almejada desburocratização da administração federal.

Para melhor compreensão da trajetória das câmaras, seus principais marcos e acontecimentos foram sintetizados na figura 2:

Figura 2 Linha do tempo das Câmaras Setoriais do Agronegócio



Fonte: Elaboração da autora.

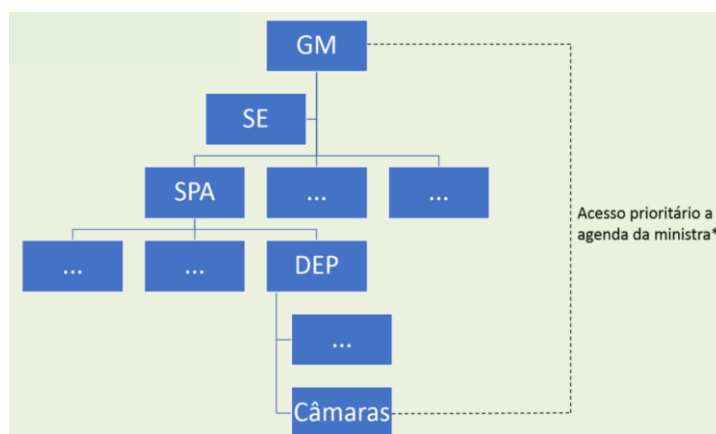
Originalmente, as CS foram criadas por produtos, relacionadas à ideia de agrupamento de segmentos da cadeia produtiva, e ao longo do tempo foram sendo incorporadas câmaras relacionadas com serviços, temas ou áreas de conhecimento e atuação no agronegócio (consideradas atualmente câmaras temáticas - CT), abordando temas transversais. Nesse aspecto, Takagi (2000) salientou na época de sua pesquisa que a criação de várias câmaras com funções mais gerais, a exemplo das câmaras de: Promoção da Qualidade e Produtividade na Agricultura; do Meio Ambiente; do Mercosul; de Comunicação e Marketing Rural; e, de Combate ao Desperdício na Cadeia Agroalimentar, parecia “*demonstrar uma certa banalização*”, em que *‘tudo’ passou a se tornar CS, mesmo que algumas não tenham funcionado efetivamente*” (TAKAGI, 2000, p.17). Seus princípios, no entanto, são fundamentados em seis conceitos básicos: (i) equidade no tratamento entre os diferentes elos



das cadeias produtivas; (ii) qualidade nos serviços; (iii) garantia da segurança alimentar; (iv) competitividade; (v) harmonização entre os setores; e (vi) paridade público e privado na sua gestão (VILELA; ARAÚJO, 2006).

A mudança mais recente aconteceu em detrimento do Decreto Nº 9.759, publicado em 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a), que ficou conhecido por *revogação*, o qual extinguiu vários colegiados da administração pública federal, e estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para os mesmos. Isso acarretou a extinção do Conselho do Agronegócio (Consagro), que conforme dito anteriormente, foi criado em setembro de 1998 e abrigava, dentro de sua estrutura funcional, as Câmaras Setoriais e Temáticas. Ocorre que na busca de uma solução imediata e efetiva sobre o destino desses órgãos colegiados do setor do agronegócio, o alto comando do Ministério decidiu pela reativação e modernização do CNPA e, por consequência, das CS. O Mapa entendeu que seria possível promover a segurança jurídica e a continuidade do trabalho das Câmaras, através da atualização de sua composição e do regimento interno. A ideia seria centrar na possibilidade de adaptar o instrumento legal com maior abrangência, eficiência e eficácia, com vistas a abrigar as mudanças decorrentes das situações descritas, assim como permitir que as alterações em sua estrutura funcional removessem entraves burocráticos significativos. O Mapa então determinou que as CS passariam a ter acesso prioritário ao Gabinete do Ministro, para atender os apelos dos presidentes das CS, que buscavam minimizar os obstáculos para que suas pautas chegassem com maior rapidez ao gestor da pasta, e isso facilitasse a interlocução entre eles (como mostra a figura 3). Embora o Mapa tenha dado essa orientação, os assuntos das CS passam obrigatoriamente pela estrutura da Secretaria de Política Agrícola (envolvendo coordenação e departamento) para que tais demandas sejam pré-analisadas e qualificadas antes de chegar ao chefe da pasta.

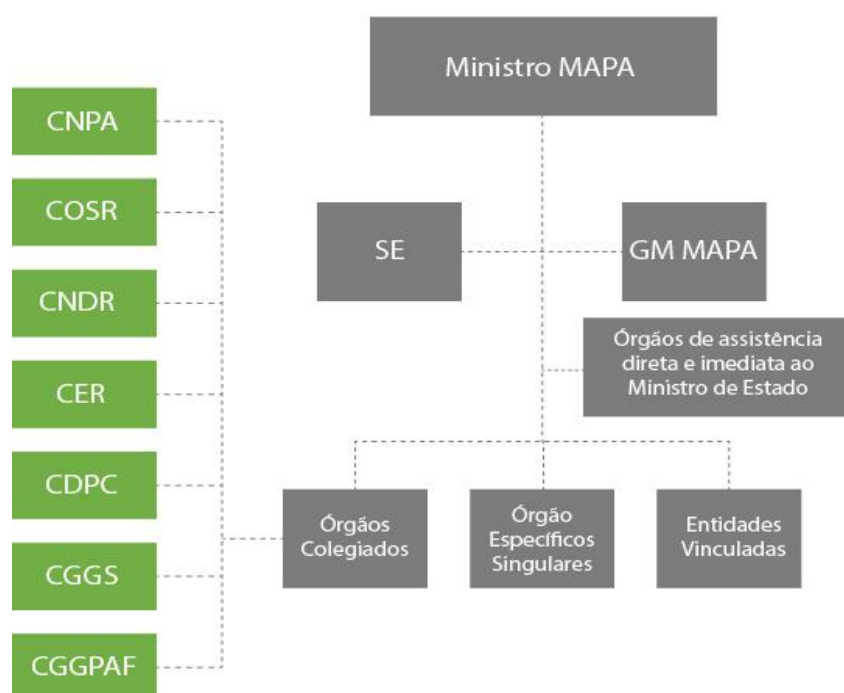
Figura 3. Organograma do MAPA e vinculação das Câmaras Setoriais em 2019



Fonte: CGAC/MAPA, com base no Decreto 9.667 de 02 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019f).

Em seguida, outras mudanças ocorreram na esfera da administração pública federal com a aprovação da Lei No. 13.844 de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019c) que dispõe sobre “*a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios*”. O Art. 21, inciso XIV, dispõe sobre as competências do Mapa, totalizando em vinte e uma competências que envolvem questões das mais variadas e complexas, como as que tratam da reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e terras quilombolas. Com isso, sua estrutura regimental também sofreu mudanças, com a revogação do Decreto 9.667 de 02 de janeiro de 2019, e aprovação da sua nova estrutura regimental através do Decreto Nº 10.253 de 20 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a), operando com a seguinte estrutura (figura 4).

Figura 4. Organograma e estrutura básica do MAPA



Fonte: Elaboração da autora com base no decreto 10.253 de 2 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020a).

Nessa nova configuração na estrutura regimental do Mapa, este passou a contar com 09 (nove) órgãos colegiados, tendo absorvido o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca que fazia parte da estrutura do antigo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), extinto em 2015. Nessa estrutura, tais colegiados estão subordinados à Secretaria de Política Agrícola (SPA).

A SPA tem um papel estratégico na governança das CS, pois assume a função de Secretário Executivo do CNPA, que assessora o Presidente do Conselho (Ministro), e ainda,

tem por competência, coordenar as Câmaras Setoriais, conforme definido no artigo 16 (quadro 9).

Quadro 9. Competências da SPA, órgão singular que coordena os colegiados do MAPA, e consequentemente, as câmaras setoriais vinculadas ao CNPA

Secretaria de Política Agrícola - SPA (Art. 16)
<p>I - formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e a segurança alimentar;</p> <p>II - analisar e formular proposições e atos normativos de regulamentação do setor agropecuário;</p> <p>III - supervisionar, coordenar, monitorar e avaliar a elaboração e a aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à comercialização e ao abastecimento agropecuário;</p> <p>IV - desenvolver estudos, diagnósticos e avaliações sobre os efeitos da política econômica quanto ao: a) sistema produtivo agropecuário; b) crédito rural; c) seguro rural; d) zoneamento agropecuário; e e) armazenamento;</p> <p>V - gerir o sistema de informação agrícola;</p> <p>VI - identificar prioridades, dimensionar, propor e avaliar o direcionamento dos recursos para o custeio, o investimento e a comercialização agropecuária, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural;</p> <p>VII - exercer a função de Secretaria-Executiva dos seguintes órgãos colegiados;</p> <p>VIII - participar de discussões sobre política comercial agrícola, em articulação com outros órgãos do Ministério;</p> <p>IX - implementar as ações decorrentes de decisões e atos de organismos nacionais e internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros em seu âmbito de competência;</p> <p>X - propor a celebração de contratos administrativos, convênios, contratos de repasse, termos de parceria e de cooperação, acordos, ajustes e instrumentos congêneres em seu âmbito de competência;</p> <p>XI - promover a gestão e a fiscalização dos contratos administrativos e o acompanhamento e a avaliação de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e de cooperação, acordos, ajustes e de instrumentos congêneres em seu âmbito de competência;</p> <p>XII - formular propostas e auxiliar nas negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais em seu âmbito de competência;</p> <p>XIII - monitorar e avaliar o impacto econômico das políticas públicas implementadas pelo Ministério;</p> <p>XIV - coordenar a realização de estudos sobre cenários prospectivos da agricultura brasileira e linhas de ação para o Ministério;</p> <p>XV - analisar o impacto econômico das normas editadas pelos dirigentes do Ministério; e</p> <p><b>XVI - orientar, coordenar, acompanhar e assessorar as câmaras setoriais e temáticas.</b></p>

Fonte: Decreto 10.253 de 20/02/2020 (BRASIL, 2020a). Elaboração do autora.

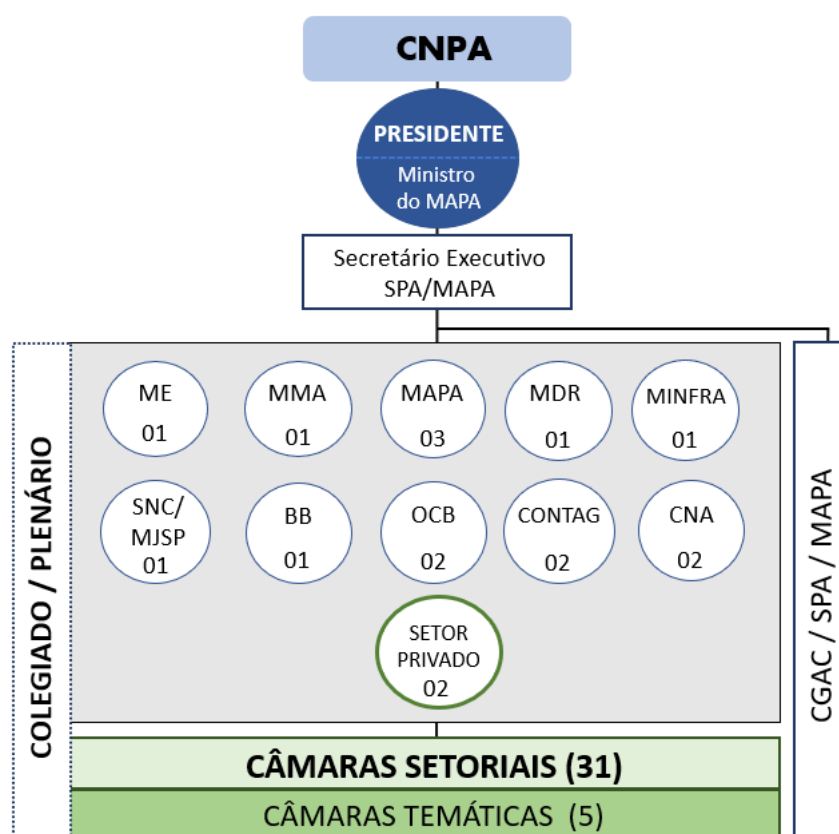
Ainda, na sequência de mudanças recentes no âmbito institucional da administração pública federal, mais especificamente da *pasta* do setor agropecuário, criou-se a Lei Nº 13.901 de 11 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019d) que altera a Lei de Política Agrícola Nº 8.171/1991, e dispõe no seu artigo segundo alterações no CNPA. Essa Lei trouxe três inovações:

- no parágrafo 4º que consiste na criação de Câmaras Setoriais instaladas por ato e a critério do MAPA;
- o parágrafo 5º prevê que o regimento interno do CNPA seja elaborado pelo próprio Mapa, com a necessidade de submissão deste regimento interno à aprovação do plenário do Conselho; e

- o parágrafo 9º prevê que os atos de instalação das Câmaras Setoriais do CNPA estabelecerão o número de seus membros e suas atribuições.

A reativação do CNPA, portanto, se concretizou por meio da Portaria Nº 253 de 06 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019e), que define o novo regimento interno do Conselho, o qual passou a hospedar as CS que estavam vinculadas ao então extinto Consagro. Esta portaria revogou as resoluções anteriores – resolução nº 01, de 21 de março de 1991 e nº 02, de 8 de abril de 1991 –, e sua nova composição passa a contar com quinze assentos para representantes do poder público e dois assentos representando o setor privado, conforme descrito no seu artigo segundo. Sua composição pode ser visualizada na figura 5:

Figura 5. Composição do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)



Fonte: Elaboração da autora, com base na portaria Nº 253 de 6 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019e).

Na atual configuração do CNPA e das câmaras setoriais, o seu funcionamento está regido nos artigos 8º ao 13º da portaria 253 de 06/11/2019 do regimento interno do conselho com vistas a atender três objetivos principais: i - orientar a elaboração do Plano Safra e subsidiar a formulação dos Planos Plurianual; ii- propor ajustamentos ou alterações na política agrícola,

e colaborar com a sua adequada aplicação; e iii- manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social das atividades agrícolas.

Aproveitando essa oportunidade de mudanças no desenho institucional e das estruturas organizacionais, com relação aos diferentes órgãos colegiados vinculados à administração pública federal, tais como conselhos gestores, comitês, câmaras e grupos de trabalho vinculados aos Ministérios – em detrimento do Decreto 9.759/2019 – foi ventilado pelo comando do Mapa um novo desenho para as Câmaras Setoriais do Agronegócio. A proposta feita aos setores foi de reorganizar as câmaras em agrupamentos (chamados *clusters*)<sup>33</sup>. Ao todo seriam seis clusters: (i) agenda animal; (ii) agenda vegetal; (iii) agenda da fruticultura, Legumes, Verduras e Flores (FLVF); (iv) bebidas; (v) florestas; e (vi) agendas temáticas.

Segundo o Mapa, o intuito dessa proposta seria tornar o diálogo das câmaras com o Ministério da Agricultura mais eficiente, pois se discutiria temas que são “teoricamente” similares para às cadeias produtivas de um *cluster*, e assim priorizar, na agenda do ministério, o atendimento das principais demandas desses grupos. Contudo, essa proposta não foi bem recebida por alguns setores que alegaram que cada cadeia tem suas particularidades, e se colocadas todas juntas disputando por priorização de suas demandas, as cadeias produtivas mais robustas teriam naturalmente mais peso específico, e com isso mais vantagens.

Por exemplo, podemos supor uma tentativa de ordenação de demandas entre a Cadeia de Fibras Naturais e a Cadeia do Algodão. Ambas são fibras naturais, entretanto, a cadeia produtiva do algodão é fortemente organizada, automatizada, com peso econômico bem mais significativo, e o seu natural protagonismo tenderia a minimizar as demandas das demais cadeias produtivas de fibras naturais. Estas últimas são predominantemente baseadas na agricultura familiar, lutam com problemas estruturais já superados pela cadeia do algodão, e têm peso insignificante no PIB nacional, apesar da importância que elas representam nas economias locais. Considerando-se a diversidade e peculiaridades de cada cadeia produtiva, isso dificultaria a construção de políticas que abarcassem os interesses de todas as cadeias produtivas reunidas em um *cluster*, por mais similares e/ou comuns que sejam as suas demandas. Descartou-se então essa ideia de *clusters*.

---

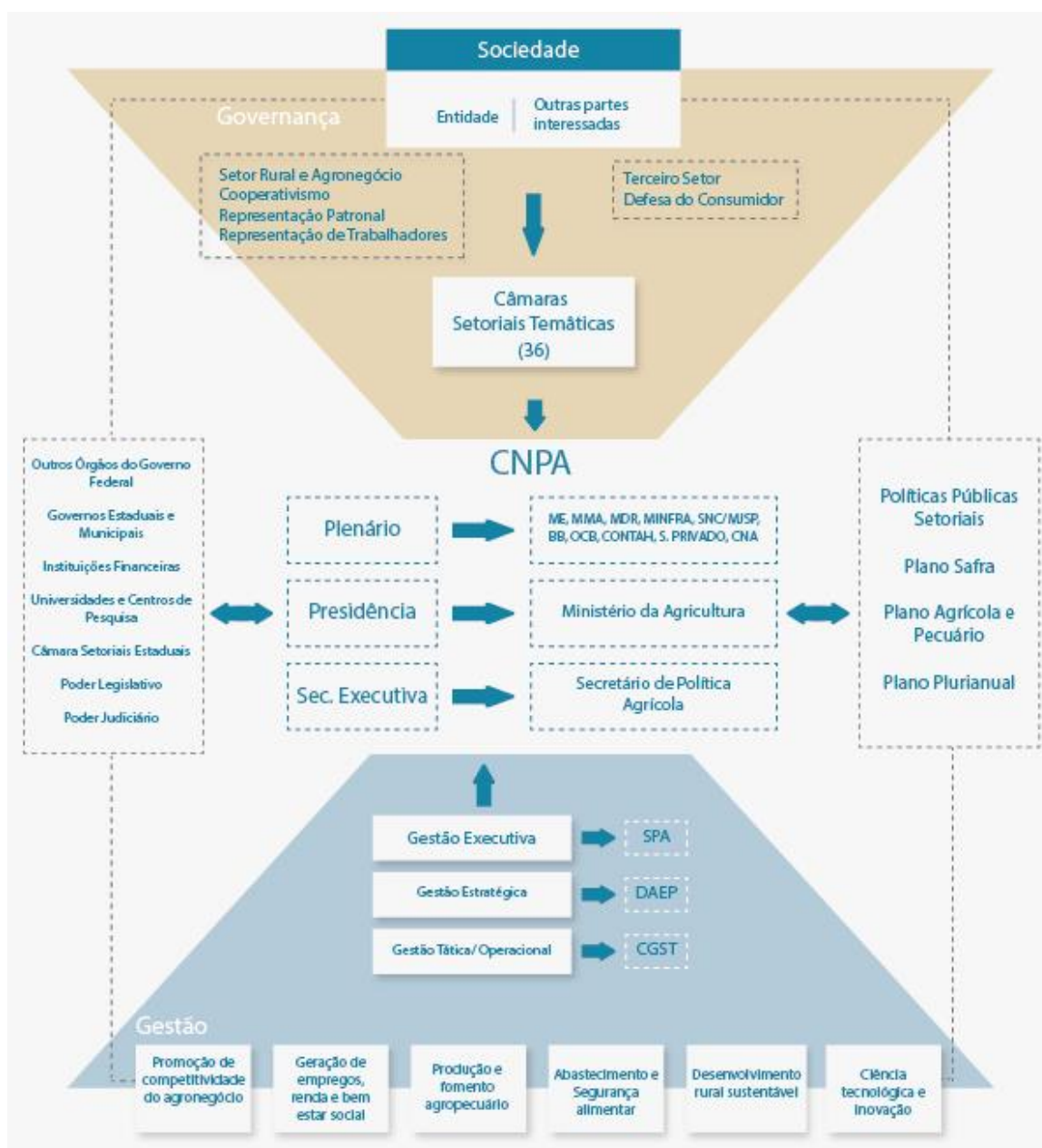
<sup>33</sup> O termo *cluster* vem do inglês e significa “grupo” ou “aglomerado” e é utilizado em vários contextos. Para Porter (1998), cluster é uma concentração de empresas ou aglomerados industriais, em determinado espaço geográfico, que tem como característica a aproximação de firmas e outras entidades, incluindo instituições financeiras, empresas de recrutamento de recursos humanos, instituições de ensino, instituições de pesquisa, a fim de se tornarem mais competitivas.

No tocante à composição das Câmaras Setoriais, o artigo 14 da portaria supracitada, define que:

Art. 14. As Câmaras Setoriais serão compostas por representantes dos órgãos, entidades e instituições dos diversos segmentos que compõem ou mantêm interface operacional com a cadeia produtiva e tratem de temas agropecuários, observados os seguintes critérios: I - identidade com as competências das Câmaras Setoriais, garantido o equilíbrio entre todos os segmentos; e II - representatividade preferencialmente de âmbito nacional (BRASIL, 2019e).

Nessa nova configuração das CS, a participação de representantes do setor público federal passou à condição de “convidados permanentes”, e não terão mais o direito a voto, como era previsto no regimento anterior [...] “*Art. 25. As Câmaras Setoriais, mediante aprovação do Plenário, poderão convidar até 10 (dez) órgãos, entidades e instituições para participar das reuniões, sem direito a voto*” (BRASIL, 2019e). Esta regra não se aplica à órgãos públicos estaduais ou municipais. A participação de órgãos públicos federais pode ser alterada conforme a necessidade de interlocução do segmento setorial com as *Pastas* específicas. Desse modo, temos a seguinte arquitetura institucional do CNPA que inclui as CS (figura 6):

Figura 6. Desenho esquemático da arquitetura institucional de governança do CNPA/MAPA.

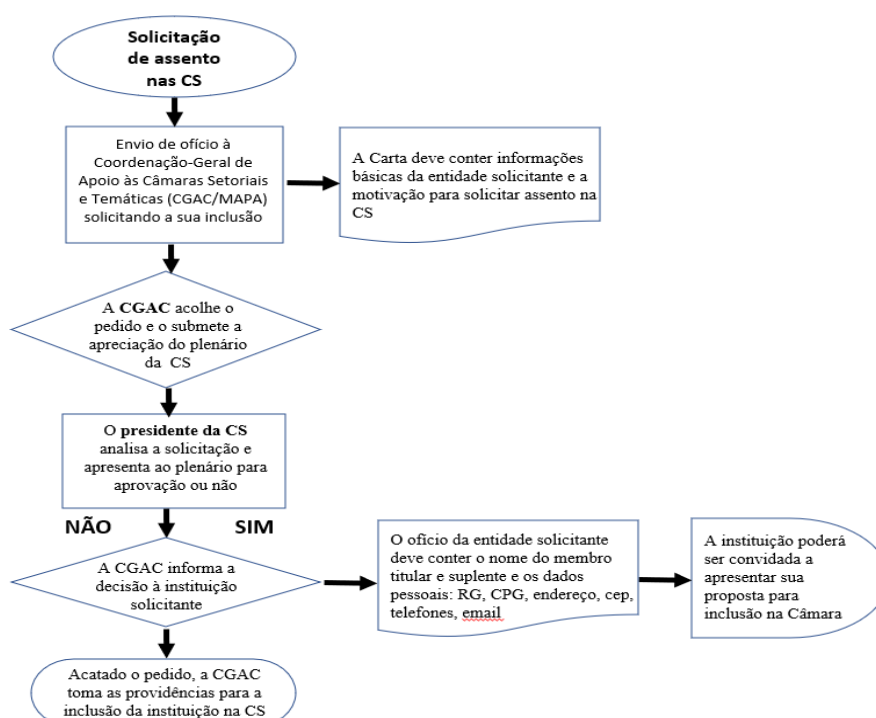


Fonte: Elaboração da autora.

Nem todos os órgãos federais que participam das CS como convidados têm assento no CNPA, mas sim aqueles que têm interface mais direta com a Política Agrícola. De todo modo, a participação de diferentes órgãos do executivo federal nas reuniões das CS é bem ampla. A atual composição do CNPA conta com apenas dois assentos para representantes do setor privado, enquanto na composição das Câmaras o número de assentos para a sociedade foi ampliado (BRASIL, 2019e). A participação do setor privado nas CS é constituída preferencialmente por entidades de caráter nacional como: a Associação Brasileira de

Agribusiness (ABAG), a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sistema S, assim como Sindicatos, Associações, e Cooperativas de produtores rurais, consumidores, empresários, indústrias. Participam ainda representantes do poder legislativo, instituições de pesquisa e desenvolvimento, Universidades e Organizações Não-Governamentais, que atuam em diferentes áreas e temas de interesse do setor. O processo de inclusão de entidades do setor produtivo nas CS pode acontecer de duas formas: - por convite do Mapa; ou por solicitação de entidade que *preferencialmente* seja de abrangência nacional e representativa do setor ou tema em questão. Para uma instituição solicitar assento nas CS, ela segue os seguintes passos, demonstrados na figura 7:

Figura 7. Fluxo de procedimentos para inclusão de novos membros do setor privado nas CS



Fonte: Elaboração da autora, com base em documento interno do CGAC/MAPA, 2019.

Ressalte-se que apesar das inúmeras mudanças que as CS sofreram ao longo de sua história, seu principal papel permanece em assessorar o Mapa nos assuntos de sua competência, com dados e informações qualificadas das cadeias produtivas, visando identificar prioridades que possam ser atendidas pelas políticas públicas, destinadas ao setor agropecuário. Esses espaços institucionais de participação na Política Agrícola têm ainda o objetivo de estabelecer



interface com outras *Pastas* que tenham correlação com o setor do agronegócio<sup>34</sup>, como: Meio Ambiente, Desenvolvimento Social, Infraestrutura, Economia, Ciência e Tecnologia etc., com o intuito de se trabalhar a *intersectorialidade* para se obter respostas mais rápidas e eficazes às diferentes demandas apresentadas pelos segmentos setoriais da agricultura. No entanto, é uma tarefa desafiadora para administração pública e para as câmaras do agronegócio atender às exigências de um setor complexo, distribuído em todo território nacional em diferentes escalas, responsável por uma parcela representativa da economia nacional – 21,4% do PIB Brasileiro Total (CEPEA, 2019a), 43% das exportações totais do país e 19,6% dos empregos representando 18,3 milhões de postos de trabalho) (CEPEA, 2019b). O tamanho desse desafio pode ser percebido pela diversidade de cadeias produtivas representadas atualmente por 31 câmaras setoriais, e 5 (cinco) câmaras temáticas (CT), responsáveis pela discussão de grandes temas transversais, como descritas no quadro 11 a seguir:

Quadro 10. Câmaras Setoriais e Temáticas do Ministério da Agricultura, 2020.

Câmaras Setoriais					Temáticas
Açúcar e Álcool	Cacau e Sistemas Agroflorestais	Culturas de Inverno	Florestas Plantadas	Milho e Sorgo	Agricultura orgânica
Algodão e Derivados	Cachaça	Erva-Mate	Fruticultura	Oleaginosas e Biodiesel	Agricultura sustentável e Irrigação
Animais de Estimação	Cerveja	Equideocultura	Hortaliças	Palma de Óleo	Crédito, Seguro e Comercialização
Arroz	Caprinos e Ovinos	Feijão e pulses	Leite e Derivados	Produção e Indústria de Pescados	Infraestrutura e logística do Agronegócio
Aves e Suínos	Carne Bovina	Fibras Naturais	Mandioca e Derivados	Soja	Insumos Agropecuários
Borracha Natural	Citricultura	Flores e Plantas Ornamentais	Mel e Produtos Apícolas	Tabaco	Viticultura, Vinhos e Derivados

Fonte: Portaria 12 do MAPA, de 15 de janeiro de 2020, que institui as Câmaras Setoriais e Temáticas, BRASIL (BRASIL, 2020b). Elaboração da autora.

Para Marques (2019) a capacidade do Estado em prover apoio esperado pelo setor não acompanhou o crescimento da agricultura. O autor ressalta que diversas políticas públicas são cruciais para o desenvolvimento do setor agrícola e têm sido objeto de discussão nas Câmaras, como: seguro rural, monitoramento agrometeorológico, zoneamento agrícola de riscos climáticos, controle e normatização, seguro, crédito e financiamento. Assim, o aperfeiçoamento

<sup>34</sup> O termo “agronegócio” está sendo usado neste trabalho como equivalente ao termo “agropecuário” que contempla além da agricultura e pecuária, as atividades de aquicultura, sistemas agroflorestais, agricultura familiar e extrativista.

da interlocução do setor privado com o setor público – principalmente no que tange ao agronegócio – não só é um dos grandes desafios postos à administração pública, mas também é uma necessidade para o aprimoramento das políticas públicas que acompanhem o contexto político, econômico e social.

Neste sentido, é importante então entender as políticas públicas como uma complexa interação entre Estado e Sociedade, que se desdobram numa forma contemporânea do exercício de poder nas sociedades democráticas, que convivem com outras formas de relação de poder, visando concretizar o exercício pleno da cidadania (MARCUSO, 2019). O autor retrata o novo ciclo de organização das câmaras setoriais do Mapa, que reconfigura o processo de diálogo com a sociedade civil para a formulação da política agrícola. Entender como funciona a governança desses fóruns de diálogo entre o Estado e o Setor privado tem sido um esforço constante de gestores e acadêmicos, desde a criação das primeiras câmaras setoriais (MARCUSO, 2019, p. 130).

Nos últimos 10 anos, algumas estratégias para ampliar essa interlocução vêm sendo adotadas pelo Mapa para melhor conhecer os segmentos agropecuários que participam das CS, e deste modo aperfeiçoar a sua governança. Em 2010 o Mapa fez um trabalho junto às Câmaras Setoriais com o apoio da Embrapa para levantar informações cruciais e prioritárias de cada setor para construir uma **Agenda estratégica**. Esse trabalho visava estabelecer prioridades, metas e planos de trabalhos para o horizonte temporal de 5 anos (2010-2015), que abarcasse as principais demandas de interesse comum das CS. Para atingir tais objetivos, o Mapa estabeleceu alguns passos/etapas: i) definição de grandes temas (macrotemas); ii) no âmbito dos macrotemas, os itens de agenda; e iii) dentro dos itens de agenda, algumas diretrizes de trabalho. Na etapa de sistematização, a Embrapa organizou essas demandas em 3 dimensões: Tempo (0 a 5, 5 a 10, 10 a 20 anos); Impacto (ambiental, econômico, social e técnico); Espacial (regional, nacional ou global), e num segundo momento, organizou as demandas em oito macrotemas com foco na prospecção de propostas e tendências em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Transferência de Tecnologia (TT): recursos naturais e mudanças climáticas; novas ciências (biotecnologia, nanotecnologia e geotecnologia); Automação, Agricultura de precisão e Tecnologia da informação e Comunicação (TIC); Segurança zoofitosanitária na cadeia produtiva; Sistemas de produção; Tecnologia agroindustrial, da biomassa e química verde; Segurança dos alimentos, nutrição e saúde; Mercados, políticas e desenvolvimento rural.

Essas informações foram coletadas através de questionários eletrônicos enviados aos membros de todas as Câmaras Setoriais e Temáticas. Segundo a Embrapa (2013)<sup>35</sup>, 85% dos representantes das Câmaras responderam os questionários, contribuição fundamental para a execução desse trabalho. Contudo, os coordenadores do estudo observaram a importância de se discutir “*como institucionalizar o fluxo e a divulgação das informações obtidas pela participação nas Câmaras Setoriais?*”.

Esse tipo de consulta aos setores, direta ou indiretamente relacionados ao processo produtivo agroindustrial, foi reformulado em 2019. Foi elaborado então um instrumento de consulta para subsidiar o Plano Agrícola e Pecuário (PAP 2019/2020), pautado por alguns eixos estruturantes: Abastecimento; Crédito, Comercialização e Gestão do Risco; Defesa Agropecuária; Estrutura da Cadeia e Fomento; Pesquisa e Inovação; Promoção comercial; Assuntos Fundiários; e Impacto das políticas externas ao MAPA (ambiental, infraestrutura e logística, trabalhista, tributária). Essa ação foi implementada pela Secretaria de Política Agrícola, que coordena um conjunto de ações para tornar o PAP o mais adequado possível às demandas requeridas pelo agronegócio brasileiro. A coleta dessas informações e propostas levantadas por meio de questionário semiestruturado (quadro 12), visa apoiar na definição e acompanhamento das políticas públicas estratégicas para o Agronegócio, assim como subsidiar a construção e o acompanhamento do Plano Plurianual<sup>36</sup> do Mapa (PPA 2020-2023), assim como também do Plano Safra.

Quadro 11. Instrumento do Mapa para levantamento de informações junto às Câmaras Setoriais e Temáticas para o PAP 2019/2020

EIXO	QUESTÃO	OPÇÕES DE RESPOSTA
Política Agrícola	Como avalia os mecanismos de crédito e seguro agropecuário, apoio à comercialização e abastecimento, prevenção ao risco e zoneamento? Especifique (no campo COMENTÁRIOS) ações necessárias para a melhoria no sistema de crédito, comercialização e gestão de risco	Excelente ( ); Muito bom ( ); Bom ( ); Muito ruim ( ); Péssimo ( );
Defesa Agropecuária	Como avalia as formas de atuação da fiscalização, inspeção e vigilância agropecuárias com o objetivo de conferir sanidade às populações e produtos vegetais, saúde aos rebanhos animais e idoneidade aos insumos agropecuários? Identifique (no campo COMENTÁRIOS) ações que possam ser aprimoradas em relação à normatização dos insumos, processo produtivo e processamento do produto oriundo da sua cultura	Não se aplica ( ); Comentários com priorização: ( ) Alta ( )

<sup>35</sup> Informações coletadas de documento interno das CS/Mapa – apresentação elaborada pelos pesquisadores Pedro Abel Vieira e Eliana Valéria Covolan Figueiredo, ambos da Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas da Embrapa.

<sup>36</sup> Instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital aos programas de duração continuada.

Estrutura, Organização e Fomento da Cadeia Produtiva	Como avalia os instrumentos para o fortalecimento da agricultura familiar, cooperativismo e associativismo rural, assistência técnica e extensão rural e infraestrutura para área rural? Identifique (no campo COMENTÁRIOS) ações ligadas ao cooperativismo, assistência técnica, agregação de valor, aumento do consumo doméstico e agricultura familiar.	Média ( ) Baixa; Sem resposta; e Incompleto
Pesquisa e Inovação	Como avalia as atuais ações de fomento à pesquisa e inovação para o desenvolvimento da agricultura brasileira? Identifique (no campo COMENTÁRIOS) ações que promovam ganhos de competitividade via tecnologia na cadeia produtiva, inovação de processos.	
Mercado Externo	Como avalia os programas de comércio exterior agrícola, articulação internacional em fóruns de negociações internacionais, acordos de cooperação técnica, atração de investimentos e medidas de defesa comercial? Identifique (no campo COMENTÁRIOS) ações relacionadas a ampliação das exportações, diversificação de mercados, promoção internacional, atração de investimentos, Acordos e Cooperação Internacional e expectativas quanto ao novo cenário internacional.	
Assuntos Fundiários	Como avalia as ações de reforma agrária e regularização fundiária no Brasil, Programa Terra Legal Amazônia, demarcações das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e áreas quilombolas? Identifique (no campo COMENTÁRIOS) formas de atuação para melhorias na regularização fundiária, promoção da redução dos conflitos rurais, temas como o trabalho escravo e reforma agrária.	
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	A. Como avalia as políticas públicas em relação aos temas relacionados; B. Identifique (no campo COMENTÁRIOS, de cada questão) os fatores que impedem o desenvolvimento da sua Cadeia Produtiva que não estejam diretamente ligadas à governança do MAPA ou que sejam compartilhadas com outras Pastas do Executivo e Poder Legislativo.	
Infraestrutura e logística		
Economia e tributação		
Questões Trabalhistas		
Dados específicos do Setor	Levando-se em consideração a atual situação do seu Setor, como o mesmo se projetará para os próximos anos? Quais metas devem ser perseguidas para atingir o abastecimento interno e exportação?	Dados atuais (2019) Potencial (2022)
Indicadores	Produção / Área Plantada/ Consumo Doméstico / Volume Exportado / Outros indicadores Setoriais	

Fonte: SPA-MAPA, documentos internos. Elaboração da autora.

Um dos grandes desafios desse trabalho realizado pelo Mapa, portanto, está no monitoramento, uma vez que se deve utilizar indicadores estratégicos referentes aos eixos estruturantes e aos setores representados nas CS. A construção desses indicadores é um trabalho bastante complexo, pois envolve uma série de fatores e principalmente de dados estatísticos que, em muitos casos como o das Fibras Naturais, são escassos.

Outra ação vem sendo adotada pelo Mapa com o intuito de aprimorar a interlocução com as CS e reduzir as lacunas de informações entre o gestor e os setores do agronegócio – a **Conferência Nacional das Câmaras Setoriais e Temáticas**. A primeira edição ocorreu em junho de 2019 e a segunda edição, em agosto de 2020. Esse evento é uma iniciativa da gestão

da Ministra Tereza Cristina, segunda mulher a comandar o Ministério da Agricultura do Brasil desde a sua criação em 1892. Essa reunião é direcionada aos Presidentes das Câmaras, mas conta com a participação dos consultores técnicos na condição de ouvintes. Cada câmara apresenta duas propostas prioritárias para o seu setor, e seus presidentes fazem a defesa destas propostas para a Ministra e toda equipe técnica presente.

Essa interação direta entre os setores e o ministro da pasta vem sendo um caminho trilhado pelo Mapa para reduzir as lacunas de informações entre o setor público e privado, com o intuito de gerar dados oficiais mais confiáveis que possam ajudar nas definições de políticas. Para a Ministra Tereza Cristina, a Conferência é uma grande oportunidade de somar esforços para conduzir melhor as ações e políticas voltadas ao agronegócio, assim como para a agricultura familiar, extrativismo e pesca, e nesse sentido ela salienta “*nós temos que ter indicadores. Planos sem metas e sem indicadores não vão a lugar nenhum. É pra ter um livro bonito na prateleira*”. E com relação a atuação das Câmaras, a Ministra chama atenção ao fato de que

*“(…) as câmaras precisam conversar mais, independente do pessoal técnico do Ministério da Agricultura, e aproveitar mais essa ferramenta de Vídeo Conferência. Vocês precisam trocar experiências exitosas, e até trazer pra gente essas lições que acontecem lá nos seus Estados e que às vezes chegam pra gente só uma pequena parte. Acho que um diálogo maior entre vocês (Câmaras) pode ajudar muito a todos nós em concretizar as demandas que vocês trazem pra gente” (Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias - Ministra da Agricultura, agosto de 2020)<sup>37</sup>.*

É possível observar que o Ministério da Agricultura tem buscado, ao longo dessa trajetória, aperfeiçoar a interlocução das Câmaras Setoriais, obtendo resultados positivos em muitos casos, desde a publicação a Lei Agrícola. Parte desse aperfeiçoamento consiste em organizar, sistematizar e avaliar a produção das Câmaras, tarefas bastante complexas, por envolver uma diversidade de atores de diferentes realidades sociais, pelas particularidades de cada segmento produtivo, pela diversificação de temas e pautas trazidas para o ambiente de discussão, e que muitas vezes não há consenso entre seus pares. Entretanto, implementar ações que nascem desses canais participativos requer um esforço coletivo maior ainda de todos esses atores do setor público e privado.

---

<sup>37</sup> Fala da ministra em reunião com os presidentes das Câmaras Setoriais em 2020 – documento interno do CGAC/MAPA.

Tendo em vista a complexidade de conciliar as particularidades e interesses de um setor tão diversificado, lideranças do Agronegócio Brasileiro vêm buscando constantemente o reconhecimento e valorização das Câmaras Setoriais e Temáticas como importante instrumento de coordenação dos setores produtivos do agronegócio e de subsídio ao Mapa nas decisões técnicas e políticas. E por essa razão, as Câmaras Setoriais e Temáticas apresentam a necessidade de contínuo aprimoramento, o que requer estudos não só para melhor entender sua governança e seu papel na política setorial, mas principalmente para fortalecer esses espaços de participação, e tornando-os mais eficazes em seus propósitos.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

#### 3.1 Delineamento da pesquisa

Na busca de se encontrar um melhor caminho para conduzir a pesquisa aqui apresentada, consideraram-se as limitações e vantagens dos métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa. E feito isto, optou-se pelo método de pesquisa mista “quali-quantitativa” que combina ferramentas quantitativas e qualitativas, ajudando a mitigar as limitações do uso exclusivo de um ou de outro método. Alguns autores apontam vantagens no método misto como “*gerar um entendimento mais completo, contextual, circunstancial e complexo do fenômeno de interesse, do que seria gerado por um estudo usando apenas um método.*” (GREENE, 2005, p. 410). E ainda “*reduzir o risco de vieses e contrabalançar as limitações do uso de um único método, aumentando assim a solidez das conclusões.*” (GERTLER et al, 2011, p. 119).

Segundo Mertens (2013), métodos mistos têm grande potencial para aumentar a credibilidade das evidências que os avaliadores podem oferecer à comunidade sobre a efetividade, legitimidade e sustentabilidade de projetos e programas sociais por exemplo. E quando falamos em avaliação nesta pesquisa, apoiamo-nos no conceito de Contandriopoulos (2006) no qual ele define *avaliação* como uma atividade que

“... *consiste fundamentalmente em aplicar um julgamento de valor a uma intervenção, através de um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre ela ou qualquer um dos seus componentes, permitindo aos diferentes atores envolvidos, que podem ter campos de julgamento diferentes, se posicionarem e construírem (individual ou coletivamente) um julgamento capaz de ser traduzido em ação.*” (CONTANDRIOPOULOS, 2006, p.706, grifo do autor).

A avaliação de uma intervenção ou política pública, segundo Contandriopoulos (2006) pode ser do tipo *normativa*, que consiste na aplicação de critérios e normas, ou uma *pesquisa avaliativa*, elaborada a partir de um procedimento científico. E geralmente, quando se trata de uma pesquisa avaliativa, o desenho pode ser uma combinação de métodos que possam melhor responder os problemas com que se confrontam as instâncias decisórias.

O desenho de pesquisa mista adotado nesta tese tem algumas características interessantes de se ressaltar: i) mistura dos métodos/técnicas durante o processo da pesquisa ou no final (momentos chave, antes das inferências e conclusões); ii) paridade/igualdade ou um dominante/outro menos dominante; iii) implementação sequencial ou concomitantemente das

diferentes técnicas. A título de ilustração, como os métodos podem ser complementares, segue uma comparação entre método qualitativo e o quantitativo apresentado no quadro 13:

Quadro 12. Comparação entre os métodos qualitativo e quantitativo

<b>Método</b>	<b>Qualitativo</b>	<b>Quantitativo</b>
Fontes de dados	Observação e a palavra	Números
Objetivo	Aprofundar e compreender o particular e específico	Gerar explicações generalizáveis via modelagem matemática / estatística
Pergunta	Como? Por quê?	Qual a probabilidade? Quanto? Por quê?
Pesquisador	Como participante do estudo	Como o observador em controle do “experimento”
Coleta de dados	Observação, análise documental e entrevistas individuais e/ou coletivas	Levantamento de registros, inquérito, experimento
Amostra	Intencional, de conveniência	Estatística, deve ser representativa
Estratégia	Estudo de caso	Diagnóstico situacional (população ou parte dela)

Fonte: Adaptado de Cardoso e Santos, 2017. Elaboração da autora.

Pelas condições adotadas à realização da pesquisa, e o contexto no qual o objeto de estudo está inserido, adotou-se a o método **estudo de caso**. Estudo de caso (EC) é abordado por Yin (2003) “*como estratégia de pesquisa, usado em muitas situações para contribuir com o conhecimento de fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados*”. Os estudos de caso são importantes para pesquisas exploratórias com perguntas do tipo “como” e “por quê” acerca de fenômenos contemporâneos, dentro do seu contexto real, principalmente quando esse contexto e os limites do fenômeno estão claramente evidentes. Apesar de suas limitações de baixa representatividade e possibilidades de generalização (pois estudos de caso não são unidades de amostragem), os estudos de caso podem identificar variáveis e hipóteses novas ou omitidas e, deste modo, complementar outros tipos de pesquisa. Nessa linha, este estudo de caso buscou identificar elementos empíricos que possam contribuir para a análise de eficácia, e até mesmo de efetividade de organizações participativas, e com esses achados poder contribuir no campo das políticas públicas.

### 3.2 Sujeitos do estudo e delimitação da amostra

Essa pesquisa investigou a Câmara Setorial de Fibras Naturais, uma das 36 câmaras setoriais existentes no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), designadas como Câmaras Setorial do Agronegócio. Essa câmara foi criada em 2011 com o intuito de ocupar um espaço de diálogo e participação do setor das fibras naturais nas decisões da política



agrícola. Atualmente, a câmara de fibras naturais representa seis cadeias produtivas a saber: sisal, malva e juta, piaçava, coco, seda e bambu, distribuídas de norte ao sul do país. Participam deste colegiado, representantes do setor público, servidores de áreas estratégicas do próprio Mapa e profissionais de outros ministérios, que de alguma forma se relacionam com a política agrícola e com as políticas setoriais voltadas às fibras naturais.

#### *Delimitação da amostra*

A pesquisa *survey* foi realizada no período de novembro de 2019 a janeiro de 2020. Nessa ocasião, a Câmara Setorial de Fibras Naturais (CSFN) era integrada por 27 instituições membros, sendo 25 (vinte e cinco) “membros permanentes” e 2 (dois) membros “convidados permanentes”. Considerando que o 27º membro é a UFRJ representada neste fórum pela autora deste trabalho, foi considerado apenas 26 membros para efeito de respondentes. Cada membro tem 1 suplente, e por esta razão optou-se em aplicar o *survey* para todos os participantes, independente do seu *status* de titular ou suplente. Com isso, 52 pessoas receberam o questionário *online*. Desse total, 27 pessoas (entre membros titulares e suplentes da câmara) responderam à pesquisa, representando 52% do número total de participantes da CSFN. Porém, identificou-se que 07 (sete) entidades não tiveram participação, todas do setor público (como já dito, a UFRJ não entrou na contagem). Isso significa que algumas entidades/órgãos participaram da pesquisa com duas respostas (do membro titular e do suplente), o que não altera o resultado da pesquisa, pois o critério que caracteriza o perfil dos membros da câmara em “setor público” e “setor privado/sociedade” foi identificado através das atas das reuniões ordinárias.

### 3.3 Procedimentos de coleta de dados

A pesquisa foi realizada em 3 etapas de investigação com técnicas distintas.

- *Pesquisa bibliográfica:*

Consistiu no levantamento minucioso do estado da arte do tema central da pesquisa, e de temas complementares, focado para identificar critérios de avaliação de desempenho de instituições participativas. Para Marconi e Lakatos (1996, p. 66) na pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, verifica-se que a bibliografia pertinente ao tema de estudo oferece meios para definir e resolver não só problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas

onde os problemas não se evidenciaram suficientemente. Segundo Ferrari (1974, p. 230), a pesquisa bibliográfica tem por objetivo permitir ao pesquisador o “reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou na manipulação de suas informações”. Não se trata de uma repetição do que já foi escrito sobre determinado assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, podendo gerar novas conclusões. Sendo assim, foi realizada uma revisão densa de livros e periódicos nacionais e internacionais potencialmente relevantes para essa pesquisa, por meio de critérios explícitos e reproduzíveis, com o objetivo de conhecer a produção científica recente sobre a participação social na gestão pública, notadamente no Brasil.

No mais, utilizaram-se as seguintes **palavras-chave** para as buscas de periódicos científicos e outras fontes bibliográficas: participação social, instituições participativas, efetividade da participação, participação eficaz, participação política, participação e políticas públicas, inovações democráticas, democracia participativa, democracia deliberativa, conselhos de políticas, câmaras setoriais, assim como os termos correspondentes em inglês.

▪ *Pesquisa documental:*

A pesquisa documental foi realizada por meio da análise das atas da CSFN do período de 2011 (sua criação) a 2019, totalizando 23 atas, consideradas como fontes primárias. Outros documentos produzidos no âmbito da câmara setorial investigada foram utilizados como fontes secundárias nessa etapa de análise documental – notas técnicas, moções, resoluções, e boletins informativos – que explicitam as decisões da CSFN. As atas foram uma fonte de dados essencial para conduzir a pesquisa e se chegar a resultados consistentes. Sem esses registros, muito se perderia no sentido de qualificar informações sobre o perfil e atuação dos conselheiros, e de identificar padrões decisórios na dinâmica participativa e deliberativa desses atores.

Na análise documental, utilizou-se a técnica *análise de conteúdo*<sup>38</sup> para organizar as informações contidas nas atas das Reuniões Ordinárias (RO), criando-se categorias *a posteriori* que facilitaram e permitiram atribuir significados, e conceber um processo de aprendizagem para interpretar a realidade pesquisada, e assim se chegar à compreensão do fenômeno

---

<sup>38</sup> Para Bardin (1995, p. 45) a análise de conteúdo se constitui num conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. O objetivo principal deste tipo de análise não está na descrição dos conteúdos e sim no que se pode abstrair deles após serem trabalhados e formatados de forma conveniente à pesquisa, ou comparados entre si. O autor ressalta que é comum o surgimento de categorias que não foram previstas a priori, porque o conhecimento de que o pesquisador dispõe ao iniciar é restrito, compreensivelmente, diante da riqueza que a realidade abarca.

estudado. Para esse feito, escolheu-se o tema das manifestações como “unidade de registro” por ser uma afirmação sobre determinado assunto que envolve segundo Franco (2008, p.43) “*não apenas componentes racionais, mas também ideológicos, afetivos e emocionais*”.

Deste modo, as comunicações contidas nas atas foram organizadas da seguinte forma: assuntos abordados, considerados nesta pesquisa como “tipologia de manifestações” e encaminhamentos ou “tipo de resoluções/deliberações” (quadro 14):

Quadro 13. Tipologias de manifestação e de resolução/deliberação

TIPOLOGIAS DE MANIFESTAÇÃO		
Sigla	Manifestação	Definição
PP	Políticas públicas	Discussões sobre Políticas Públicas (PPs) consolidadas, ou de deliberações que visam orientar e demandar ações e decisões públicas de modo a incidir <i>ex-post</i> nas políticas setoriais, uma vez que as CS e CTs tem apenas caráter consultivo.
PA	Parceria ou Apoio Institucional público e privado	Manifestações ou deliberações que contemplem ideias, projetos, e atividades de interesse do setor que demandem parcerias e apoios institucionais, públicos e privados, nacionais e internacionais.
IC	Informação e conhecimento	Manifestações ou deliberações que consistem em informar e construir um conhecimento coletivo sobre o setor; panoramas e cenários, conjunturas; atividades realizadas no âmbito da cadeia produtiva; eventos e relatos de atividades externas de interesse coletivo da câmara.
AG	Autogestão	Manifestações ou deliberações que visam a própria organização e o funcionamento interno da CS como: definições de agendas e temas importantes; definição de Grupos de Trabalho (GT); operacionalização dos trabalhos; discussão sobre normas e regras de funcionamento; inclusão de novas entidades do setor; e, esclarecimentos sobre tarefas realizadas e a realizar.
TIPOS DE RESOLUÇÕES/ DELIBERAÇÕES		
Sigla	Resolução/deliberação	Definição
GT	Grupo de Trabalho ou trabalho técnico (nota técnica)	Grupo criado para discutir assuntos de cunho técnico, específico por tema ou cadeia produtiva, para dar suporte a decisões ou providências da câmara; ou trabalho técnico (nota técnica) de membro ou de consultor da Câmara para mesma finalidade.
MO	Moção	Todo documento oficial gerado a partir de deliberação: ofícios, carta de intenção, memorando, petição, despacho etc.
OP	Outras providências	Qualquer outro tipo de encaminhamento proveniente da deliberação como: comunicados; convites; reuniões externas ou extraordinárias; eventos; visitas técnicas; contatos institucionais informais (sem emissão de documento oficial).

Fonte: Elaboração da autora.

Foi necessário também identificar os interlocutores, classificando-os em setor público ou privado, e por cadeia produtiva, uma vez que a CSFN contempla seis fibras naturais (quadro 15).

Quadro 14. Tipologias dos interlocutores e suas manifestações segundo sua representação e cadeia produtiva

PARTICIPAÇÃO POR REPRESENTAÇÃO		
Sigla	Segmento	Definição
G	Governo	Representantes do Poder Público
S	Sociedade	Representantes do Setor Produtivo - Cadeias de Fibras Naturais
I	Institucional	Secretaria executiva e assessoria técnica da Câmara
PARTICIPAÇÃO POR CADEIA PRODUTIVA		
Sigla	Segmento	Definição
ST	Setor de fibras	Temas pertinentes ao setor de fibras naturais de modo geral
JM	Juta e Malva	Temas pertinentes à Cadeia produtiva de Juta e Malva
SS	Sisal	Temas pertinentes à Cadeia produtiva do Sisal
PV	Piaçava	Temas pertinentes à Cadeia produtiva de Piaçava
CC	Coco	Temas pertinentes à Cadeia produtiva do Coco
SD	Seda	Temas pertinentes à Cadeia produtiva da Seda
BB	Bambu	Temas pertinentes à Cadeia produtiva do Bambu

Fonte: Elaboração da autora.

A importância das atas das reuniões plenárias para o estudo de conselhos (assim como de outras instituições participativas) foi defendida por Avelino (2012), pois estas registram as manifestações dos participantes, que carregam a opinião institucional no exercício da função de conselheiro ou membro. Avelino vai mais a fundo ao explicitar outros motivos que conferem importância a esse documento

“as atas representam o resultado de um processo complexo de manifestação coletiva, em que os participantes intervêm em duas fases. Na primeira, proferem suas manifestações durante a reunião, devidamente registradas em áudio. Esse registro é transcrito, sintetizado e sistematizado por uma equipe técnica envolvida com as temáticas e os trabalhos do conselho. Esse produto retorna aos conselheiros, num segundo momento, para que possam avaliar sua exatidão e confirmar a legitimidade do documento, em reuniões plenárias, durante o momento de aprovação das atas anteriores. São duas construções coletivas distintas, em que a forma e o significado das manifestações podem ser estabelecidos e revistos coletivamente” (AVELINO, 2012, p. 115).

E, no caso dessa pesquisa, se contou com o apoio da observação em primeira mão do pesquisador, uma vez que sendo membro deste colegiado, este participou de grande parte das reuniões registradas nas atas, testemunhando as interações e participação dos cidadãos. Isso

vem a ser um diferencial para a compreensão do contexto, e do tom das manifestações, apoiando na interpretação dos resultados da pesquisa.

▪ *Pesquisa survey (questionário):*

Realizada por meio de questionário *online*, composto por questões estruturadas, direcionado aos membros ativos titulares e suplentes da CSFN (Apêndice A). A construção desse *survey*, apoiou-se no modelo de questionário elaborado pelo Ipea (IPEA, 2013), para diagnósticos de participação dos conselhos de políticas públicas. No entanto, cabe ressaltar que a experiência e a observação da pesquisadora no âmbito da câmara permitiram delinear melhor o questionário ao contexto das câmaras setoriais, criar categorias de análise, identificar as dimensões que permitiam maior compreensão desses resultados, ou seja, foi fundamental para a construção da metodologia.

O objetivo da aplicação do *survey* foi obter uma visão da perspectiva dos membros sobre estrutura institucional, o funcionamento, e os resultados da CSFN.

O questionário foi aplicado por meio digital através da plataforma *SurveyMonkey*<sup>39</sup>, e continha 39 questões, sendo 34 fechadas e 5 questões abertas ao final. Este software permite que as respostas da pesquisa sejam coletadas de forma anônima e conveniente para aqueles com acesso à Internet.

As perguntas fechadas foram organizadas em três eixos: i) Perfil dos membros/participantes (quem participa); ii) Processo participativo/representativo (como participam e se relacionam com suas bases); e iii) Percepção sobre o desempenho da câmara (como funciona e se delibera). As perguntas abertas consistiam em verificar a opinião dos membros acerca dos pontos fracos e pontos fortes da câmara; o que pode ser feito para melhorar o seu desempenho e quais as instituições/órgãos são vistas como parceiros essenciais para atingir tais resultados; além de dispor de uma pergunta/espço para comentários e/ou observações sobre o próprio questionário. As respostas das perguntas abertas foram organizadas e agrupadas por semelhança de posicionamentos (ideias) para que pudessem se articular e dialogar com as respostas das questões fechadas.

O objetivo da pesquisa foi previamente apresentado aos membros da câmara em reunião ordinária. Em seguida, foi enviado a todos os membros um correio eletrônico (*e-mail*) com o convite e esclarecimento de participação na pesquisa, o *link* para responder a pesquisa *on-line*,

---

<sup>39</sup> Disponível em < [www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com) >

e anexo uma carta de anuência de participação (Apêndice B). Buscando garantir maior transparência das respostas, particularmente quanto às perguntas que possibilitavam críticas à atuação da câmara, não foi exigida a identificação do respondente, e a de sua instituição foi opcional, assegurando-se a possibilidade do anonimato.

A adoção de questionários é um método de pesquisa mais eficiente em termos de tempo para coletar muitas respostas. Por outro lado, esse tipo de pesquisa não permite que o pesquisador faça perguntas de acompanhamento, ou que obtenha uma compreensão completa do motivo pelo qual os respondentes respondem da maneira que o fazem. No entanto, a seção de comentários, disponibilizada no questionário, permitiu que alguns participantes pudessem fornecer informações não previstas no questionário.

As opiniões têm uma força muito maior quando sabemos que elas refletem algo que acontece com um número significativo de pessoas em vez de um pequeno grupo. E nesse sentido, esse tipo de pesquisa utilizando o método *survey* ajuda a medir a representatividade de pontos de vista e experiências pessoais, que se bem elaboradas, podem fornecer números concretos em relação às opiniões das pessoas. Além disso, esses números podem ser usados para tomar decisões importantes, tanto nas esferas participativas como na própria gestão pública.

#### ▪ *Entrevista*

Para esclarecer algumas questões quanto ao funcionamento das câmaras e da própria trajetória de criação da Câmara Setorial de Fibras Naturais, utilizou-se o método de entrevista individual com agentes-chave do processo participativo. Foram entrevistados pela própria pesquisadora, um representante do setor público (governo) e dois representantes do setor privado (sociedade), sendo um deles o idealizador da criação desse colegiado. Não foi adotado um roteiro estruturado, mas valeu-se de um roteiro prévio que conduzia o entrevistado a abordar as motivações de criação da Câmara, como se deu as negociações, e os principais momentos de sua trajetória até os dias atuais. Deste modo, a entrevista ficou bastante flexível para os entrevistados contarem suas experiências nesse período, e apresentarem suas percepções quanto aos desafios encontrados ao longo da implementação, e suas expectativas quanto aos resultados. As entrevistas foram utilizadas como plano de fundo, no sentido de dar sustentação aos dados levantados nas outras etapas.

### 3.4 Método de análise dos dados

A análise dos dados e informações obtidas se orientou pelo método de triangulação desenvolvido por Jick (1979), e sugerido por Franco (2003), no qual em primeiro lugar se confrontam os dados que foram obtidos de proveniências diversas, para confirmações entre si, ou não. Na triangulação é possível verificar se o conteúdo de uma verbalização tem correspondência com uma fonte documental e, posteriormente, realiza-se a análise com o olhar voltado para os dados, em alternância com os conceitos ou teorias que a literatura apresenta sobre aqueles assuntos.

Considerando os objetivos que nortearam o desenvolvimento deste estudo, buscou-se extrair da revisão de literatura os principais aspectos considerados como possíveis *preditores de eficácia* da participação institucionalizada (das *Instituições Participativas*) na administração pública. Os achados obtidos através da análise documental (análise de conteúdo) e do questionário (semiestruturado) foram sistematizados segundo três dimensões de análise da participação social que mais se verificou na literatura consultada, sendo feitas algumas modificações para adequar os conceitos ao universo das Câmaras Setoriais do Agronegócio (quadro 16):

Quadro 15. Dimensões de análise da participação institucionalizada adotadas neste estudo.

Desenho institucional	Essa dimensão consiste em detalhar o desenvolvimento e organização interna da CS: gestão de seus recursos humanos, materiais e, em alguns casos financeiros; instrumentos legais e inserção institucional; regras de composição; capacidade de organização, monitoramento e melhoria de seus processos de trabalho, de forma sistemática e contínua; se capacita seus recursos humanos (membros/ conselheiros) valorizando a produção do conhecimento (autonomia nas decisões técnicas) e viabilizando a informação ágil para a tomada de decisão.
Qualidade da Representação	Essa dimensão evidencia como ocorre a representação dos grupos de interesse na CS. Busca identificar a qualidade da representação na CS por meio do perfil dos membros participantes; da legitimidade que esses atores carregam para defender os interesses das instituições; pelo grau de comprometimento dos representantes com a prestação de contas às suas bases; como ocorre a publicização das atividades da CS à sociedade no processo de defender os interesses do setor junto à administração pública, e de atuar para o aperfeiçoamento e evolução das políticas; e, ainda, como ocorre a articulação dos representantes com as instituições de interesse do setor público e privado, assim como de outros poderes como legislativo e judiciário.
Processo Participativo /Deliberativo	Essa dimensão consiste em demonstrar como ocorre a produção interna da CS focando e especificando as discussões e tomadas de decisões/resoluções nas plenárias; as atividades vinculadas à sua execução; a forma que o trabalho é realizado para produzir os resultados almejados; e, identificar que tipo de decisões a CS produz visando qualificar os efeitos passíveis de serem alcançados (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, P. 641).

Fonte: Elaboração da autora com base na literatura consultada.

Em síntese, os procedimentos adotados na coleta, processamento e análise de dados para a realização dessa pesquisa estão sintetizados no quadro 17, a seguir:

Quadro 16. Resumo das etapas de pesquisa e seus respectivos procedimentos de coleta e análise de dados

Etapas / Procedimentos		Fonte / Locus de consulta	Veículos/Agentes da pesquisa	Forma da questão de pesquisa
Diagnóstico	Revisão de literatura (estado da arte)	- Artigos científicos, teses, dissertações e livros	- Periódicos eletrônicos com fator de impacto bem-conceituado, bancos de dados institucionais, institutos de pesquisas, departamentos de informação e sites oficiais dos órgãos envolvidos na pesquisa.	o quê, quem, onde, quanto(s), quando
Coleta de dados	Entrevistas	Agentes-chaves do processo participativo	Coordenador das Câmaras Setoriais; Presidente da Câmara Setorial de Fibras Naturais; ex-membro e idealizador da CS	o quê, por quê, quando
	Aplicação do <i>survey</i> online	Pesquisa <i>survey</i> aplicada através de link da plataforma SurveyMonkey enviado por email	Membros titulares e suplentes da CSFN: representantes de entidades do setor das fibras naturais e do setor público, tais como MAPA, CONAB, EMBRAPA, ME, MCTI, Bancos públicos etc.	o quê, por quê, quem, onde, quanto(s), quando,
	Pesquisa documental; fonte primária - atas das reuniões ordinárias; fonte secundária - notas técnicas	Atas das reuniões ordinárias do período de 2011 a 2019; Documentos oficiais e específicos da CSFN; legislações; regimentos internos.	Pesquisador	o quê, como
Análise dos dados	Tabulação e análise dos dados por meio de: - Análise de conteúdo - Análise exploratória - Observação da autora	Material coletado através do <i>survey</i> e das atas das reuniões ordinárias (RO)	Pesquisador	como, por quê

Fonte: Elaboração da autora.

### 3.4.1 Identificação de indicadores

Alguns autores levantam questões importantes ao definir indicadores de qualidade para mensurar os resultados alcançados de um determinado serviço público, e que se constitui basicamente em “construir conceitos” para sua mensuração. Tironi et al. (1991, p.8) ao abordar sobre a “qualidade no Setor Público”, apresenta algumas preocupações que se deve ter na construção de indicadores: a) Disponibilidade – dados disponíveis ou de fácil coleta, e



principalmente confiáveis; b) Estabilidade – dados gerados periodicamente, de preferência com base em procedimentos rotinizados, incorporados às atividades normais do órgão gestor; d) Rastreabilidade – dados devidamente documentados à disposição de auditoria; e, e) Simplicidade – métrica de mensuração de baixa complexidade, passível de entendimento e compreensão por todos servidores e usuários envolvidos no processo.

Para Kayano e Caldas (2002, p.2) a construção de indicadores deve observar ainda: i) clareza do que se pretende medir; ii) qualidade e precisão das informações disponíveis; iii) cautela na interpretação das informações disponíveis; iv) apropriação dos indicadores por parte da sociedade; e, v) informação enquanto direito que permita o diálogo entre a gestão pública e a sociedade. Penchon (2007) por sua vez, apontou algumas questões importantes ao processo de definição de indicadores conforme pontuadas no quadro 18:

Quadro 17. Questões que devem ser consideradas na construção de indicadores

Nº	Questão-chave
1	O que será medido?
2	Por que será medido?
3	Como este indicador será definido?
4	Quem o medirá?
5	Quando será medido e com que frequência?
6	Medirá números absolutos ou proporções?
7	Qual a fonte dos dados?
8	Quão precisos e completos serão os dados?
9	Existirão dificuldades ou problemas para coletá-los?
10	Serão necessários testes específicos como análises estatísticas para validar os dados ou suas variações?

Fonte: Elaboração da autora com base em Penchon, 2007, p. 10 (tradução própria).

Esse conjunto de aspectos apontados pelos autores Tironi et al. (1991), Kayano e Caldas (2002) e Penchon (2007) foram importantes para a formatação dos critérios de seleção dos indicadores segundo sua influência na avaliação da eficácia da CSFN. Nesse primeiro momento, definiu-se os seguintes critérios, expressos no quadro 19:

Quadro 18. Critérios de influência do indicador para a avaliação da eficácia da CSNF

BI	Baixa influência	Não faz distinção entre as CS, ou seja, a resposta pode ser comum à todas Indicador do tipo autoavaliação aumenta a chance de viés É embasado na literatura É pouco percebido pelos participantes da CS na pesquisa e pelo pesquisador
MI	Média influência	Permite distinguir aspectos de qualidade do desempenho entre as CS Indicador do tipo autoavaliação aumenta a chance de viés É embasado na literatura É razoavelmente percebido pelos participantes da CS no questionário e nas questões abertas da pesquisa, e pelo pesquisador
AI	Alta influência	Permite distinguir aspectos de qualidade do desempenho entre as CS

		Indicador do tipo autoavaliação aumenta a chance de viés É embasado na literatura É fortemente percebido pelos participantes da CS nas etapas da pesquisa, especialmente nas perguntas abertas, e pelo pesquisador.
IR	Indicador Relevante	Serão considerados relevantes apenas os subgrupos de indicadores que receberam o maior número de conceito AI adotados a partir da: i) encontra embasamento na literatura; ii) deduções a partir do questionário, principalmente das questões abertas; iii) deduções a partir da análise das atas, e iv) vivência e observação do pesquisador

Fonte: Elaboração da autora.

Num segundo momento, os aspectos relacionados à eficácia e efetividade das organizações participativas, sistematizados e categorizados a partir da literatura foram organizados e agrupados segundo três dimensões de análises: i) estrutura institucional, ii) qualidade da representação, e iii) processo participativo/decisório. Em seguida, após esse agrupamento, realizou-se o exercício de demonstrar como tal variável poderia ser utilizada como um indicador na avaliação da eficácia da CSFN, adotando possíveis respostas com medidas de peso (pontuação). A ideia aqui não foi propor um *ranking* ou fórmula para medição da eficácia, mas verificar se essa variável/indicador apresentaria um relacionamento verdadeiro com a pergunta da pesquisa.

E num esforço de se alcançar um equilíbrio e evitar resultados viesados, tais variáveis foram classificadas conforme sua qualidade e influência percebida no *survey*, entrevistas e na análise documental, envolvendo assim os principais interessados na avaliação da CSFN. Após essas etapas de coleta, sistematização e análise de dados, estruturou-se uma matriz-síntese (Apêndice C) das variáveis observadas, a qual será utilizada para testar os critérios de **influência do indicador**, e deste modo verificar quais os fatores e de quais dimensões têm mais influência na promoção ou na limitação da eficácia da CSFN.

### 3.5 Considerações éticas

Quanto às questões éticas, foi enviado aos participantes da pesquisa uma “Carta de Anuência”, de forma individual, juntamente com a apresentação do questionário online, apresentando-lhes explicações detalhadas quanto ao conteúdo do questionário e garantindo-lhes o sigilo das informações pessoais (Apêndice B). Ao responder o questionário, o participante confirma que leu e aceitou participar da pesquisa. A posição da pesquisadora como integrante da CSFN, facilitou o acesso, o diálogo e o entendimento com os atores, uma vez que foram usados canais institucionais para alcançar mais participantes.

#### 4 O CASO DA CÂMARA SETORIAL DE FIBRAS NATURAIS: FATORES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS

O processo de criação da Câmara Setorial de Fibras Naturais (CSFN) teve início com um projeto da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil)<sup>40</sup>, voltado à promoção das fibras naturais em 2011. Esse projeto envolveu exposições em grandes feiras, ações de atrações de investidores, e na época esse programa gerou bons frutos. No entanto, muitas ideias e projetos que surgiram nesse movimento precisavam envolver a participação do governo.

Um marco importante nesse processo foi a iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU) que ao vislumbrar os potenciais ambiental, econômico e social das cadeias de fibras naturais em diferentes lugares do mundo, resolveu estabelecer o ano de 2009 como o “*Ano Internacional das Fibras Naturais*”. Esse evento foi o resultado de várias reuniões que aconteceram na Assembleia Geral da ONU desde 2006, que discutiam uma forma de chamar a atenção das autoridades do setor público e privado para a importância dessas culturas agrícolas para diversos países em desenvolvimento. A FAO entendeu que a produção, o processamento e a exportação de fibras naturais e de seus produtos manufaturados eram vitais para muitas economias, e desempenhavam um papel importante na segurança alimentar, assim como se constituíam meio de sustento de milhões de pequenos agricultores e trabalhadores de baixa renda, principalmente nos países pobres.

Resultado desse evento realizado pela FAO em 2009, foi também a criação de uma organização internacional para defender os interesses dos produtores de fibras naturais de diferentes partes do mundo, a *International Natural Fiber Organization (INFO)*<sup>41</sup>, presidida por um economista e empresário brasileiro – Sr. Wilson Andrade –, e Presidente do Sindicato das Indústrias de Fibras Naturais do Estado da Bahia (Sindifibras). A Info é uma organização constituída por entidades exclusivamente de produtores de fibras (não contempla representantes de indústria e/ou consumidores). Foi criada ainda uma Câmara Intergovernamental no âmbito da FAO para proporcionar a inserção do setor das fibras naturais nas pautas e políticas da instituição. O peso desses sucessivos eventos internacionais, culminaram na necessidade de se

---

<sup>40</sup> Informação pessoal do Sr. Wilson Andrade, Economista, Presidente da Câmara Setorial de Fibras Naturais (Mandato 2020-2022), concedida em entrevista ao autor.

<sup>41</sup> Para mais informações sobre a INFO, acessar: < <https://naturalfibersinfo.org/> >

estabelecerem iniciativas semelhantes no Brasil, de sorte a também se tentar aproximar o setor das fibras naturais da agenda política agrícola do governo federal.

Contudo, a ideia de criar uma câmara no Ministério da Agricultura partiu da Apex, mais especificamente do Sr. Avai Miranda Junior, que na época era dirigente na agência e coordenador do projeto de promoção das fibras naturais. Avai Miranda articulou então a ideia com o dirigente do Sindifibras, Sr. Wilson Andrade, para apresentar a proposta de criação de uma câmara do setor ao Ministro da Agricultura. O empresário Wilson Andrade liderou o processo de articulação de entidades representativas do setor de fibras naturais de diferentes regiões do país para fundamentar o pleito.

Na época, a câmara do algodão já existia, porém não seria interessante que o setor de fibras naturais se unisse à uma câmara já estabelecida, que representava um mercado bem mais robusto, bem mais estruturado, e com interesses reconhecidamente distintos das demais fibras naturais. Dessa forma, nasceu a Câmara de Fibras Naturais, criada por meio do Decreto do Mapa Nº 668 de 31 de agosto de 2011, data de sua 1ª Reunião ordinária. Originalmente, a CSFN reunia 14 instituições – 07 (sete) do setor privado e 07 (sete) do setor público –, e em 2020, a partir da Portaria Nº 13, de 15 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020c), que redefiniu os membros das CS vinculadas ao CNPA, passou a contar com 25 assentos. Atualmente, a câmara está composta por 16 entidades representativas de 06 (seis) cadeias produtivas de fibras naturais: Juta e Malva, Sisal, Piaçava, Coco, Seda e Bambu. Essas cadeias se localizam em diferentes regiões do país, do Norte ao Sul, considerados aqui como “*setor de fibras naturais*”.

#### 4.1 Por que fibras naturais?

No Brasil há pelo menos 10 tipos de fibras vegetais com real potencial de mercado: sisal, juta, malva, piaçava, bambu, coco, seda, curauá, capim-dourado, buriti, entre outras menos exploradas comercialmente. Algumas são espécies cultivadas, como a juta (*Corchorus capsularis*), a malva (*Urena lobata*), o sisal (*Agavea sisalana*), o coco (*Cocus nucifera*) e o curauá (*Ananas erectifolius*), enquanto outras são oriundas do manejo extrativista, como a piaçava (*Attalea funifera*), o buriti (*Mauritia flexuosa*) e o capim-dourado (*Syngonanthus nitens*). Além disso, é considerável a parcela de agricultores familiares que trabalham e dependem diretamente do cultivo e extração dessas fibras, que têm um peso socioeconômico significativo para as regiões produtoras, e representam fortes elementos culturais, associados ao ciclo da produção, extração e processamento das fibras.

Para muitas dessas populações de agricultores tradicionais não se visualiza outro tipo de atividade economicamente viável em curto ou médio prazo, devido às características de infraestrutura rural desses locais, e mesmo do próprio ecossistema dessas regiões. A juta e a malva por exemplo, se adaptaram completamente ao ecossistema de várzea na Amazônia, que acompanha o ciclo das águas dos rios. O sisal se adaptou bem às características climáticas quase desérticas do sertão nordestino, que passa por longos períodos de seca, seguidos de escassas chuvas intermitentes. Esses agricultores detêm o saber tradicional da maceração e desfibramento das plantas, e guardam em seu sistema de produção o saber popular do manejo dessas culturas para colheita de sementes, com tecnologias desenvolvidas nas próprias comunidades. Estima-se que apenas o cultivo de fibras naturais envolva diretamente cerca de 190 mil pessoas (formais e informais) distribuídas em mais de 600 municípios de norte a sul do país, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, conforme exposto na tabela 1. A maioria desses municípios possuem baixo Índice de Desenvolvimento Humano e estão dispersos entre as faixas da pobreza e da extrema pobreza.

Tabela 1. Regiões produtoras e número de trabalhadores envolvidos no cultivo de fibras naturais no Brasil, ano referência de 2018<sup>42</sup>

Fibra Natural	Região	Nº estimado de produtores / extrativistas de fibra	Nº de Municípios envolvidos
Malva e Juta	Norte (Amazônia)	4.500	15
Sisal	Nordeste	35.000	152
Piaçava	Norte e Nordeste	5.000	25
Coco	Nordeste	100.000	9
Bambu*	Norte e Sudeste	40.000	250
Seda	Sul	7.550	230
TOTAL		192.500	681

Fonte: Câmara Setorial de Fibras Naturais do Ministério da Agricultura. Elaboração da autora. (\*) A produção do Bambu no Brasil é 95% informal, segundo informação da Aprobambu.

Por outro lado, observa-se que no Brasil a produção de fibras naturais está distribuída em quase todo território nacional, ainda que não de uma forma homogênea. O algodão é quem lidera o ranking com uma produção de cerca de 2,6 milhões de toneladas – dados da safra 2018/2019. A evolução significativa do faturamento, decorrente tanto da elevação de preços (17,64%), como do aumento da produção (30,96%) no ano, colocou o Brasil como o segundo

<sup>42</sup> Dados levantados em consulta direta feita aos membros da Câmara Setorial de Fibras Naturais, não encontrados nas estatísticas oficiais. Foram consultadas em 2019 as seguintes entidades: Aprobambu, Abraseda, Abrascoco, Sindifibras, Sifteam, Ifibram. Ressalte-se que esse número chegou a ser cinco vezes maior duas décadas atrás.

maior exportador mundial (ABRAPA, 2019)<sup>43</sup>. Entretanto, a produção da fibra do algodão é uma das mais dispendiosas, do ponto de vista ambiental, devido ao uso intensivo de pesticidas, cujas lavouras consomem cerca de 16% de todo inseticida do mundo. A cultura do algodão ocupa o 4º lugar no consumo de agrotóxico (depois da soja, milho e cana-de-açúcar respectivamente), utilizando em média 28,6 litros de agrotóxico por hectare (PIGNATI et al., 2015). Além desses aspectos ambientais, diferentemente das demais fibras naturais, o cultivo do algodão no Brasil faz uso intensivo de tecnologia de ponta, com processos no campo altamente mecanizados, o que conseqüentemente reduz o número de postos de trabalho.

As cadeias produtivas de fibras naturais representadas na CSFN, apesar do peso econômico consideravelmente menor, se comparado com a cadeia do algodão, por apresentarem uma produção em menor escala, demandam em seus sistemas de produção um número muito maior de trabalhadores, entre agricultores familiares e extrativistas. Tal aspecto talvez esteja relacionado ao fato de serem atividades agrícolas e agroindustriais que praticamente não evoluíram no emprego de tecnologias de produção e processamento das fibras, principalmente no tocante a máquinas e equipamentos voltados para o campo. Contudo, são cultivos hoje bem alinhados aos conceitos modernos de preservação ambiental, tais como “agricultura de baixo carbono” e “agricultura orgânica”, pois não utilizam defensivos agrícolas, não costumam se valer de irrigação artificial e nem de fertilizantes químicos em seus processos produtivos e, principalmente, seus produtos são biodegradáveis.

A ideia que vem sendo defendida pela FAO e INFO é que, nesse cenário de busca por sustentabilidade dos ecossistemas e de populações locais, as fibras naturais podem desempenhar um importante papel como alternativa econômica para as regiões rurais mais pobres. Um diagnóstico apresentado pela FAO em 2009 (quadro 20) mostra que praticamente todas as fibras naturais (exceto o algodão) são produzidas em sistemas agrícolas de subsistência, com baixo ou nenhum aparato tecnológico, e com alta demanda de trabalho humano, e relatou alguns exemplos:

Quadro 19. Diagnóstico das fibras naturais realizado pela FAO, 2009

Fibra	Cenário em 2009
Seda	- Indústria historicamente das mais importantes na Ásia; - A sericicultura gera renda para cerca de 700 mil residências agrícolas, na Índia; - O processamento de seda fornece empregos para 20 mil famílias de tecelagem na Tailândia e cerca de 1 milhão de trabalhadores têxteis na China
Juta	- Na Índia e em Bangladesh, estima-se que 4 milhões de pequenos agricultores ganham a vida diretamente, e apoiam 20 milhões de dependentes, com cultivo de juta

<sup>43</sup> Maiores informações disponíveis em: <<https://www.abrapa.com.br/Paginas/default.aspx>> Acesso em: jul. 2019.

Coco	- A cada ano, os países em desenvolvimento produzem cerca de 500 mil toneladas de fibra de coco, principalmente para exportação aos países desenvolvidos, para utilização em cordas, redes, escovas, capachos, colchões e painéis isolantes. - O Sri Lanka é o maior fornecedor de fibra de coco para o mercado mundial, e seus produtos respondem por 6% das suas exportações agrícolas - 500 mil pessoas trabalham em pequenas fábricas de fibra de coco no sul da Índia
Sisal	- O cultivo e processamento de sisal na Tanzânia emprega diretamente 120.000 pessoas e a indústria do sisal beneficia cerca de 2,1 milhões de pessoas. Nesse país, o governo e a indústria privada vêm trabalhando para reavivar a demanda por fibra de sisal

Fonte: FAO, 2009. Elaboração da autora (tradução própria).

Na busca de assegurar e proteger essas atividades agrícolas tradicionais de culturas não alimentares, a FAO fez um apelo e um convite durante a 61<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU, em 20 de dezembro de 2006<sup>44</sup> a todos os governos, ao sistema das Nações Unidas e aos demais atores do setor público e privado dos países envolvidos, para juntos promoverem ações que buscassem aumentar a conscientização sobre a importância desses produtos naturais. Nessa ocasião, lideranças do setor das fibras naturais apresentaram alguns argumentos em seu favor:

- As fibras naturais desempenham um papel importante na vestimenta da população mundial, além de apresentar novos e promissores usos industriais;
- Grande parte da fibra natural do mundo foi produzida como uma fonte de renda de pequenos agricultores, em países de baixa renda e em desenvolvimento;
- É necessário chamar a atenção mundial para o papel da renda derivada da comercialização de fibras naturais para a segurança alimentar e no combate à pobreza de diversas populações;
- Embora a produção e o consumo de fibras naturais ofereçam benefícios ambientais significativos, esforços concentrados devem ser feitos para garantir que esses mesmos benefícios não sejam comprometidos por práticas inadequadas;
- Deve-se reconhecer que há importantes parcerias potenciais entre os participantes nas várias indústrias de fibras naturais espalhadas pelo mundo;
- É fundamental que se faça um trabalho no sentido de aumentar a consciência pública sobre os atributos econômicos e ambientais das fibras naturais.

Por ocasião da inclusão desse tema no calendário oficial da ONU, e na esteira do “*Ano Internacional das Fibras Naturais*”, foi realizado no Brasil (Salvador-Bahia) no ano de 2009 o “*Simpósio Internacional do Ano Internacional das Fibras Naturais*”, que reuniu autoridades e

<sup>44</sup> Registros oficiais da Assembleia Geral, 61<sup>a</sup> sessão: 83<sup>a</sup> reunião plenária em 20 de dezembro de 2006, Nova York, disponível na biblioteca digital das Nações Unidas: < <https://digitallibrary.un.org/record/589516> >.

especialistas do assunto de várias partes do mundo. Nessa reunião foram estabelecidas quatro áreas principais, na direção de um trabalho mais amplo que seria coordenado pela INFO/FAO:

- Sensibilizar e estimular a demanda por fibras naturais;
- Encorajar respostas políticas apropriadas dos governos aos problemas enfrentados pelas indústrias de fibras naturais;
- Promover uma parceria internacional eficaz e duradoura entre as várias indústrias de fibras naturais;
- Promover a eficiência e sustentabilidade das Indústrias de Fibras Naturais.

Segundo o *Discover Natural Fibres Initiative* (DNFI, 2019)<sup>45</sup> que atua em cooperação com a FAO, a produção mundial de fibras naturais em 2018 foi estimada em 32 milhões de toneladas. Durante a década passada, a produção mundial de fibra natural variou entre 28 milhões e 35 milhões de toneladas, com a maior parte da variação ano a ano causada por quedas na produtividade relacionadas ao clima. Essa quantidade de fibras naturais produzida representa apenas 29% do total da produção mundial de fibras têxteis e de vestuário (inclui fibras animais e sintéticas), que atingiu a marca de 110 milhões de toneladas em 2018, o que significa uma queda na produtividade de quase 71% em 10 anos. Um aspecto fortemente relacionado à queda da produção dessas fibras naturais é o pequeno emprego de tecnologias, seja no campo ou no processamento primário, e o subaproveitamento da planta, pois a fibra representa apenas 5% do potencial de usos de muitas plantas fibrosas como a Malva, a Juta e o Sisal (ARAÚJO; PEREIRA, 2018; VAN DAM, 2018; SANTOS; SILVA, 2017).

Passados mais de dez anos da realização desse grande evento do qual se esperavam repercussões internacionais, o que se apresentou de concreto foi um considerável declínio na produção de fibras naturais, persistindo as ameaças a muitas dessas economias. Mesmo com o forte apelo ecológico, os produtos tradicionais de fibras naturais vegetais vêm perdendo espaço para os plásticos e fibras sintéticas devido principalmente aos custos, e às mudanças climáticas que afetam diretamente seus sistemas de produção que conta com pouca ou quase nenhuma tecnologia no plantio e colheita (ARAÚJO; PEREIRA, 2018). Por outro lado, novas visões estão sendo apresentadas, e novas oportunidades vêm surgindo, frutos da maior atenção mundial com o desenvolvimento sustentável, vivenciada desde a reunião Eco 92 no Rio de Janeiro, reforçadas pela Rio +20 (em 2012). Essa nova orientação de governos e organizações

---

<sup>45</sup> A Discover Natural Fibres Initiative (DNFI) foi criada em janeiro de 2010 como resultado do Ano Internacional das Fibras Naturais 2009, declarado pela Assembléia Geral das Nações Unidas. A DNFI é uma associação voluntária de indivíduos e organizações que trabalham para promover os interesses das fibras naturais. Disponível em: <[www.dnfi.org](http://www.dnfi.org)>.



internacionais carrega significativas mudanças nos valores éticos quanto à produção e consumo de bens e serviços, que buscam cada vez mais a sustentabilidade ambiental e social. Isso vem abrindo novos caminhos para as fibras naturais e pode ser o motor da modernização e consolidação de um patamar de escala dessas cadeias produtivas.

Alguns setores indústrias, como o automotivo, de duas rodas, o naval e o de plásticos, começaram no início da década de 2000 a utilizar em seus produtos ou processos matérias-primas renováveis. Nesse objetivo, valeram-se das fibras naturais, devido às suas vantagens na substituição de fibras inorgânicas/minerais (tal como a fibra de vidro), comumente utilizadas na indústria, em formulação com diferentes resinas, plásticos e borrachas (GALVANI; FELIX, 2017). Segundo a *Common Fund For Commodities* (CFC, 2008), outras razões para o aumento de demanda por produtos naturais também podem ser citadas, tais como as preocupações recentes com a redução dos estoques de petróleo e seu esgotamento em um futuro não muito distante; maior legislação dos governos, como por exemplo os impostos sobre a terra; uma maior ênfase na sustentabilidade e biodegradabilidade dos produtos industrializados; e os créditos de carbono.

Convém lembrar que se trata – no Brasil – de uma economia que produz aproximadamente 500 mil toneladas de fibras vegetais e gera cerca de 350 milhões de reais/ano, envolve 40 indústrias, quase 50 organizações de produtores familiares (tabela 2) e cerca de 300 mil trabalhadores (do plantio à transformação industrial). Importante ressaltar que muitos desses trabalhadores do setor de fibras naturais vivem exclusivamente dessa atividade, e ao longo do tempo desenvolveram tecnologias próprias de produção em situações adversas. No entanto, constata-se que também no Brasil a produção de quase todas essas fibras vem caindo a cada ano, o que pode ser reflexo da falta de uma agenda de governo que priorize setores do agronegócio de pequeno porte (agricultura familiar e extrativismo por exemplo), ou mesmo do surgimento de oportunidades econômico-financeiras mais vantajosas com a importação de similares estrangeiros, de fibras naturais ou mesmo artificiais.

Tabela 2. Dados do setor de fibras naturais no Brasil, ano referência 2018.

Fibra Natural	Produção 2018 (Ton)	Valor bruto da produção (milhões de R\$)	Nº de indústrias	Nº de Associações / Cooperativas de produtores
Malva e Juta	7.264	19,00	3	2
Sisal	57.962	224,00	14	12
Piaçava	8.481	12,00	4	4
Coco ( <i>coir</i> )	4.500	9,00	14	4
Bambu*	400.000	36,00	4	14
Seda	517	55,00	2	11
Total	478.724	355,00	41	47

Fonte: Câmara Setorial de Fibras Naturais do Ministério da Agricultura do Brasil. Elaboração da autora. (\*) A produção do Bambu no Brasil é 95% informal, segundo informação da Aprobambu.

Esse cenário justificou a iniciativa de se instalar uma CS exclusivamente dedicada às Fibras Naturais, no âmbito do CNPA/MAPA, visando não só “dar voz” a esse setor pulverizado por todo país, mas também buscar seu espaço nas políticas públicas na esfera federal.

#### 4.2 Finalidades e competências da Câmara Setorial de Fibras Naturais

A Câmara Setorial de Fibras Naturais do Mapa segue o mesmo escopo e regimento interno das demais CS de outros segmentos e temas inerentes ao setor agropecuário, vinculadas ao CNPA. A CSFN tem 16 membros com direito a voz e voto, que representam seis cadeias produtivas, e/ou instituições com alguma atuação direta junto ao setor. Como podemos verificar no quadro 21, das 16 instituições com assento na CSFN, duas são de órgãos públicos estaduais que representam os interesses do setor de fibras naturais locais. Nem todos os elos da cadeia estão representados nessa câmara, como os consumidores e trabalhadores/empregados, por exemplo.

Quadro 20. Instituições com assento na Câmara Setorial de Fibras Naturais em 2020.

No.	Instituição	Sigla
1	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção	ABIT
2	Associação Brasileira da Seda	ABRASEDA
3	Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira – BA	APAEB
4	Associação Brasileira de Produtores de Bambu – SP	APROBAMBU
5	Associação Baiana dos Produtores de Coco – BA	ASBACOCO
6	Associação Quilombola da Comunidade do Brejo Grande de Itubera – BA	AQBGI
7	Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil	CNA

8	Cooperativa Mista Agropecuária de Manacapuru	COOMAPEM
9	Instituto de Fomento à Produção de Fibras Vegetais da Amazônia – PA	IFIBRAM
10	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura	IICA
11	Instituto Vale da Seda – PR	IVS
12	Organização das Cooperativas Brasileiras	OCB
13	Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais no Estado da Bahia	SINDIFIBRAS
14	Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do Amazonas – SIFTEAM	SIFTAM
15	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura do Estado da Bahia	SEAGRI/BA
16	Secretaria de Estado da Produção Rural do Amazonas	SEPROR/AM

Fonte: Elaboração da autora.

As CS têm como objetivo atuar como órgãos consultivos do MAPA no tocante à diretrizes para a implantação e formulação de políticas públicas, que visem atender às cadeias produtivas por elas representadas, desempenhando um papel de inteligência setorial. Essas competências estão descritas no artigo 13 da Portaria Nº 253, de 6 de novembro de 2019 que define um novo regimento interno para o CNPA, e para as CS a ele vinculadas (quadro 22):

#### Quadro 21. Competências das Câmaras Setoriais e Temáticas do CNPA/MAPA

Art. 13.
i) realizar estudos relativos aos segmentos setoriais, necessários ao assessoramento do MAPA em assuntos da sua competência; ii) subsidiar o MAPA quanto: a) aos documentos indicativos das ações prioritárias, que contribuam para a formulação de políticas públicas e para a elaboração dos Planos Safra e Plurianual, no primeiro trimestre de cada ano; e b) às propostas de aprimoramento da atividade agropecuária, considerando a expansão dos mercados interno e externo, geração de empregos, renda e bem-estar, aumento de produção, abastecimento e comercialização; iii) estabelecer calendário anual de reuniões para a formulação de políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Plurianual; iv) monitorar e avaliar junto aos órgãos competentes a implementação das proposições emanadas das Câmaras Setoriais; e v) encaminhar ao Secretário-Executivo do CNPA todas as ações advindas de resoluções e proposições das Câmaras Setoriais, a serem articuladas junto aos órgãos, entidades e instituições competentes.

Fonte: Portaria Mapa Nº 253 de 6 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019e). Elaboração da autora.

Além disso, as CS possuem a competência de participar da elaboração anual do Plano Safra, informando dados atualizados da sua cadeia produtiva (ou das suas cadeias produtivas), apontando prioridades, e propondo estratégias para melhorias na execução de políticas públicas operacionalizadas pelo Mapa. Os membros das CS têm muitas atribuições para que essas competências sejam de fato bem aproveitadas. Dependendo dos assuntos a serem deliberados, não basta os membros se fazerem presentes nas reuniões, mas eles precisam ter o compromisso

com as atribuições do cargo, cumprindo as tarefas acordadas para que as decisões possam ter êxito. Para tanto, aos membros compete:

- analisar e discutir matérias em exame e propor encaminhamentos;
- prestar assessoramento ao presidente e Secretário da Câmara, especialmente em assuntos de competência dos órgãos ou entidades que representam;
- estudar e relatar matérias que lhes forem distribuídas, podendo valer-se de assessoramento técnico; e
- propor matérias a serem submetidas ao Plenário da Câmara Setorial e ao Grupo Temático ou Grupo de Trabalho (quando houver).

Nos encontros promovidos pela Câmara, normalmente três reuniões por ano, são discutidas questões de interesse das cadeias participantes, cujos membros informam suas demandas previamente, para que a Coordenação-geral das Câmaras (CGAC) possa acionar os órgãos governamentais competentes no tema demandado. Assuntos diversos são tratados nesse fórum, tais como: as dificuldades do processo produtivo; a comercialização; as questões tributárias; e, ainda, os aspectos das políticas públicas e o descompasso com as peculiaridades regionais onde ocorrem a produção dessas fibras. O primeiro diagnóstico do setor realizado pela própria Câmara de Fibras no início de suas atividades, apresentou 103 ações, divididas em nove temas, como mostra o quadro 23.

Quadro 22. Temas de maior interesse e demandas do setor de fibras naturais, levantados no 1º diagnóstico do setor realizado pela CSFN, em 2012

Tema abordado	Nº de ações demandadas	%
Governança	22	21,36
Estatísticas	17	16,50
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)	13	12,62
Legislação	12	11,65
Marketing e Promoção	11	10,68
Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I)	9	8,74
Crédito e Seguro	9	8,74
Defesa Agropecuária	7	6,80
Gestão da Qualidade	3	2,91
Total	103	100,00

Fonte: Documentos internos da CSFN<sup>46</sup>. Elaboração da autora.

<sup>46</sup> Documentos disponibilizados para consulta pelo CGAC/MAPA em janeiro de 2020.

O tema Governança se apresenta como primeira prioridade do setor, e isso foi mais uma evidência à época (em 2012) da importância da criação de uma câmara para reunir os atores, organizar e padronizar os temas relevantes, apresentar e negociar os interesses do setor das fibras naturais junto ao governo federal. A maioria desses temas tem ligação direta com o Ministério da Agricultura, e outros são intersetoriais (dialogam com outros órgãos) como: PD&I, estatísticas, marketing e promoção. Por existir temas de diferentes áreas, se faz necessário a participação pontual ou permanente de outros órgãos competentes da administração pública federal, conforme a necessidade dos temas deliberados nas reuniões. A Coordenação Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e temáticas (CGAC) é quem coordena essas demandas e efetua os convites aos órgãos demandados.

A composição das CS é definida no artigo 14 da mesma portaria 253 de 06/11/2019 (BRASIL, 2019e), e inclui representantes de órgãos, entidades e instituições dos diversos segmentos da cadeia produtiva, e que com ela tenha interface operacional, observados os seguintes critérios: i) identidade com as competências das CS, garantido o equilíbrio entre todos os segmentos; e ii) representatividade preferencialmente de âmbito nacional. Os membros e respectivos suplentes das Câmaras devem ser indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representadas, e designados por ato do presidente do CNPA. Ao apresentar o pleito para participação na CS, a entidade pode ser submetida à análise do plenário, para avaliar sua representatividade junto ao setor informado.

No regimento anterior, as CS tinham 30 assentos divididos igualmente entre membros do setor público e do setor privado, e contavam ainda com 5 assentos para convidados permanentes, sem direito a voto (BRASIL, 2018). Na atual configuração, as CS contam com 25 assentos para membros do setor privado, e 10 vagas para convidados permanentes, sem direito a voto. A grande mudança está no fato de órgãos do governo federal não mais configurarem como membros permanentes, sem direito a voto, mas permanecendo com o mesmo papel de atuar na recepção e tratamento de demandas dos setores.

Mais de 40 instituições, incluindo as do setor público, já passaram pela Câmara de Fibras Naturais, seja por uma participação pontual convocada para atender uma demanda específica, seja como convidado, ou como membro efetivo. Em seu primeiro ano de atividade (2011), a CSFN contava em seu quadro de membros com 18 entidades incluindo 3 do setor público federal (MAPA, CONAB e MCTI). Das 15 entidades representativas do setor privado, algumas deixaram de participar, e apenas seis continuam como membros ativos até o momento desse estudo (APAEB, IFIBRAM, CNA, COOMAPEM, SINDIFIBRAS-BA e OCB).

As mudanças institucionais ocorridas a cada troca de governo, e a cada troca de comando do órgão gestor das CS – o Mapa – torna-se evidente a necessidade de se sistematizar a produção desses espaços de participação na política agrícola, assim como de aferir seus resultados e seus efeitos nas políticas públicas setoriais, de modo a verificar se essas mudanças impactam de alguma forma a eficácia dessas IPs. A sobrevivência desses fóruns participativos depende de um esforço coletivo em registrar, sistematizar e analisar suas discussões, deliberações e resultados para com isso se constituir em uma fonte de produção de conhecimento, e permitir aperfeiçoamentos, tanto nas estruturas da administração pública e das entidades representativas da sociedade, ou mesmo nos processos deliberativos (LAVALLE, 2004; SILVA, 2006; COELHO, 2006; WAMPLER, 2011; VAZ; PIRES, 2011).

Para o governo federal, é crucial saber o que resulta efetivamente dessas organizações, quais seus efeitos nas políticas públicas e para a sociedade. Para os autores Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 618) tão importante quanto a ampliação dos espaços que os governos oferecem para a participação do cidadão, é saber como essa participação influencia as decisões políticas desses governos. Esse trabalho, portanto, se propôs a contribuir com essa agenda, focando especificamente nos resultados produzidos pela Câmara Setorial de Fibras Naturais.

## 5 CONDICIONANTES DA EFICÁCIA DA PARTICIPAÇÃO NA CÂMARA DE FIBRAS NATURAIS DO BRASIL: ANÁLISE DOS RESULTADOS E APONTAMENTOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa e as análises sobre a eficácia da participação da Câmara Setorial de Fibras Naturais do Mapa, desde a sua criação em 2011 até 2019. Neste sentido, buscou-se identificar os fatores relevantes para se avaliar a *eficácia*<sup>47</sup> da participação nessa IP, e com isto fornecer elementos empíricos para verificar a validade dos pressupostos da pesquisa (aqui chamados de dimensões de análise): a) Desenho institucional; b) Qualidade da representação; e, c) Processo participativo/ deliberativo.

Os resultados obtidos por meio do questionário, da análise das atas, assim como das entrevistas, darão suporte na identificação desses possíveis fatores que influenciam a eficácia da participação, e assim trilhar um caminho de possíveis respostas para a pergunta da pesquisa.

### 5.1 Análise da participação sob a ótica do Desenho institucional

Entende-se por *Desenho Institucional* a forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado, dentro do contexto democrático. O Desenho Institucional é um fator considerado relevante nos estudos sobre a participação democrática e seus resultados. Considerando-se que as instituições podem ser criadas propositadamente, como afirma Guimarães (2014), e projetadas de forma deliberada, com objetivos pretendidos e resultados esperados, admite-se também que seja possível planejá-las com regras, estruturas, mecanismos, arranjos e sistemas amplos e complexos. A este planejamento dá-se o nome de desenho institucional, e a sua estrutura é de fundamental importância para que os objetivos sejam alcançados (GUIMARÃES, 2014, p. 94).

As estruturas, regras e procedimentos que consolidam dos espaços participativos constituem parâmetros e até mesmo limites para atuação dos atores que deles participam. Deste modo, muitos autores vêm se debruçando sobre o assunto, na medida em que o desenho institucional dessas IPs venha a influenciar o potencial que esses espaços têm para atingir os objetivos a que se propõem, e ampliar a participação nos espaços decisórios das políticas públicas (LUCHMANN, 2002b; 2006; AVRITZER, 2008, 2009a; IPEA, 2013; LIMA, 2014;

---

<sup>47</sup> Cabe lembrar que, conforme explorado no capítulo 2, e explicitado na metodologia, fez-se uma diferenciação conceitual de eficácia e efetividade da participação com caráter mais instrumental.

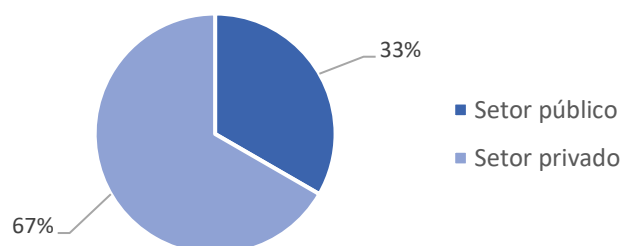
LIMA et al., 2014; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016; ALMEIDA, 2017; CARLOS, SILVA e ALMEIDA, 2018; SUAS, 2012, 2018).

Segundo o Ipea (2013), as questões acerca do desenho institucional das IPs são mais diretamente ligadas às suas rotinas, afetando mais diretamente seus integrantes e suas atividades com eventuais problemas internos.

Com base em tais argumentos, esse primeiro bloco se justifica ao buscar identificar alguns aspectos institucionais da CSFN relacionados ao seu desenho: composição da câmara; estrutura administrativa; inserção institucional; capacidade de organização e gestão; e, instrumentos e técnicas institucionais para o diálogo.

Como exposto na metodologia, participaram da pesquisa respondendo o questionário, 27 membros da CSFN, representando 52% do total de membros. Com isto, para ilustrar a composição da Câmara, buscou-se saber inicialmente a distribuição percentual dos respondentes segundo o setor de representação. Ressalte-se que este estudo considerou *Setor* os setores público e privado (gráfico 1).

Gráfico 1. Participantes da pesquisa segundo o setor que representam (se público ou privado).



Fonte: Elaboração da autora.

O gráfico 1 demonstra que 67% dos respondentes pertencem ao setor privado e 33% pertencem a instituições do poder público. Essa menor participação de representantes do setor público na pesquisa pode estar associada às recentes mudanças na estrutura administrativa federal, decorrentes da troca de governo, que tem acarretado alterações e trocas de cargos e funções no serviço público federal. E, ainda, às mudanças no Regimento Interno do CNPA que disciplina também o funcionamento das Câmaras Setoriais, por meio da Portaria Mapa nº 253/2019, a qual mudou a configuração da participação. Nesse novo formato, não se distribuiu os assentos igualmente entre setor privado e setor público, conforme consta no parágrafo 5º do artigo 14 da referida portaria



“a inclusão de novo órgão, entidade e instituição em Câmara Setorial, respeitado o limite máximo de 25 (vinte e cinco) membros, será submetida à decisão do Plenário da Câmara, com posterior encaminhamento ao presidente do CNPA para edição do ato de designação”. (BRASIL, 2019e).

Como se pode observar, não há menção à participação de órgãos do setor público. Mais adiante, nessa mesma portaria, o artigo 25 descreve que “*as Câmaras Setoriais, mediante aprovação do Plenário, poderão convidar até 10 (dez) órgãos, entidades e instituições para participar das reuniões, sem direito a voto.*”. Na prática, desde então a Câmara passou a funcionar com até 25 membros representantes de entidades do setor privado, sendo que os técnicos e gestores públicos passaram a participar como convidados. Com essas mudanças, a participação da sociedade foi ampliada, e do setor público foi reduzida, porém mais focalizada em atender demandas específicas de cada segmento do Agronegócio. O que se verificou, portanto, é que mesmo passando por mudanças, o atual regimento das CS no que diz respeito à sua composição, privilegiou o setor privado, ou seja, representantes da sociedade. Essa composição pode vir a influenciar positivamente na definição e no processo de priorização dos objetivos do Setor de Fibras Naturais, uma vez que amplia a participação da sociedade.

Aspectos relacionados às *estruturas administrativas e organizacionais* da Câmara que dão suporte ao desenvolvimento de suas atividades também foram avaliados pelos participantes. Foi verificado o nível de satisfação dos membros em relação a oito aspectos administrativos e operacionais (conforme tabela 3), e oferecia cinco opções de avaliação: “muito satisfatória”; “satisfatória”; “pouco satisfatória”; “insatisfatória”; e “não sabe”. Para facilitar a compreensão, abordaremos os aspectos avaliados com maior frequência percentual e/ou com frequência acima de 50% de respostas em cada conceito.

Tabela 3. Percepção dos membros quanto aos aspectos organizacionais da CSFN

Aspecto avaliado	Muito satisfatório	Satisfatório	Pouco satisfatório	Insatisfatório	Não sabe
Coordenação geral das Câmaras Setoriais do MAPA	35%	47%	18%	0%	0%
Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACTS/MAPA)	25%	56%	19%	0%	0%
Secretaria executiva	35%	41%	18%	0%	6%
Presidência	60%	27%	13%	0%	0%
Plenária	38%	56%	6%	0%	0%
Regimento interno e Resoluções	13%	81%	0%	0%	6%

Meios de comunicação e divulgação (informes, página eletrônica, publicações)	25%	44%	25%	6%	0%
Comissões temáticas ou grupos de trabalho	13%	63%	19%	6%	0%

Fonte: Elaboração da autora.

Conforme é possível observar a partir da tabela 3, cerca de 50% ou mais dos membros respondentes consideraram como satisfatórios os aspectos avaliados, sendo de modo geral, uma avaliação positiva. Com exceção do quesito “meios de comunicação e divulgação”, para todos os demais, a proporção de avaliações “satisfatória” ou “muito satisfatória” somadas é maior do que 75%.

Os aspectos mais bem avaliados foram a “Presidência da câmara”, que obteve 60% de respostas “muito satisfatório”; o “Regimento interno e resoluções” que recebeu 81% de respostas “satisfatório”; seguido de “Comissões temáticas e grupos de trabalho” com 63% de conceito “satisfatório”. Os aspectos “Plenária”, “Assessoria das câmaras” e “Coordenação Geral das Câmaras Setoriais do Mapa” receberam em torno de 40 a 60% de avaliação “satisfatório”.

A Coordenação-Geral de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (CGAC/SPA/MAPA) tem a competência de prestar apoio técnico e administrativo às Câmaras Setoriais, conforme previsto no regimento das CS (BRASIL, 2019e). Entretanto, as CS “*poderão ter apoio técnico administrativo complementar, prestado por outro órgão, entidade ou instituição que participe da Câmara*”, como previsto na Portaria 253/2019, artigo 23, parágrafo único. As Câmaras Setoriais podem contar também com um profissional especializado para exercer a função de Consultor Técnico, proveniente dos setores público ou privado, de preferência, que detenha conhecimento de notório saber sobre o setor. A função de Consultor Técnico requer ainda capacidade de articulação, que o permita prestar assessoramento ao Presidente e Secretário em assuntos específicos. A figura do consultor não tem direito a voto, e sua escolha cabe ao presidente da Câmara, com referendo do Plenário, e designado por ato do presidente do CNPA.

As CS contavam com uma estrutura de Assessoria Técnica chamada de “Assessoria de apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACTS/MAPA)”, e esta prestava todo suporte técnico e administrativo para a realização e condução das reuniões com tarefas do tipo: confirmação de presença, lista de frequência, organização das agendas, elaboração de documentos, confecção das atas, e encaminhamentos das demandas e proposições das cadeias produtivas. A ACST/MAPA encaminhava as demandas aos setores técnicos do Ministério para análise e

solução, e monitorava todo o percurso do documento, até o resultado à cadeia produtiva demandante. Além destas atividades, a ACTS interagiu com as Secretarias finalísticas para articulação das propostas apresentadas pelas Câmaras. Contudo, essa estrutura foi extinta através do Decreto Nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019f), que aprovou a “*Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Mapa, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança*”. A estrutura regimental do Mapa sofreu ainda outros ajustes no início de 2020 – Decreto Nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a) – mas a extinção da ACTS foi mantida.

Com a perda dessa Assessoria, a CGAC assumiu todas essas tarefas, o que provocou algumas mudanças operacionais para não prejudicar o apoio às CS. Uma dessas mudanças foi a substituição das Atas por um tipo de “Memória de reunião” (artigo 12 do regimento interno), bem mais reduzida, contemplando apenas os encaminhamentos e providências deliberadas<sup>48</sup> nas reuniões.

Art. 12. As recomendações do CNPA serão registradas em memória de reunião e devidamente publicadas em área específica no portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (BRASIL, 2019e).

Desse modo, e a partir de então, todas as discussões e manifestações são apenas registradas em gravação de áudio ou vídeo, por ocasião de reunião via videoconferência (figura 8). Essa mudança não foi vista positivamente pelos membros, uma vez que a Ata é um documento primordial para dar legitimidade às discussões e decisões que ocorrem no interior de um colegiado, além de permitir a divulgação das informações aos interessados, construir um registro histórico das ações, realizar consultas futuras e até mesmo estudos sobre essas instâncias.

---

<sup>48</sup> Segundo Fung que “a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas” (FUNG, 2004, p. 179).

Figura 8. Modelo de memória de reunião adotado pelo Mapa a partir do segundo semestre de 2019



**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE APOIO ÀS CÂMARAS SETORIAIS E TEMÁTICAS**  
**CÂMARA SETORIAL DA CADEIA PRODUTIVA <<nome>>**

**Memória da <<cx>> Reunião <<ordinária ou extraordinária>>**

**LOCAL:**  
**DATA:**  
**HORÁRIO:**

**PAUTA**

Horário	Tema
	1.
	2.
	3.

**OBSERVAÇÕES: (máximo três linhas)**  
-  
-  
-

Encaminhamentos	Órgão Demandado	Ação	Responsável	Prazo Esperado
1.				
2.				
3.				

As gravações dos áudios das reuniões ficam arquivadas nesta Coordenação-Geral e poderão ser disponibilizados a qualquer momento, quando solicitado, para membros das câmaras ou sociedade civil.

As apresentações feitas na reunião, que forem disponibilizadas pelos palestrantes, serão publicadas no site das Câmaras: <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>.

**APROVAM E ASSINAM ESTA MEMÓRIA**

Nome	Assinatura
Presidente	
Secretário	
Assessor	

Fonte: CGAC/Mapa, 2019 (documento interno).

A disponibilidade de informação nas instâncias de participação é retratada nos estudos de Demantova (2003). Para a autora, é necessário que se tenha fácil acesso às informações, visto que isso é essencial ao processo de planejamento, articulação e participação qualificada. E a autora recomenda ainda que para uma participação de qualidade os membros de um conselho devem se preparar com antecedência às reuniões, realizando leitura das atas, relatórios e outros documentos importantes para as discussões (DEMANTOVA, 2003, p.69).

Nesse aspecto, nota-se uma maior “insatisfação” quanto aos “meios de comunicação e divulgação do trabalho da câmara” do que aquela observada quanto aos demais aspectos organizacionais avaliados (tabela 3). Cerca de 25% dos membros avaliaram esse aspecto como pouco satisfatórios, e 6% insatisfatório, resultado bem semelhante ao obtido na pesquisa realizada pelo Ipea (2013), o que sugere um certo “padrão” de práticas e limitações percebidas

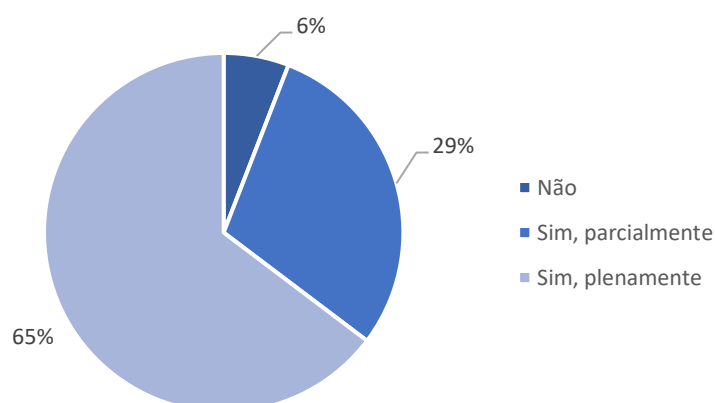
por atores de diferentes IPs. Segundo o Ipea (2013, p.41), tal resultado poderia indicar que os conselhos (ou IPs) têm dificuldade de estabelecer uma **comunicação** mais eficaz com a sociedade, e a superação dessa dificuldade poderia ajudar a ampliar o alcance dos resultados almejados.

Corroborado por Milani (2008, p.566) “*a assimetria de conhecimentos e informações, faz com que poucos cidadãos se mobilizem e participem efetivamente das experiências de gestão pública participativa*”. O autor considera que não se trata apenas de estimular a participação de um maior número de pessoas no processo de formulação de políticas públicas, mas sim de assegurar a qualidade dessa participação, sobretudo em sua perspectiva pedagógica e deliberativa.

Assim, outros aspectos averiguados foram o “acesso à linguagem” e a “compreensão dos assuntos pautados” na câmara. Segundo o Ipea (2013, p. 43) tais aspectos podem ser indicativos importantes da qualidade dos debates que ocorrem no âmbito de uma IP, e sinalizar a sua capacidade de incluir diferentes públicos. Nesta pesquisa, a avaliação destes aspectos foi feita a partir das seguintes perguntas: i) “Em geral, os assuntos tratados no conselho são facilmente compreendidos por todos os membros?”; ii) “A linguagem utilizada é facilmente apropriada por todos os membros?”.

Em geral, os assuntos tratados na câmara são facilmente compreendidos pela maioria dos membros da CSFN, sendo que 65% compreende plenamente; 29% compreende parcialmente e apenas 6% não compreender os assuntos (gráfico 2):

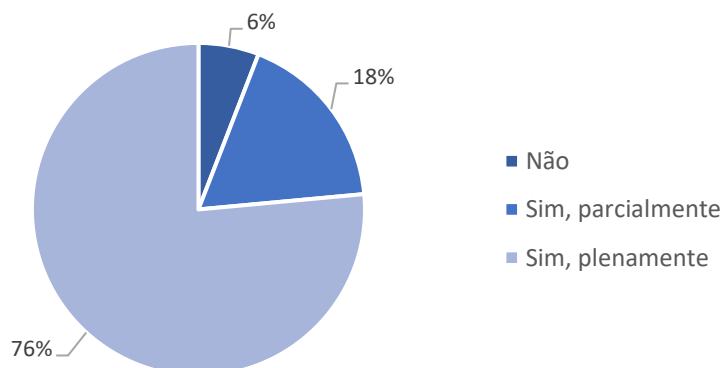
Gráfico 2. Percentual de compreensão dos assuntos tratados na CSFN.



Fonte: Elaboração da autora.

A linguagem utilizada nas reuniões foi avaliada por 76% dos membros como apropriada e de fácil compreensão, conforme mostra o gráfico 3. Apenas 18% responderam parcialmente e 6% responderam “não saber”.

Gráfico 3. Compreensão da linguagem utilizada nas reuniões da CSFN



Fonte: Elaboração da autora.

Instrumentos e técnicas para promover e facilitar o diálogo são importantes aspectos apontados por autores que discutem o tema da participação (BORDENAVE, 1987; TENDLER, 2000; GOHN, 2003; ANDUIZA e MAYA, 2005; ALMEIDA, 2017).

Não foi identificado, contudo, outros canais de comunicação como por exemplo uma “ouvidoria”, um “canal de denúncias, reclamações e sugestões” direcionado ao público participante das Câmaras, ou ainda um “canal de transparência” que divulgue todas as deliberações das CS e CTs. O que é disponibilizado são as atas das reuniões no site do Mapa, mas sem maiores informações sobre os resultados produzidos no âmbito das Câmaras.

Os Grupos de Trabalho (GT) ou *Grupos Temáticos* receberam uma boa avaliação dos membros da Câmara de fibras, com 63% de conceito satisfatório. Os Grupos Temáticos, estão previstos no artigo 26 do Regimento Interno das CS (BRASIL, 2019e) e são instalados mediante prévio acordo entre os representantes, para subsidiar tecnicamente o desenvolvimento dos trabalhos das CS e CTs. Os GTs têm caráter temporário, com duração não superior a 1 (um) ano, e podem ser compostos por no máximo 10 (dez) membros; e cada CS fica limitada a instalar no máximo 10 (dez) Grupos Temáticos para operar simultaneamente. Cada Grupo Temático conta com um Coordenador, designado pelo presidente da CS, podendo ser substituído, a qualquer tempo, por decisão da maioria simples dos seus membros. Os indicados

para compor o Grupo Temático são submetidos à avaliação do Plenário e escolhidos dentre aqueles com conhecimento e experiência nos assuntos do objeto do GT. Ao final dos trabalhos, o GT apresenta proposta para solucionar a demanda que motivou a sua criação, a qual é submetida à apreciação do plenário da CS, onde são realizados os devidos encaminhamentos.

No que diz respeito ao “Regimento Interno e resoluções”, a avaliação dos membros foi 87% satisfatória. Esse aspecto talvez seja o mais importante da dimensão do Desenho Institucional para o funcionamento das Câmaras, pois dependendo da configuração adotada, a participação pode ser ampliada ou restringida. Esse resultado nos leva a inferir que a sua inserção institucional, ou seja, as regras de funcionamento da CS atendem os objetivos do setor de fibras naturais; ou que os membros não têm conhecimento suficiente acerca do regimento interno a ponto de serem mais críticos aos aspectos que podem condicionar o bom funcionamento desses colegiados. Como explica Soraya Côrtes (2011) as regras gerais de funcionamentos desses fóruns são definidas por lei ou normas administrativas federais, mas quanto ao seu funcionamento propriamente, este é definido pelos regimentos internos destes conselhos. Nesse tipo de IP, caracterizado pelo seu vínculo com as políticas públicas, predomina a participação indireta através de representação; decisões por consenso (por vezes decorrentes de intensas discussões, que inclusive podem levar a votações); encontros regulares com calendário pré-estabelecido; e os tipos de participantes são estabelecidos por regras legais e administrativas do executivo, geralmente grupos sociais diretamente interessados na área de política pública a qual a IP é vinculada (CÔRTEZ, 2011, p.147).

Um dos aspectos do desenho institucional bastante discutidos na literatura é sobre o seu caráter consultivo ou deliberativo. Os conselhos que têm papel consultivo funcionam como uma forma de assessoria especializada na administração pública, e cumprem o seu papel na medida em que discutindo e negociando com o poder público podem emitir pareceres, opiniões e posicionamentos quando estes se fizerem necessários (ALVES e BARBOSA, 2018, p.108). As Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa, assim como o próprio CNPA têm caráter apenas consultivo, e isso significa que estes atuam como estrutura de apoio especializada aos decisores da política agrícola, como apontam Vilela e Araújo (2006)

“Esses organismos (as câmaras setoriais) contribuem com análises e informações sobre a conjuntura econômica e social do país, na identificação de prioridades definidas em planos da macroeconomia, definição de preços mínimos, elaboração de plano de safras, busca de consenso para conflitos e negociações internas e externas, assim como na definição dos índices de produtividade da terra”. (VILELA E ARAÚJO, 2006, p.11).

Essa característica consultiva das Câmaras pode refletir na efetivação de suas deliberações, uma vez que os decisores podem ou não aceitar suas recomendações ou reivindicações. Esse aspecto pode ter relação com uma fraca influência nas decisões públicas, mas não é possível afirmar que somente isso possa afetar diretamente a implementação dos encaminhamentos de uma CS.

É importante destacar que no Regimento Interno das CS não há menção sobre a mecanismos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e/ou avaliação das ações das CS no âmbito do Ministério da Agricultura. E no que se refere especificamente à CSFN, não foi verificado nos documentos analisados, nenhum processo formal de planejamento, nem de sistematização e acompanhamento das deliberações. Isso significa que os seus membros definem e priorizam os objetivos de maneira informal e circunstancial, de acordo com as demandas surgidas e colocadas nas pautas das reuniões, o que dificulta em certa medida a mensuração de sua eficácia.

Em síntese, observa-se que de um modo geral os aspectos averiguados de dimensão *Desenho Institucional* foram bem avaliados (quadro 24). Contudo, vale notar que os “**meios de comunicação**” foi o aspecto mais “mal” avaliado pelos respondentes, fato este corroborado pelas opiniões expressas nas perguntas abertas, e que serão melhor exploradas na sessão 5.4. Na opinião dos membros, aspectos relacionados à “Comunicação e Qualidade das informações disponíveis” foram os mais mencionados quando se pergunta “*o que poderia ser feito para tornar a atuação da câmara mais eficaz, de modo que possa influenciar nas decisões dos agentes públicos e em consequência, das políticas públicas*”, levando-nos a inferir que a dimensão institucional - por si só - não seria suficiente para afetar a eficácia da CSFN.

Quadro 23. Resumo dos dados acerca do Desenho Institucional da CSFN do Mapa

Questão	Resultados
Participantes da pesquisa segundo setor representado	67% setor privado, 33% setor público (há membros do executivo estadual)
Percepção dos membros quanto aos aspectos organizacionais: MT – Muito satisfatório ST – Satisfatório PS – Pouco satisfatório IN – Insatisfatório	Coordenação Geral das Câmaras Setoriais e Temáticas 47% ST; 18% PS
	Assessoria de Apoio às Câmaras Setoriais e Temáticas 56% ST; 19% PS
	Secretaria Executiva 41% ST; 18% PS
	Presidência: 60% MS; 13% PS
	Plenário 56% ST; 13% PS
	Regimento Interno e resoluções 81% ST; 19% PS
	Meios de comunicação



	44% ST; 25% PS; e 6% IN
	Comissões temáticas ou GTs 63% ST; 19% PS; e 6% IN
Compreensão dos assuntos tratados por parte dos membros	65% compreendem plenamente 29% compreendem parcialmente 6% não compreendem
Compreensão da linguagem utilizada por parte dos membros	76% compreendem plenamente 18% compreendem parcialmente 6% não compreendem

Fonte: Elaboração da autora.

## 5.2 Análise da participação da CSFN sob a ótica da Qualidade da Representação

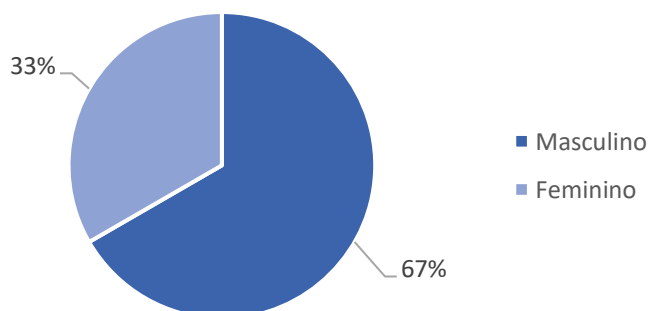
Esse bloco de perguntas buscou identificar alguns aspectos da participação na CSFN relacionados à representação, que envolve legitimidade, autorização e prestação de contas entre representantes e representados, aspectos básicos do conceito de representação traçados pela literatura (ABERS; KECK, 2008).

### 5.2.1 Perfil dos membros da CSFN: quem participa?

Os dados seguintes apresentam o perfil dos membros da CSFN, com base nas características sociais e demográficas dos participantes - gênero, escolaridade, faixa etária, região de residência – e algumas informações adicionais como: tempo de atuação na câmara, atuação em outras instâncias participativas, entre outras.

Começamos pela caracterização da câmara segundo o gênero. Conforme o gráfico 4, existe predominância masculina (67%) entre os membros; e 33% de participantes do sexo feminino. Apesar de não se considerar o gênero na escolha de seus representantes, e nem de haver um estímulo institucional a essa questão, esse número reflete bem a realidade das lideranças do setor das fibras naturais, predominantemente masculina.

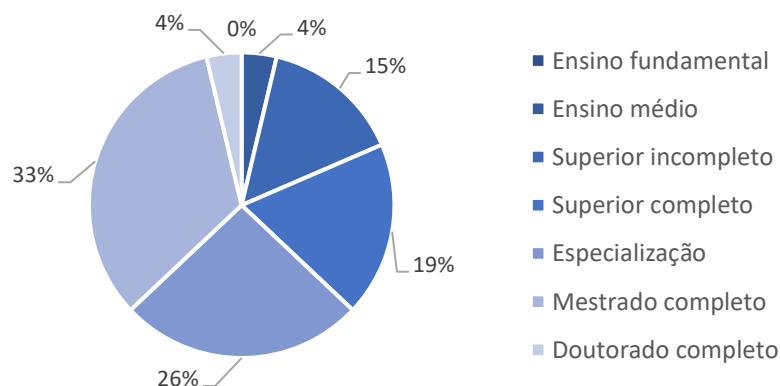
Gráfico 4. Membros da CSFN segundo o gênero.



Fonte: Elaboração da autora.

Os dados de escolaridade dos membros da Câmara revelam uma distribuição variada, como demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 5. Escolaridade dos membros da câmara

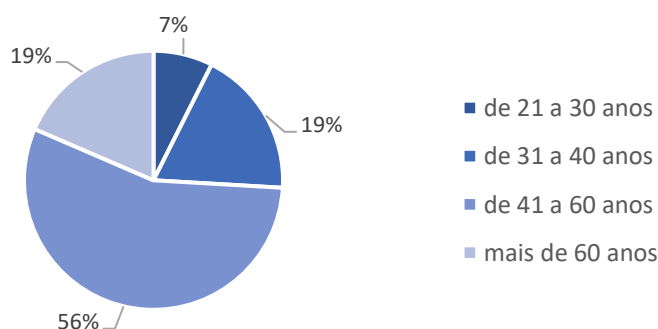


Fonte: Elaboração da autora.

Nenhum membro declarou possuir apenas o ensino fundamental. Uma pequena parte (4%) declara possuir o ensino médio; 15% declararam ter superior incompleto e 19% completo; 26% declaram ter especialização; 33% declaram ter Mestrado completo; e 4% Doutorado completo. Percebe-se que mais de 90% dos membros possuem Ensino superior, ou estão em vias de concluir. Esse dado reflete tanto a escolaridade de representantes do setor público, como do setor privado. Nota-se que na literatura não é dada tanta ênfase à escolaridade dos participantes, e sim quanto ao seu papel na instituição representada.

Em seguida, apresentamos por meio do gráfico 6, a faixa etária dos membros da câmara. Esse dado não tem a pretensão de promover inferências, mas simplesmente traçar uma fotografia – ou seja – uma representação gráfica das faixas etárias dos representantes do setor de fibras naturais.

Gráfico 6. Faixa etária dos membros da câmara.

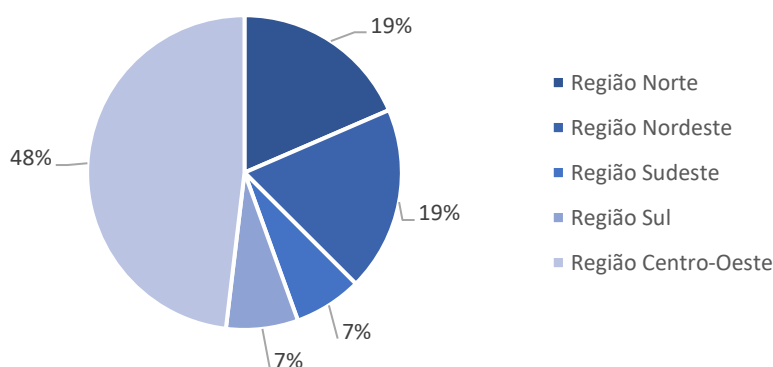


Fonte: Elaboração da autora.

Em relação à faixa etária, observa-se que na CSFN metade dos conselheiros situa-se entre 41 e 60 anos (56%). As faixas etárias (31 a 40 anos) e (mais de 60 anos) empataram com 19%. Apenas 7% declararam ter entre 21 e 30 anos.

Quanto à distribuição das residências dos participantes da câmara, foram considerados os locais de residência por região, conforme mostra o gráfico 7.

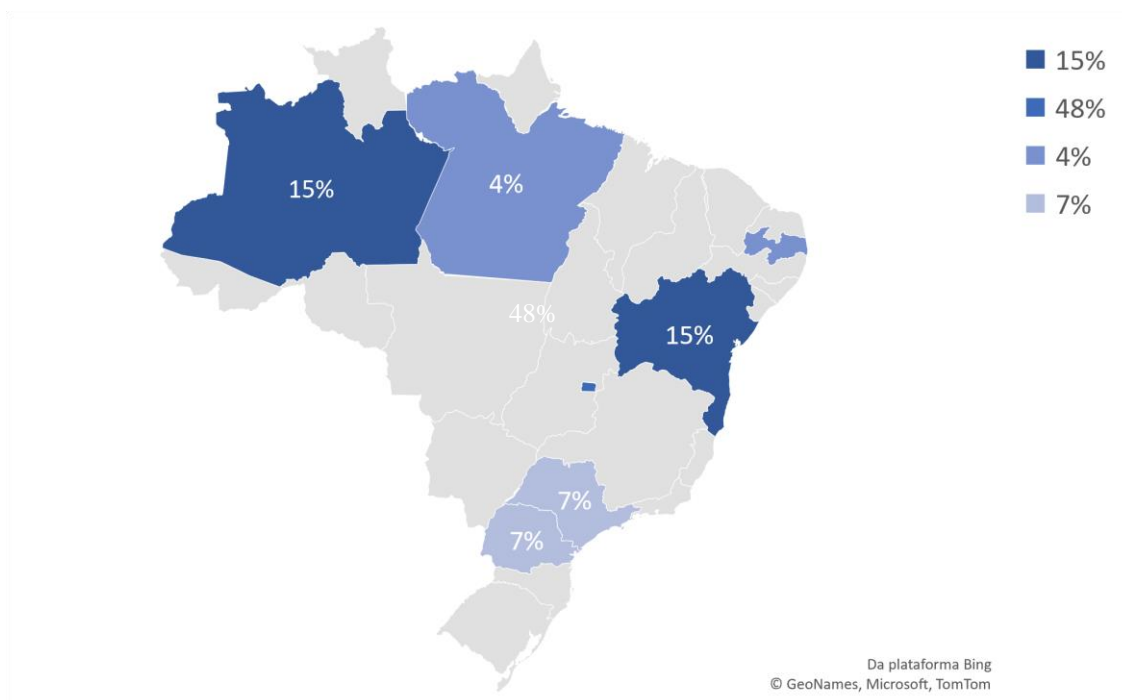
Gráfico 7. Distribuição geográfica dos membros da câmara.



Fonte: Elaboração da autora.

Pode-se observar que na CSFN atuam pessoas que residem nas cinco regiões do país: Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste e Sul. A maior concentração de membros (participantes da pesquisa) está na região Centro-Oeste (48%), especificamente em Brasília – em virtude de serem representantes do poder público federal –, em seguida da região Norte (19%), Nordeste (15%), Sudeste (11%) e Sul (7%). Essa distribuição tem relação com a atividade de produção de fibras naturais distribuída por todo o país, com maior número de produtores no Norte (juta/malva e piaçava) e Nordeste (sisal, piaçava e coco). No Sul do país temos a produção da fibra de seda, e no Sudeste o bambu. Detalhando um pouco mais, levantou-se a distribuição dos membros respondentes por Unidade da Federação (UF), e verificou-se que estes são residentes de 7 Estados, como mostra a figura 9.

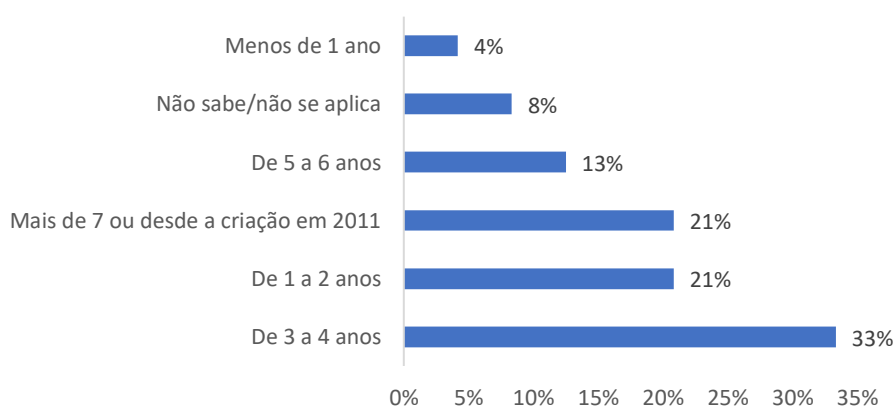
Figura 9. Distribuição de residência dos membros da CSFN por Estado da Federação



Fonte: Elaboração da autora.

Levantada as características sociais e demográficas, buscou-se complementar a caracterização do perfil dos membros da câmara de fibras com outras questões, como o “tempo de atuação do membro na câmara”. Observa-se então no gráfico 8 que 33% dos respondentes participam da CSFN de 3 a 4 anos; 21% estão na câmara desde a sua criação; e o mesmo percentual (21%) participa de 1 a 2 anos. Apenas 4% declararam fazer parte da câmara a menos de 1 ano e 8% marcaram a opção “não sabe”.

Gráfico 8. Tempo de participação dos membros na câmara.

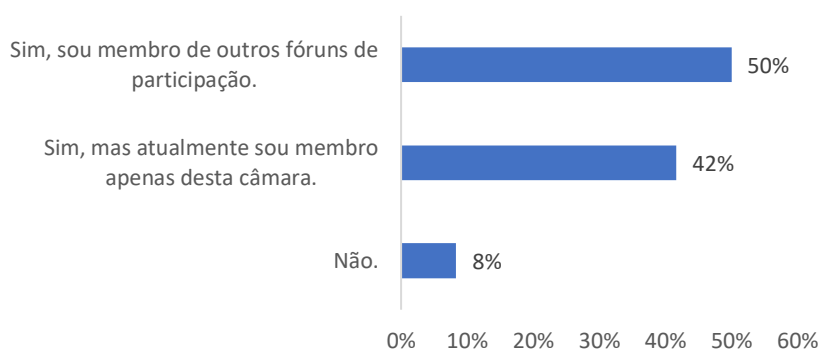


Fonte: Elaboração da autora.

Esses números refletem que no período de 2011 a 2019, mais de 50% dos membros participam deste fórum há mais da metade do tempo de sua existência. No entanto, verifica-se que os membros que participam a menos tempo (até 2 anos), em sua maioria, são representantes do poder público federal, que sofrem com a alta rotatividade nos cargos de chefia. Contudo, foi possível constatar que ao longo da existência da CSFN a rotatividade foi relativamente baixa, e que mais de 50% de seus membros, grande parte do setor privado, mantém um histórico de participação regular. Esse dado pode ser relevante para a análise da eficácia, uma vez que a rotatividade de membros pode significar descontinuidade de ações, e refletir em maior ou menor engajamento de participação do setor nas decisões públicas.

Ainda no intuito de traçar esse perfil, foi averiguado se os membros da câmara já atuaram ou atuam em outros órgãos colegiados. Nesse sentido o gráfico 9 representa o percentual de membros que participam atualmente, ou já participaram de outros órgãos colegiados além da CSFN.

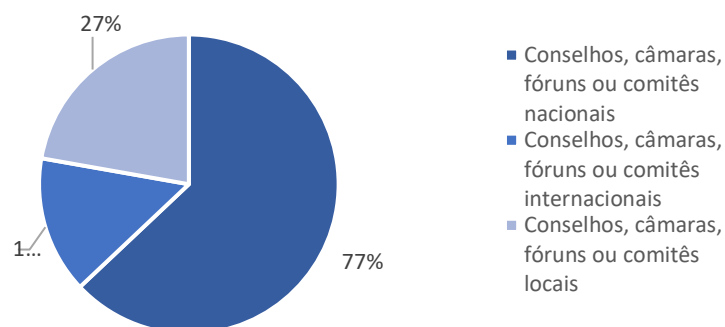
Gráfico 9. Participação dos membros da câmara em outros colegiados.



Fonte: Elaboração da autora.

Dos membros respondentes, 50% atuam em outras instâncias participativas além da CSFN/Mapa; 42% já atuaram em outros colegiados, mas atualmente são membros apenas na CSFN/Mapa; e, apenas 8% dos respondentes informaram “não participar” ou “não terem participado” de outras IPs. Complementando essa informação, levantou-se ainda em que outras instâncias ocorre a atuação dos membros fora da CSFN (gráfico 10).

Gráfico 10. Participação dos membros da câmara em outros tipos de IPs.

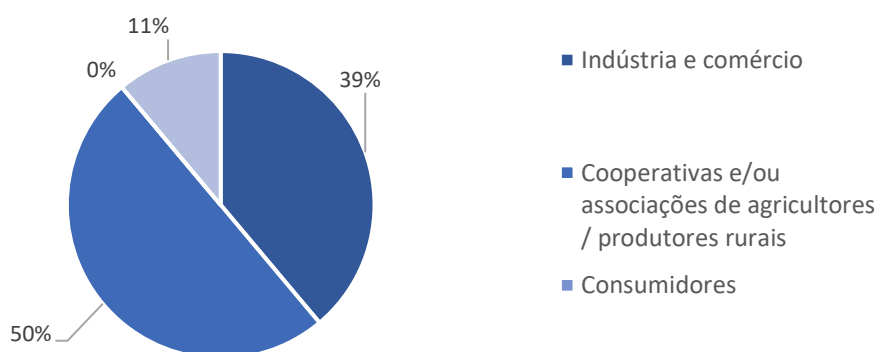


Fonte: Elaboração da autora.

Das pessoas que responderam “participar ou ter participado” de outras instituições participativas (como conselhos, câmaras, fóruns ou comitês locais), observado no gráfico anterior, a maioria dos respondentes (77%) afirma participar ou já haver participado de algum outro órgão colegiado de abrangência nacional; 27% afirmam participar ou já haver participado de algum outro órgão colegiado de âmbito local; e 18% dos respondentes atuam ou atuaram em órgãos colegiados de caráter internacional. Esse dado revela que mais da metade dos membros da CSFN acumulam experiências de outros fóruns participativos, o que pode ser bom por um lado e limitador por outro, à medida que o acúmulo de tarefas e o tempo destinado ao trabalho nesses fóruns podem refletir na dedicação do participante. De todo modo, o acúmulo de experiência torna o participante mais familiarizado com as rotinas, linguagens e temas abordados por essas instâncias colegiadas, assim como interpretou o IPEA (2013) sobre resultados semelhantes em suas pesquisas.

Como exposto no início deste capítulo, 65% dos respondentes dessa pesquisa são representantes do setor privado, e 33% do setor público. Do percentual de representantes do setor privado, buscou-se saber quem são as partes interessadas com representação neste colegiado, conforme expressa o gráfico 11.

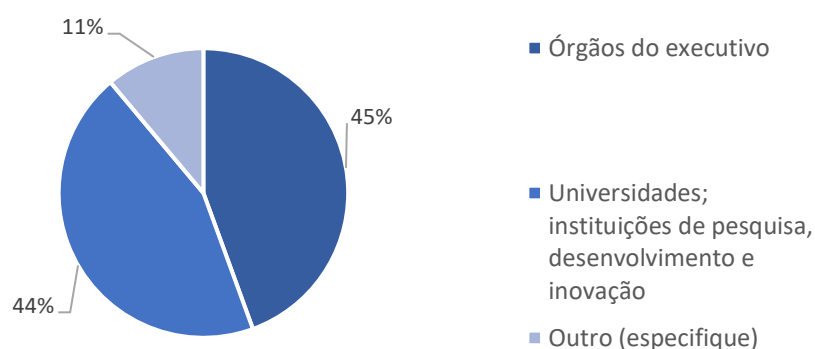
Gráfico 11. Parte interessada do setor privado.



Fonte: Elaboração da autora.

O gráfico 11 demonstra que 50% dos respondentes do setor privado representam entidades de agricultores/produtores de fibras naturais. Em seguida, verifica-se que 39% dos participantes do setor privado representam a indústria ou comércio, e 11% representam outro tipo de entidade. Esse outro tipo de representação trata-se de instituições do terceiro setor que atuam em colaboração com o setor agrícola, como o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Cabe ressaltar que não há representantes do público consumidor de fibras naturais neste colegiado. As partes interessadas do setor público estão expressas no gráfico 12, a seguir:

Gráfico 12. Partes interessadas do setor público.



Fonte: Elaboração da autora.

Dos membros do setor público, 44% representam universidades ou instituições de pesquisa como a Embrapa; outros 44% representam órgãos do executivo federal ou estadual; 11% escolheram a opção outros, mas não especificou seu vínculo institucional.

Finalizando este bloco de questões que visa responder “**quem participa**” da CSFN, apresentamos um quadro resumo (quadro 25) para se ter um panorama geral do perfil dos membros da CSFN.

Quadro 24. Resumo dos dados de perfil dos membros da CSFN do Mapa

Questão	Resultados
Gênero	33% do sexo feminino e 67% do sexo masculino
Raça/ cor (autodeclarado)	59% brancos, 33% pardos e 8% amarelos
Escolaridade	33% Mestrado, 26% Especialização, 19% Ensino Superior completo, 15% Ensino superior incompleto, 4% Ensino médio, e 4% Doutorado
Faixa etária	56% 41 a 60 anos, 19% mais de 60 anos, 19% 31 a 40 anos e 7% 21 a 30 anos
Região / UF de residência	48% Centro-Oeste, 19% R Norte, 15% R. Nordeste, 11% R. Sudeste e 7% R. Sul; Estados em ordem decrescente:
Tempo de participação na câmara setorial	33% de 3 a 4 anos, 21% desde 2011 (criação), 21% de 1 a 2 anos, 4% menos de 1 anos e 8% não sabe.
Participação em outras IPs	50% sim, participam de outras IPs, 42% já participou e atualmente está só na CSFN e 8% nunca participou de outra IP.
Tipos de outras IPs que os membros participam	77% participam ou já participaram de algum outro órgão colegiado de abrangência nacional; 27% participam ou já participaram de algum outro órgão colegiado de âmbito local; e 18% dos respondentes participam ou participaram em órgãos colegiados de caráter internacional.
Partes interessadas do setor privado	50% representam entidades agricultores / produtores de fibras naturais; 39% representam a indústria ou comércio do setor; e 11% outros tipos de entidades (ex: instituições do terceiro setor)
Partes interessadas do setor público	44% representam universidades ou instituições de pesquisa; 44% representam órgãos do executivo federal ou estadual; 11% outros (não especificou a parte interessada)

Fonte: Elaboração da autora.

Esses dados podem demonstrar o grau de diversidade de instituições e pluralidade dos participantes de uma CS, variáveis relevantes para se obter uma participação eficaz.

A importância conferida ao perfil dos participantes em diferentes IPs nas pesquisas sobre participação e instituições participativas no Brasil, se deve à diversidade das pessoas, das temáticas e pontos de vista encontrados no interior dessas instâncias; e à expectativa de se averiguar em que medida esses participantes podem e exercem sua função de

[...] “porta-vozes de demandas de segmentos da sociedade, temas e interesses mal ou sub-representados nos circuitos tradicionais da representação política, ora por se tratar de domínios de decisão muito específicos, como acontece em determinadas áreas e subáreas de políticas públicas, ora por se tratar de minorias ou de grupos particularmente desprovidos de recursos econômicos, políticos e culturais, ou inclusive por se tratar de temas e problemas emergentes negligenciados pelos atores tradicionais da representação”. (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006, p. 92).

Alguns estudos que analisaram o perfil dos participantes de IPs no âmbito federal apresentaram resultados semelhantes em alguns aspectos como faixa etária e escolaridade, e



diferentes em outros como gênero. Sobre questões de gênero nas IPs, a bibliografia consultada confirma maior presença de mulheres em conselhos gestores de áreas como Assistência Social, Criança e Adolescente e do Idoso (ALMEIDA, 2010; BORBA; LUCHMANN, 2010; BORBA, 2011), classificadas pelo IPEA como setores de Políticas Sociais e Garantias de Direitos; e ainda, em instituições participativas no nível local (CUNHA, 2009; ALMEIDA, 2010).

Esse perfil é um pouco diferente quando comparado aos setores de Infraestrutura e Desenvolvimento econômico, principalmente na área da agropecuária, no qual predomina a participação masculina, corroborado pelo resultado verificado na pesquisa, cuja maioria dos participantes da câmara de fibras naturais são homens (67%). Quanto ao aspecto “escolaridade”, os dados da pesquisa se assemelham aos identificados na literatura, e pelos estudos do IPEA (2013), que traçaram o perfil dos participantes de conselhos gestores como de “elevada escolaridade e capacitação técnica”, e níveis bem superiores à média da população do país, demonstrando o que os autores chamam de uma certa “elite” participativa (MOREIRA, 2018). Com relação ao aspecto “faixa etária”, estudos do IPEA (2013) demonstram a predominância de conselheiros acima de 40 anos nos Conselhos Nacionais, resultado semelhante identificado na câmara de fibras, que apresentou um perfil de mais de 50% dos membros na faixa de 40 a 60 anos. A distribuição geográfica dos representantes da CSFN, como já visto, está relacionada a dois aspectos: i) à distribuição das cadeias produtivas de fibras naturais, presentes nas cinco regiões do país; e, ii) uma certa concentração na capital do país, devido aos representantes do setor público federal.

Moreira (2018, p. 38) argumenta que observar o perfil dos representantes das instituições participativas, “*possibilita contrastar com espaços de representação tradicionais do Estado e avaliar o que vem sendo modificado, mesmo que vagarosamente, quando falamos de representação política*”. Muitos autores discutem sobre a importância e os impactos que a participação diversificada de atores nas instâncias participativas institucionalizadas pode promover sobre a qualidade da produção das políticas públicas, e os meios para se tentar promover uma representação inclusiva (YOUNG, 2006; LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006; LUCHMANN; ALMEIDA, 2010; ALMEIDA, 2017; ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016).

Nesta pesquisa, a caracterização do perfil dos participantes da CSFN pode clarear a análise da participação sob a ótica da *representação*. Por outro lado, esses dados isoladamente não são suficientes para se avaliar a eficácia de uma câmara setorial, assim como constatado em outros estudos empíricos semelhantes, realizados em diferentes momentos

(DEMANTOVA, 2003; IPEA, 2013; MOREIRA, 2018). Com base na literatura consultada, outros elementos podem complementar as análises sobre a qualidade da representação como a relação dos representados com suas bases, que envolve aspectos de comunicação, *accountability*, responsividade e legitimidade.

### 5.2.2 Perfil de atuação dos membros da CSFN: como participam?

Com o intuito de se aprofundar a análise da representação, buscou-se captar a percepção dos participantes acerca da sua própria atuação na câmara; sobre quais interesses eles entendem defender; como percebem a articulação entre setores da câmara; a interação e formas de comunicação com o grupo de interesse representado (base de apoio); entre outros aspectos sobre a dinâmica interna da câmara.

Nesse sentido, a tabela 4 apresenta o grau de satisfação dos membros em relação à composição da câmara. Os participantes avaliaram os seguintes aspectos: - número total de membros; - número de membros em cada setor; - forma de escolha das entidades; e Forma de escolha dos membros dentro das entidades. Cada respondente avaliou em uma escala que incluiu cinco opções de avaliação: “muito satisfatória”, “satisfatória”, “pouco satisfatória”, “insatisfatória” e “não sabe ou não se aplica”.

Tabela 4. Satisfação dos membros quanto à composição da CSFN

Item de Análise	Muito Satisfatória	Satisfatória	Pouco Satisfatória	Insatisfatória	Não se sabe / não se aplica
Número total de membros(as)	11%	84%	5%	0%	0%
Número de membros em cada setor	11%	68%	21%	0%	0%
Forma de escolha das entidades com assento na câmara	5%	68%	5%	11%	11%
Forma de escolha dos membros dentro das entidades	16%	53%	5%	11%	16%

Fonte: Elaboração da autora.

Observa-se que a maioria dos respondentes (84%) avalia o “número total de membros” como satisfatório. No entanto, cabe salientar que o regimento interno<sup>49</sup> prevê 25 assentos a entidades/instituições representativas do setor privado (sociedade), e na ocasião da pesquisa apenas 15 estavam ocupados (60%). O aspecto “número de membros em cada setor” recebeu o

<sup>49</sup> Portaria MAPA No. 253 de 06/11/2019, artigo 14 (da composição), parágrafo 5.

maior percentual do conceito “pouco satisfatório, com 21%. Ainda que esse aspecto tenha sido no geral bem avaliado, o percentual de opiniões “pouco satisfatório”, associado ao número de assentos vagos pode refletir, em certa medida, numa baixa articulação por maior inclusão de novas entidades do setor, ou até mesmo numa falta de compreensão da importância da pluralidade de atores para a busca de se fortalecer esse espaço de interlocução sociedade-governo. O aspecto “forma de escolha dos membros dentro das entidades” obteve o menor percentual de resposta “satisfatória” (53%), assim como teve o maior percentual de respostas “insatisfatória” (11%) e “não se sabe/não se aplica” (16%). Nesse sentido, podemos inferir que este aspecto requer atenção ao analisar a eficácia sob a ótica da representatividade.

A questão seguinte buscou identificar os interesses prioritários defendidos pelos membros na CSFN. Foi solicitado que o membro/participante assinalasse três opções em ordem de relevância, indicando sua 1ª, 2ª e 3ª opção para as seguintes respostas: “interesses da minha instituição”; “interesses do meu setor”; e “interesses de toda a coletividade”. O resultado está demonstrado na tabela 5.

Tabela 5. Interesses defendidos pelos membros da CSFN

Interesses	Primeira Opção	Segunda Opção	Terceira Opção
Interesses da minha instituição	29%	35%	35%
Interesses do meu setor/segmento	33%	53%	13%
Interesses de toda a coletividade	53%	21%	26%

Fonte: Elaboração da autora.

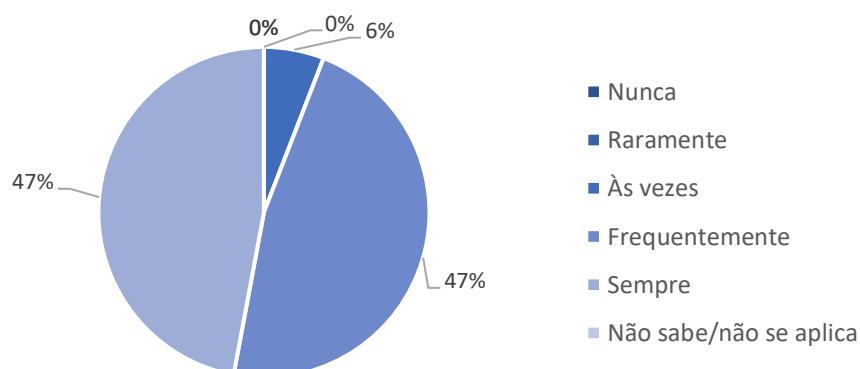
Consideraram-se para fins de sistematização, apenas as respostas marcadas como primeira opção de prioridade. Dessa forma temos: 53% dos respondentes afirmam defender os “interesses de toda a coletividade”, nesse caso, o setor de Fibras Naturais como um todo; 33% afirmam defender os “interesses do segmento representado”<sup>50</sup>, ou seja, da sua cadeia produtiva; e, 29% afirmam defender os “interesses da sua instituição”. Observa-se que esses números apontam para uma representação dos membros predominante no sentido do interesse da coletividade, em que pese tratar-se de uma autoavaliação. E autoavaliações podem apresentar

<sup>50</sup> Como a CSFS é uma câmara mista (representantes de diferentes cadeias produtivas), o setor representado para o membro significa o segmento produtivo que a entidade dele representa, ou seja, uma das seis cadeias produtivas que compõem a câmara.

viés metodológico, uma vez que os atores tendem a avaliar positivamente sua atuação e a valorizar o espaço participativo em que estão envolvidos, podendo se diferenciar dos resultados percebidos na prática. E nesses casos, evitar vieses é uma tarefa bem difícil, mas que pode ser amenizada com a observação do pesquisador a médio prazo. Ainda que isso possa acontecer, resultados semelhantes foram constatados em estudo do IPEA (2013) – *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros* – que ao fazer essa pergunta para 24 conselhos nacionais, os conselheiros declararam representar “interesses de toda a coletividade”, ainda que a literatura indique predominância de interesses setoriais nos conselhos (IPEA, 2013, p.38).

Aprofundando um pouco mais essa questão, perguntou-se “com que frequência a atuação dos(as) membros da câmara corresponde aos interesses de seus respectivos setores”. Obteve-se então o seguinte resultado, como mostra o gráfico 13.

Gráfico 13. Frequência da correspondência entre a atuação dos conselheiros e os interesses de seu setor.

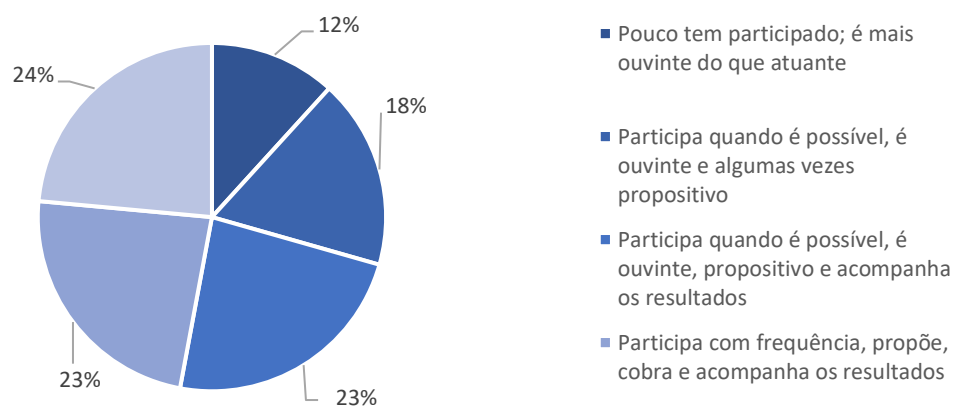


Fonte: Elaboração da autora.

O gráfico 13 mostra que 47% dos respondentes consideram que a atuação dos membros corresponde “sempre” aos interesses do setor que representam, enquanto outros 47% afirmam que corresponde “frequentemente”. Apenas 11% dos respondentes afirmaram que esta correspondência ocorre “às vezes”. Nenhum membro respondeu “nunca”, “raramente” e “não sabe/não se aplica”.

Continuando nessa linha, foi perguntado aos membros: “como você considera a sua participação na câmara?”. Essa pergunta também é do tipo autoavaliação, e por essa razão pediu-se sinceridade nas respostas (gráfico 14).

Gráfico 14. Autoavaliação dos membros quanto a sua própria participação na CSFN

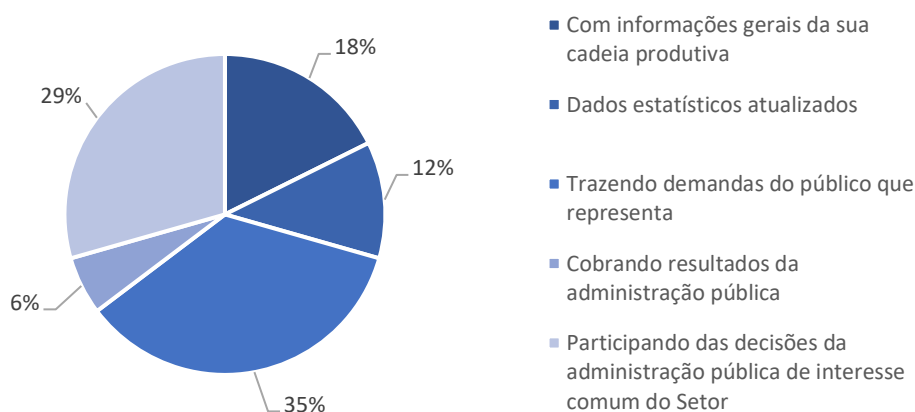


Fonte: Elaboração da autora.

Foram propostos cinco níveis de participação. Do total de entrevistados, 24% responderam que “participam sempre, propõe, cobra e se engaja em conseguir os resultados”; outros 24% afirmam “participar com frequência, cobrar e acompanhar os resultados”; o mesmo percentual (24%) “participa quando é possível, mas é ouvinte, propositivo e acompanha os resultados”; 18% “participam quando é possível, é ouvinte, porém somente algumas vezes é propositivo”; e por fim 12% responderam que “pouco tem participado e é mais ouvinte do que atuante”. Verifica-se que os resultados dessa questão foram bem distribuídos entre as opções de resposta. Contudo, o percentual dos participantes que além de participarem, se engajam em conseguir os resultados é relativamente baixo. O autor Bispo Junior discute em seu trabalho sobre esse aspecto do engajamento. Ele defende que “*a qualidade da representação nas instâncias participativas é determinada pelo grau de comprometimento e participação dos atores representantes da sociedade no processo de construção e implementação das políticas*”. E complementa que onde existe o interesse e a participação daqueles que serão afetados pela política, a representatividade está assegurada, assim como o inverso é verdadeiro, podendo conferir à organização representativa e à instituição participativa uma capacidade limitada de influenciar as decisões públicas (BISPO JUNIOR, 2018, p.117, grifo nosso), podendo conferir uma baixa eficácia da atuação participativa.

Continuando a investigação sobre a atuação dos membros na câmara, foi perguntado “de que forma você/sua instituição acredita mais contribuir com a atuação da Câmara?”, e obteve-se o seguinte resultado (gráfico 15).

Gráfico 15. Principais formas de contribuição dos membros/instituições à CSFN

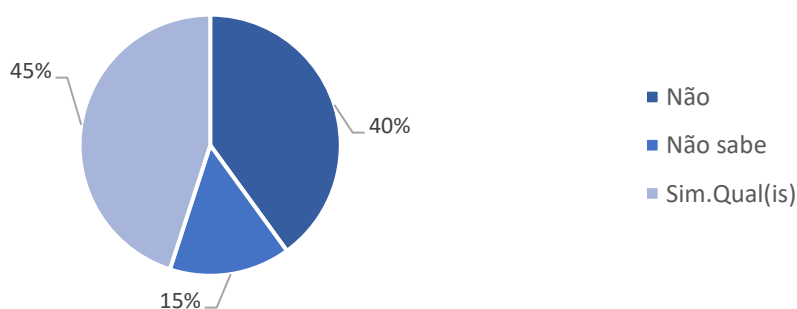


Fonte: Elaboração da autora.

Um pouco mais de 1/3 dos membros respondentes (35%) acreditam contribuir com a câmara “trazendo demandas do público que representa”; 29% afirmam que contribuem “participando das decisões da administração pública de interesse comum do setor (público ou privado)”; 18% dos membros contribuem mais com informações gerais da sua cadeia produtiva; 12% acreditam contribuir com dados estatísticos atualizados; e 6% contribuem cobrando resultados da administração pública. Esse resultado reflete que os membros da câmara se percebem mais na posição de contribuir com a gestão pública do que cobrar resultados dela.

Partiu-se então para a questão da representação, e foi perguntado aos membros se contam com uma base de apoio, que conforme dito anteriormente, refere-se ao *grupo de interesse*<sup>51</sup> representado pela entidade na câmara. Os resultados estão expressos no gráfico 16.

Gráfico 16. Percentual de membros da CSFN que contam com base de apoio do setor representado



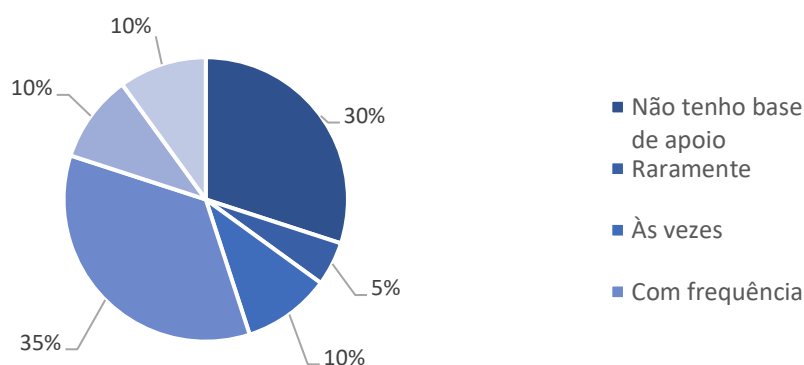
Fonte: Elaboração da autora.

<sup>51</sup> Grupo principal de pessoas representadas pelo membro

Dos respondentes, 45% afirmam ter base de apoio, enquanto 40% afirmam “não ter base de apoio”; e 15% responderam “não saber”. Portanto, mais de 50% dos membros da câmara não se reportam a uma base de apoio para discutir, articular ou informar sobre os assuntos tratados neste fórum. Isso nos leva a deduzir que estes membros tomam decisões por conta própria, sem consultar suas bases para articular posições, nem para informá-las das decisões deliberadas. Na pesquisa realizada pelo IPEA junto a conselhos gestores nacionais, a qual tenho usado neste trabalho para uma análise comparativa, o resultado para essa questão foi bem diferente: 82% dos conselheiros que participaram da pesquisa, declararam possuir base de apoio, e com isto, o IPEA (2013, p. 30) constatou que “a presença de base é alta em conselhos de todas as áreas temáticas”.

Explorando um pouco mais esse aspecto, buscou-se saber dos membros que contam com base de apoio, qual a frequência de contato com o público representado (gráfico 17):

Gráfico 17. Frequência de contato dos membros com a sua base de apoio



Fonte: Elaboração da autora.

Do total de membros que contam com base de apoio, apenas 10% afirmam estar “sempre” em contato com o seu grupo de interesse representado na câmara; 35% afirmaram manter contato “com frequência”; 10% responderam que mantém contato “às vezes”; 5% fazem contato “raramente”; 10% responderam “não saber”. Esse resultado demonstra que apenas 1/3 dos membros de fato dão um *feedback* ao seu grupo interessado, acerca da sua atuação na câmara. Esse dado vai de encontro aos resultados de questões anteriores como: a que buscou identificar os principais interesses dos participantes, em que 53% dos membros responderam defender os “interesses da coletividade” e não apenas os interesses do seu setor/segmento, ou

mesmo de sua organização; e ainda a questão que buscou avaliar “escolha dos representantes dentro da entidade”, aspecto avaliado como satisfatório por 53% dos respondentes, conforme demonstrado anteriormente na tabela 4.

Entretanto, quando esse *feedback* acontece, buscou-se saber qual a frequência de contato dos membros com suas bases de apoio para se comunicar nas seguintes situações (tabela 6).

Tabela 6. Finalidade e frequência da comunicação dos membros da CSFN com suas bases de apoio para assuntos específicos

Motivo de Contato	Nunca	Raramente	Às vezes	Frequentemente	Sempre
Definir/sustentar posicionamento na câmara	5%	0%	26%	16%	21%
Relatar os debates/encaminhamentos da câmara	5%	11%	16%	16%	21%
Prestar contas sobre a sua atuação na câmara	6%	6%	28%	11%	22%
Construir/fortalecer articulações	0%	0%	6%	33%	28%

Fonte: Elaboração da autora.

Para facilitar a compreensão, analisou-se aqui os maiores percentuais para cada aspecto considerado. Dos respondentes que afirmaram realizar algum tipo de *feedback* com suas bases de apoio (grupos de interesse), 33% afirmaram se comunicar com sua base “frequentemente” para construir e/ou fortalecer articulações; 28% dos respondentes responderam comunicar sua base apenas “às vezes” para “prestar contas da sua atuação na câmara”; assim como 26% também responderam se comunicar “às vezes” para “definir ou sustentar posicionamento na câmara”. Quanto ao aspecto “relatar os debates e encaminhamentos da câmara” 11% afirmaram comunicar “raramente” as suas bases de apoio, aspecto com maior frequência desse conceito. O tipo de resposta “nunca comunicar” ficou entre 5 e 6% para os aspectos avaliados, exceto “construir/fortalecer articulações” que não recebeu esse conceito.

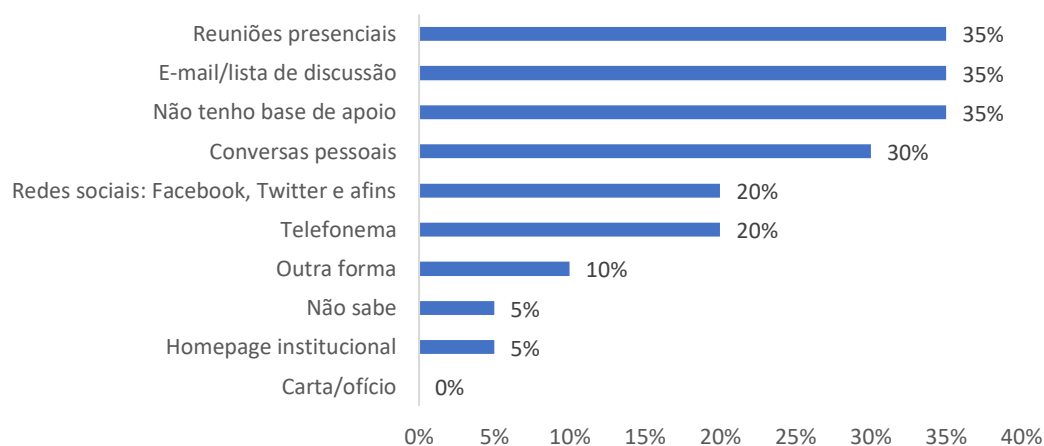
Esse aspecto da participação é discutido na literatura no que se refere aos limites da representação para expressar a pluralidade de perspectivas. Os argumentos de Bohman (2012), retratado na resenha de Débora de Almeida, diz que as duas partes, tanto representados como representantes, precisam estar conectadas para a influência se processar via representação. E nesse sentido pode ocorrer de “*públicos fracos, sem poder decisório direto, se transformarem em públicos fortes, quando conseguem influenciar o processo de decisões estatais*” (ALMEIDA, 2012, p.249). E essa influência pode estar relacionada ao modo exitoso de



comunicar práticas e informações do nível societário para o nível administrativo pelos representantes (AVRITZER; SANTOS, 2003).

Foi averiguado, ainda, por quais canais ocorre essa comunicação, mesmo que seja apenas para caracterizar as formas de comunicação entre representado e representante. As principais formas de contato que os membros da CSFN utilizam para comunicar sua atuação às suas bases de apoio são<sup>52</sup>: 35% utilizam e-mail; outros 35% fazem essa comunicação por meio de reunião presencial; 30% informam suas bases por conversas pessoais; 20% se comunicam por meio de redes sociais (facebook, twitter, whatsapp, etc); 10% afirmaram usar outra forma de comunicação; 5% se comunicam através de homepage institucional; e 5% não soube responder (gráfico 18).

Gráfico 18. Formas de comunicação dos membros da CSFN com sua base de apoio



Fonte: Elaboração da autora.

Esse dado pode ser usado de forma a aprofundar a compreensão da dinâmica da relação entre representante e representado, na busca dos fatores que podem fragilizar ou fortalecer essa relação, e conseqüentemente a representatividade da câmara. Esse dado também nos mostra que o uso de ferramentas virtuais (internet) para a comunicação entre representantes e representados já se iguala ao “contato direto/pessoal”; e que as mídias sociais podem favorecer sobremaneira o trabalho dos membros para acessar informações e divulgações do órgão gestor da política. Apesar de ser uma excelente ferramenta para divulgação das ações das câmaras e de contato com a sociedade, a homepage institucional aparece com baixa frequência de uso pelos membros

<sup>52</sup> Ressalta-se que era possível mais de uma resposta por membro.

(5%), o que pode ser atribuído ao baixo registro oficial das atividades e ações da Câmara por parte do órgão gestor. Entretanto, essas ferramentas podem ser poderosas aliadas para divulgar o trabalho das câmaras e convocar os grupos de interesse a participar

De forma sintética, o quadro 26 apresenta os resultados das questões abordadas nesse bloco de perguntas que buscou averiguar “como participam”.

Quadro 25. Resumo do perfil de atuação dos membros da CSFN do Mapa

Questão	Resultados
Satisfação dos membros quanto à composição da CSFN: Muito Satisfatório (MS), Satisfatório (S), Pouco Satisfatório (OS), Insatisfatório (I), Não se Aplica (NA)	Número total de membros (84%-S); Número de membros em cada setor (68%-S, 21%-PS); Forma de escolha das entidades com assento na câmara (68%-S); Forma de escolha dos membros dentro das entidades (53%-S)
Interesses defendidos pelos membros da CSFN (1ª opção de resposta)	Interesses de toda a coletividade (53%); Interesses do meu setor (35%); Interesses da minha instituição (29%);
Frequência com que a atuação dos(as) membros da câmara corresponde aos interesses de seus respectivos setores?	(47%) Sempre, (47%) frequentemente, (11%) às vezes
Autoavaliação dos membros quanto a sua própria atuação na Câmara setorial	(24%) participa sempre, propõe, cobra e se engaja em conseguir os resultados; (24%) participa com frequência, cobra e acompanha os resultados; (24%) participa quando é possível, mas é ouvinte, propositivo e acompanha os resultados; (18%) participa quando é possível, é ouvinte, porém somente algumas vezes é propositivo; e por fim (12%) pouco tem participado e é mais ouvinte do que atuante
Quais as principais formas de contribuição dos membros/instituições à CSFN?	(35%) contribuem trazendo demandas do público que representa; (29%) contribuem participando das decisões da administração pública de interesse comum do setor; (18%) contribuem mais com informações gerais da sua cadeia produtiva (uma vez que essa câmara é mista e envolve seis cadeias produtivas); (12%) contribuem com informações e dados estatísticos atualizados; e (6%) contribuem cobrando resultados da administração pública.
Os membros da câmara contam com uma base de apoio?	(45%) tem base de apoio; (40%) não tem base de apoio; (15%) responderam “não saber”.
Qual a frequência de contato com essa base de apoio (grupo representado)?	(35%) mantem contato “com frequência”; (10%) está “sempre” em contato; (10%) mantém contato “às vezes”; (5%) faz contato “raramente”; (10%) respondeu “não saber”.
Frequência de comunicação dos membros da câmara com suas bases de apoio para assuntos específicos: nunca (NC), raramente (RR), às vezes (AVz), frequentemente (FR) e sempre (SM),	Definir/sustentar posicionamento na câmara (26%-AVz); relatar os debates/encaminhamentos da câmara (21%-SM, 11%-RR); prestar contas sobre a sua atuação na câmara (28%-AVz, 6%-NC); construir/fortalecer articulações (33% - FR)
Formas de comunicação dos membros da CSFN com sua base de apoio	(35%) utilizam e-mail; (35%) reunião presencial; (30%) conversas pessoais; (20%) usam redes sociais (whatsapp, facebook, twitter etc); (10%) outra forma de comunicação; (5%) se comunica através de homepage institucional; e (5%) não soube responder.

Fonte: Elaboração da autora.

Considerando que a representação se dá por meio de atores coletivos, na percepção de Almeida (2017) a legitimidade passa por perguntas essenciais do tipo “quem representa”, “o que representa” (interesses, perspectivas, discursos, temas), e “como representa” – que tipo de relacionamento cultivam com o representado. Em suma, observa-se que dos aspectos averiguados de dimensão *Qualidade da Representação*, os que mais chamaram a atenção foram: i) a comunicação e a articulação dos representantes com suas bases (entidades/instituições), e com os beneficiários das políticas públicas por eles defendidas; e, ii) a prestação de contas do representante ao representado sobre sua atuação. Menos de 30% consultam suas bases para definir ou sustentar posicionamentos na Câmara, e apenas 21% relatam os encaminhamentos e desdobramentos aos seus representados.

Ainda que 53% dos respondentes tenham afirmado que os critérios de escolha do representante dentro da entidade/órgão sejam satisfatórios, chamou atenção a “baixa comunicação do representante com suas bases”. A preocupação com o método de escolha e critérios de seleção dos representantes nas suas entidades/organizações para atuar nas instituições participativas deve estar sempre presente, assim como a pluralidade de segmentos representados no âmbito das IPs (LÜCHMANN, 2015; LÜCHMANN & ALMEIDA, 2010; ALMEIDA, 2017), pois tais fatores podem vir a influenciar sua eficácia e efetividade. Essa pouca articulação entre representante e representado pode refletir diretamente na qualidade da representação. Tais aspectos são corroborados nas respostas dos participantes quanto aos pontos fracos e necessidade de aprimoramento, explorados na seção 5.4.

Na questão que aborda os pontos fracos da CSFN, 12% dos participantes responderam que a “*desorganização das cadeias produtivas reflete em baixa representatividade política e fraco engajamento na câmara: fraca governança do setor*”. E 18% apontam que para o aprimoramento deste colegiado é “*necessário representantes mais atuantes, no que diz respeito a propor medidas, acompanhar e cobrar as demandas enviadas aos devidos setores*”, ou seja, um maior “Engajamento dos participantes”.

E quanto à pluralidade na composição da Câmara, observa-se que não há por exemplo, representantes dos consumidores ou dos trabalhadores do setor de FNs. Para Young (2006) não há uma fórmula geral para aplicar um princípio de **representação inclusiva**. Há que se buscar a meta de introduzir mais membros de grupos marginalizados, nos diferentes organismos de representação. Partindo dessa premissa, a pluralidade e diversidade dos atores e instituições envolvidos no processo participativo podem estar fortemente relacionados com os resultados produzidos no interior de uma IP, como no caso da Câmara estudada.

A relação entre representantes e representados no âmbito das instituições participativas tem sido objeto de estudo de muitos autores. Não só a prestação de contas dos representantes junto aos representados, mas também os mecanismos formais de representação/autorização têm sido alguns dos aspectos analisados. Existem posições antagônicas quanto a isso, sendo que alguns autores inclusive consideram que a representação pode ser estabelecida mediante diferentes pactos de interesse, sem desqualificá-la, mas sim conferindo legitimidade à mesma (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006; YOUNG, 2006; AVRITZER, 2007).

Contudo, há argumentos contrários que são apresentados nessa discussão e defendem a obrigatoriedade de autorização e prestação de contas, inclusive por intermédio de mecanismos formais, o que evitaria a dependência dos representados da boa vontade dos representantes, com pouca capacidade de intervir no processo participativo (LAVALLE; CASTELLO, 2008; MIGUEL, 2011 *apud* IPEA, 2013).

Entretanto, constata-se que os resultados da pesquisa quanto à dimensão *Qualidade da Representação* se alinham mais à ideia de que “*a falta de mecanismos formais de autorização e prestação de contas do representante aos representados desqualifica a representação*”, pois afeta sua qualidade. E deste modo, tal resultado nos leva a inferir que os aspectos “comunicação e articulação com as bases representadas”, “prestação de contas do representante à sua base” e “diversidade na composição da IP” são suficientemente sustentados na literatura para afirmar que podem afetar consideravelmente a eficácia da CSFN (ANDUIZA; MAYA, 2005; MILANI, 2008; ROMÃO, 2014; TATAGIBA, 2010; LUCHMANN; ALMEIDA, 2010; LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011; SUAS, 2012, 2018; IPEA, 2013; LUCHMANN, 2015; ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; ALMEIDA, 2017).

### 5.3 Análise da participação da CSFN sob a ótica da Processo decisório

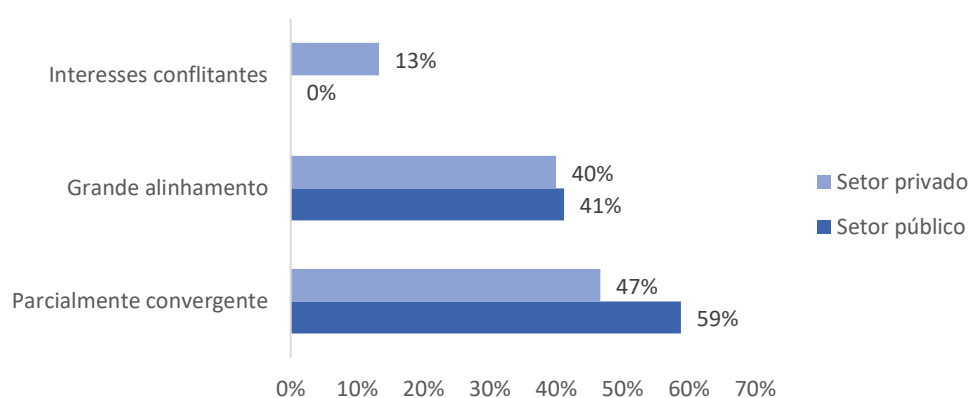
Este bloco de perguntas buscou captar a percepção dos membros acerca da atuação da câmara; como ela defende os *interesses* dos grupos representados; como os membros percebem a *articulação*, com e entre os setores da câmara (público e privado); e o poder de *influência* das decisões da câmara nas esferas de poder. Entre outros aspectos sobre o funcionamento da câmara, foram considerados: relevância dos assuntos tratados, clareza de objetivos, principais obstáculos enfrentados e resultados percebidos.

E numa segunda etapa, analisou-se ainda o processo decisório, no qual foram utilizadas as informações registradas em ata, para se investigar como os membros decidem e sobre o que decidem.

### 5.3.1 Processo participativo: como decidem

Iniciou-se então esse bloco de perguntas verificando se os *interesses* dos setores público e privado são convergentes com os interesses coletivos da câmara. Eles puderam optar por: “parcialmente convergente”, “grande alinhamento” ou “interesses conflitantes”, e as respostas foram as seguintes (gráfico 19).

Gráfico 19. Convergência de interesses dos setores representados na CSFN



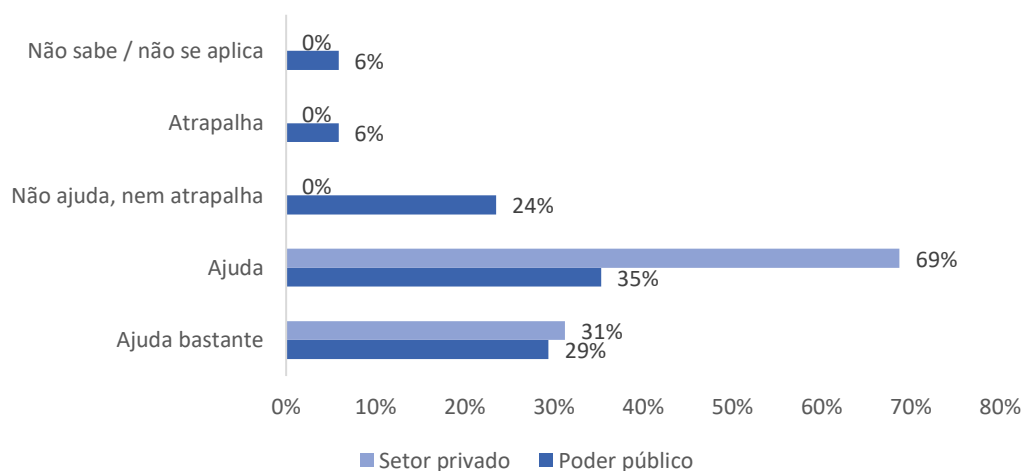
Fonte: Elaboração da autora.

Mais da metade dos respondentes percebem que o setor público tem interesses “parcialmente convergentes” com os interesses coletivos da câmara (59%), enquanto o setor privado tem 47%. Praticamente empatou o número de membros que percebem um “grande alinhamento” de interesses, tanto da parte do setor privado quanto do setor público, com os interesses coletivos, o que corrobora a questão da tabela 5 (bloco anterior), onde se verifica que 53% dos membros afirmam defender os “interesses de toda a coletividade”. Contudo, 13% de membros responderam que o setor privado apresenta “interesses conflitantes” com os interesses da coletividade. Esse dado pode estar relacionado às disputas internas entre os próprios membros do setor privado, que representam distintos grupos de interesse, tais como indústrias e produtores rurais.

Outra pergunta direcionada aos membros foi “como avaliam o papel dos setores (público e privado) na atuação da câmara. Essa questão, portanto, visou verificar a atuação dos setores dentro da câmara, e com este objetivo foram oferecidas as seguintes opções de respostas:

“ajuda bastante”; “ajuda”; “não ajuda, nem atrapalha”; “atrapalha”; “atrapalha bastante”; e “não sabe/não se aplica”. Obteve-se então o seguinte resultado (gráfico 20):

Gráfico 20. Percepção dos membros quanto a atuação dos setores público e privado na CSFN



Fonte: Elaboração da autora.

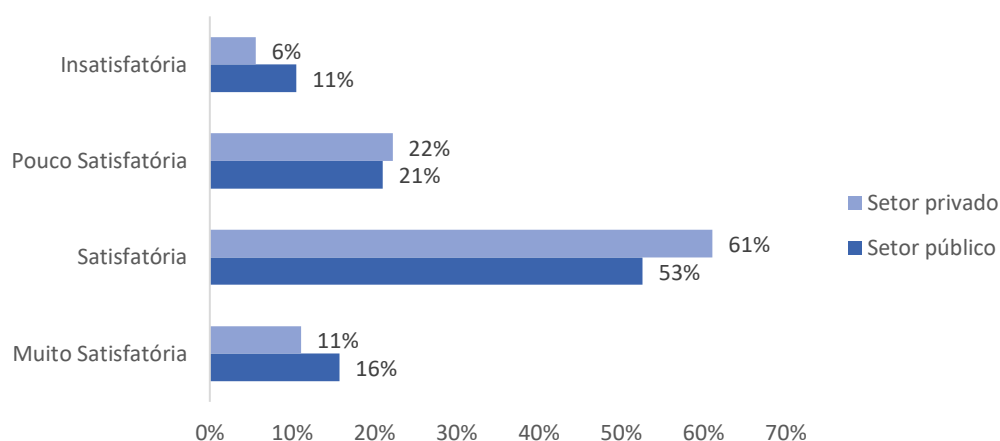
Conforme o gráfico 20, a percepção da atuação do setor privado é sobretudo positiva. Os membros acreditam que a participação deste setor “ajuda” (69%) ou “ajuda bastante” (31%). A avaliação da atuação do poder público é razoavelmente positiva: 29% dos membros acreditam que o poder público “ajuda bastante”; 35% acham que este setor “ajuda”; porém, 24% acham que o setor público “não ajuda, nem atrapalha” e 6% acham que “atrapalha”. Outros 6% dos membros responderam “não sabe/não se aplica”.

A percepção dos respondentes quanto à atuação dos setores público e privado pode estar relacionada com a *articulação* entre os diferentes atores e instituições que integram o ambiente participativo/deliberativo, e é um outro fator bastante discutido na literatura especializada acerca das IPs. Almeida (2017, p. 658) considera os problemas de articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, principalmente aquelas relativas à política econômica, e outras arenas e atores da participação, uma dimensão importante para a análise da efetividade da participação. Débora Almeida e Luciana Tatagiba (2012) observam que os conselhos (instituições participativas) “são pouco conhecidos para além das organizações da sociedade civil diretamente envolvida com a temática”. É fundamental conhecer tanto o ambiente institucional que envolve a política pública, como o ambiente societário, e o lugar que a instituição participativa ocupa nessa “rede”

da política setorial para garantir o caráter deliberativo na máquina estatal (CÔRTEZ, 2009; TATAGIBA, 2010B; ALMEIDA & TATAGIBA, 2012; MORONI, 2012; PIRES & VAZ, 2012; PIRES et. alli, 2012).

E quanto a esse aspecto, o gráfico 21 apresenta o nível de satisfação dos membros com o “grau de articulação da câmara com os setores que a compõem” (público e privado).

Gráfico 21. Nível de satisfação quanto a articulação da CSFN com setores que a compõem

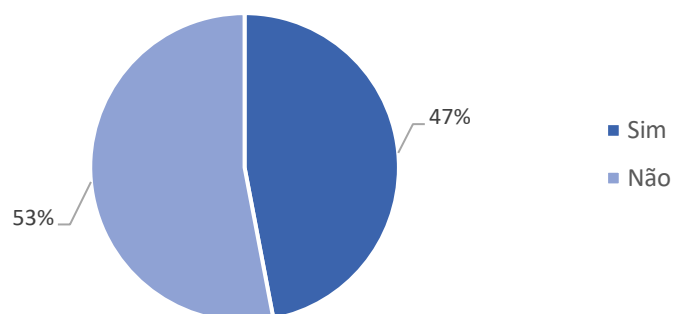


Fonte: Elaboração da autora.

A maioria dos respondentes se encontram satisfeitos com o grau de articulação, tanto com o poder público (53%), quanto com o setor privado (61%). De todo modo, nota-se que existe uma insatisfação um pouco maior no que se refere à articulação com o poder público que obteve 11% das respostas “insatisfatório”, enquanto o setor privado obteve 6% para essa mesma resposta.

A existência de articulação foi verificada para além do poder executivo, pois o legislativo também faz parte dessa teia institucional das políticas públicas. Partindo desse entendimento, foi averiguado se os segmentos do setor privado, representados na câmara de fibras, articulam ou contam com algum apoio do poder legislativo (gráfico 22). Dos participantes do setor privado na pesquisa, 47% responderam que “sim”, articulam ou contam com algum apoio do legislativo, enquanto 53% responderam que “não”.

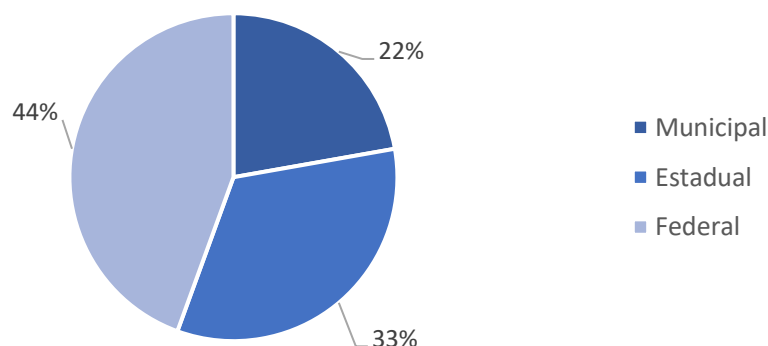
Gráfico 22. Representantes do setor privado que contam com o apoio do legislativo.



Fonte: Elaboração da autora.

Complementando essa questão, averiguou-se ainda de qual esfera legislativa essas entidades do setor privado da CSFN receberam apoio, resultados expressos no gráfico 23:

Gráfico 23. Apoio das esferas legislativas ao setor das Fibras Naturais



Fonte: Elaboração da autora.

Observa-se que o maior apoio ou articulação dos membros representantes do setor privado ocorre com a esfera legislativa federal (44%), seguida da estadual (33%), com baixa articulação na esfera municipal. Esse resultado pode estar relacionado ao fato de as políticas setoriais mais importantes para o setor das fibras naturais serem de âmbito federal, como por exemplo: PRONAF, PGPM, Garantia Safra, Custo de Produção, AGF, PEP, Antidumping, C&T, entre outras. E com isso, a articulação na esfera legislativa é importante para assegurar o acolhimento das sugestões e demandas das câmaras setoriais, tanto pelo poder executivo como pelo próprio legislativo, e dentre outras coisas, se fazer cumprir certas leis, articular recursos públicos – inclusive de emendas parlamentares –, e defender os interesses do setor junto aos programas governamentais.

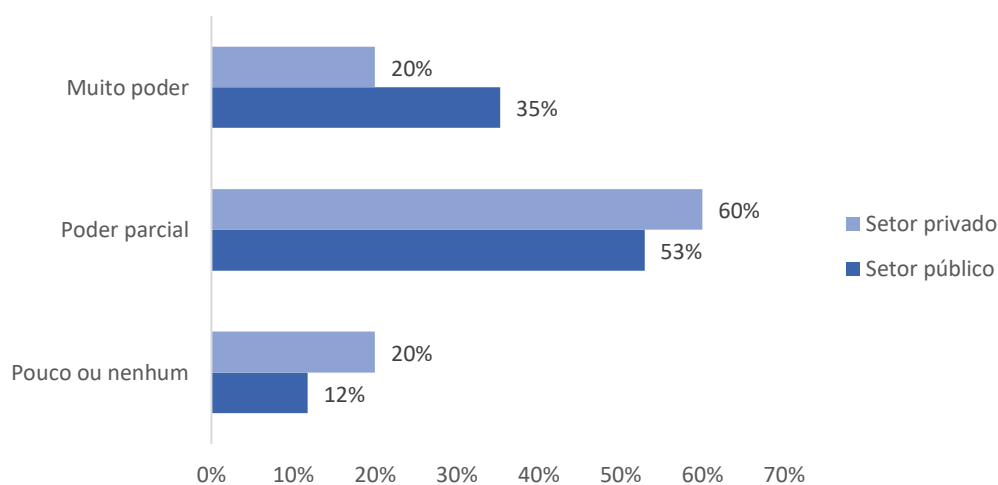


Dado a natureza apenas consultiva das CS e CTs, a eficácia pode ser afetada na medida em que seu caráter deliberativo não é vinculante. Deste modo, a articulação das IPs com as diferentes esferas de poder e entre as próprias esferas participativas pode ser crucial para a obtenção de resultados.

Os aspectos sobre *interesses* defendidos e *articulação* da câmara nos abre caminho para verificar o poder de influência dos setores público e privado nas decisões da câmara; e da câmara nas diferentes instâncias de políticas. A capacidade de incidência política de uma IP, seja ela qual for, e o seu impacto em diferentes esferas de poder são questões apontadas na literatura como forte indicativo de sua eficácia e efetividade. Neste trabalho, estes aspectos são observados a partir: i) das avaliações dos membros quanto ao poder dos setores representados em influir nas decisões da câmara; ii) quanto à capacidade da câmara de estimular ações ou pautar temas de interesse em instâncias políticas como o Congresso Nacional, o Ministério ou Secretaria ao qual a câmara é vinculada, e outros órgãos ministeriais e secretarias, bem como sobre a opinião pública de maneira mais ampla.

Iniciamos com a questão que buscou verificar a percepção do membro quanto ao poder dos respectivos setores (público e privado) em influenciar as decisões da câmara. Foram oferecidas três opções de respostas: “pouco ou nenhum”, “poder parcial” ou “muito poder”. O resultado está expresso no gráfico 24:

Gráfico 24. Poder dos setores em influenciar as decisões da CSFN



Fonte: Elaboração da autora.

Em geral, a percepção dos respondentes é de que ambos os setores têm “poder parcial” – 60% referente ao setor privado, e; 53% referente ao setor público. Entretanto, observa-se uma

ligeira diferença no percentual de respondentes que afirmam que o setor público tem “muito poder” nas decisões (35%), e apenas 20% percebem o mesmo sobre o setor privado. Ainda que um percentual maior de membros tenha respondido que o setor público tem “muito poder” nas decisões, as respostas ficaram equilibradas quanto à opção “poder parcial”, o que reflete que mais de 50% dos membros acreditam haver um equilíbrio de poderes entre os dois setores.

Aprofundando-se um pouco mais na questão “influência da câmara”, buscou-se saber a percepção dos membros quanto à influência em certos assuntos, como: - agenda do Congresso Nacional; - políticas públicas do Mapa; - políticas públicas de outros Ministérios; - Iniciativas de pesquisas da academia e de instituições de PD&I; - iniciativas do setor produtivo; - percepção da opinião pública sobre o tema da câmara (tabela 7).

Tabela 7. Percepção quanto à influência da atuação da CSFN sobre outras instâncias políticas

Itens de avaliação	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
Agenda do Congresso Nacional	0%	25%	44%	19%	13%
Políticas públicas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18%	24%	47%	6%	6%
Políticas públicas de outros ministérios com os quais a câmara se relaciona	6%	31%	50%	6%	6%
Iniciativas de pesquisa da academia e de instituições de PD&I	6%	31%	31%	25%	6%
Iniciativas do setor produtivo	0%	56%	31%	6%	6%
Percepção da opinião pública sobre o tema	0%	38%	44%	19%	0%

Fonte: Elaboração da autora.

Todos os aspectos avaliados neste tópico receberam predominantemente o conceito “pouco significativo”: “políticas públicas de outros ministérios com os quais a câmara se relaciona” obteve 50% desse conceito, seguida de “Políticas públicas do Mapa” (47%) e “Agenda do Congresso Nacional” (44%). Quanto à influência da atuação da câmara nas “iniciativas de pesquisa da academia e de instituições de PD&I”, 25% dos respondentes afirmam que a câmara “não tem influência”; 13% responderam “não saber” sobre a influência da câmara na “agenda do congresso nacional”. Assim como para a avaliação da influência da câmara sobre as *políticas públicas de outros ministérios*, percebe-se também uma avaliação menos positiva quanto ao impacto da câmara sobre as políticas públicas do próprio órgão gestor da política setorial – Mapa – avaliado por 47% dos representantes como “pouco significativo”. Percepções como esta sugerem que existem aspectos da articulação entre diferentes

organizações da sociedade, das instâncias políticas e áreas de políticas públicas que precisam ser fortalecidos.

Em muitas ocasiões a câmara delibera ações que exigem articulação intersetorial, - com outros ministérios, com instituições de pesquisa, com agentes bancários, com entidades do próprio setor/cadeia produtiva etc. – e que demandam um longo período para serem solucionadas. Resultado semelhante foi encontrado por Bispo Jr (2018, p.116) ao analisar o Conselho de Saúde da Bahia. O autor observou que esse tipo de ação é de difícil acompanhamento e controle por sua própria natureza. Ademais, a implementação efetiva de ações que demandam a análise e aprovação de outras áreas do governo, como as áreas econômica, de planejamento, meio ambiente, entre outras, pode ir de encontro à falta de conhecimento e sensibilidade às demandas de outra pasta.

Deste modo, a percepção dos membros acerca da *influência do processo decisório* pode ser um forte indicativo dos fatores que condicionam a eficácia da câmara. O trabalho de Graziella Demantova (2003) corrobora com essa afirmação, pois ela relaciona a eficácia do conselho gestor municipal por ela avaliado – o CMDR de Campinas-SP – com a percepção dos conselheiros acerca do papel do conselho, da maneira pela qual são definidos e priorizados seus objetivos, dos fatores que contribuíram (ou não) para a realização desses objetivos. Bispo Jr. e Demantova observam que esses aspectos associados à influência de uma IP podem refletir inclusive na opinião pública sobre o tema central (causa) defendido por essa mesma IP. Nesta perspectiva, 44% dos respondentes da pesquisa avaliam que a câmara de fibras exerce pouca influência sobre a opinião pública, igual à proporção observada quanto a influência na agenda do Congresso Nacional.

Esta percepção pouco favorável quanto à influência de uma IP em diferentes instâncias políticas é bastante similar aos resultados obtidos pelo IPEA, ao avaliar *conselhos de políticas* em 2013, que observou opinião desfavorável em todas as áreas temáticas analisadas. Sobretudo, as avaliações do tipo “pouco significativa” e de “não tem influência” predominaram entre os conselheiros de infraestrutura e recursos naturais (IPEA, 2013, p.49). Tais resultados, tanto dessa pesquisa como a do IPEA (2013) convergem, de certa forma, com a ideia de Almeida e Tatagiba (2012) da dificuldade dos espaços participativos de fazer reverberar ou repercutir no ambiente político-social mais amplo as suas deliberações. As autoras discutem que apropriação dessas instâncias de participação pela sociedade é fundamental para o seu êxito, e para isso, é preciso criar *novas formas de comunicação com a esfera pública* capazes de traduzir os temas

das diferentes IPs, como por exemplo: realizar audiências ampliadas e descentralizadas, facilitar o acesso ao público interessado às reuniões, facilitar o acesso às atas e resoluções das reuniões.

Ainda sobre o funcionamento da CSFN, buscou-se saber a percepção dos membros quanto às principais dificuldades e obstáculos enfrentados por este colegiado. Foi ofertada uma lista com 12 opções de respostas, permitindo o respondente marcar até três alternativas, sendo ainda possível apontar uma resposta que não estivesse dentre as opções oferecidas. Contudo não houve nenhuma resposta complementar (tabela 8).

Tabela 8. Principais dificuldades e obstáculos observados pelos membros da CSFN

Opções de respostas	Frequência
Baixa prioridade política por parte do Ministério da Agricultura onde a câmara está vinculada	53%
Carência de assessoramento técnico e executivo para encaminhamentos, acompanhamento e monitoramento dos assuntos e matérias de interesse do colegiado	47%
Reuniões muito esparsas	41%
Limitação de recursos por parte dos membros para participarem das reuniões em Brasília ou em outro Estado	41%
Pouco tempo de discussão nas reuniões	24%
Questões políticas alheias à agenda do conselho	24%
Falta de assessoria parlamentar para pautar o congresso	24%
Divergência nas opiniões dos membros	12%
Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	6%
Outro (especifique)	6%
Excesso de burocracia para os encaminhamentos das propostas/demandas	0%
Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)	0%
Excesso de burocracia	0%

Fonte: Elaboração da autora.

A principal dificuldade apontada por 53% dos respondentes foi a “baixa prioridade política por parte do Ministério da Agricultura”, órgão gestor das CS. Esse dado reforça a questão que tratou da percepção da influência da câmara em certos assuntos/áreas (gráfico 24), na qual 47% dos membros responderam que as políticas públicas do Mapa sofrem “pouca influência” da CSFN, o que pode se constituir em um fator limitador de sua eficácia.

A segunda maior dificuldade apontada foi “carência de assessoramento técnico e executivo para encaminhamentos, acompanhamento e monitoramento dos assuntos e matérias de interesse do colegiado”. Esse aspecto já foi tema de discussão na câmara (registrado em ata), pois toda câmara setorial pode indicar um consultor técnico, ou seja, um profissional especializado para dar suporte aos trabalhos deliberados pela câmara, assim como assessorar o

Presidente e a Secretaria Executiva. Contudo, segundo o regimento das câmaras (Art. 24)<sup>53</sup>, não há previsão de orçamento para remunerar este consultor, tornando esse encargo um serviço voluntário, o que pode vir a ser um limitador para a manutenção e qualidade desse serviço. A importância de uma assessoria profissional para dar suporte aos assuntos mais técnicos discutidos no âmbito de uma IP é retratado por alguns autores (TENDLER, 2000; ALMEIDA, 2017), tais como outros instrumentos institucionais para facilitar e dinamizar o processo participativo, como “mediadores ou facilitadores” de debates, e principalmente a promoção de capacitação para atores que atuam nessas instâncias (BORDENAVE, 1987; GOHN, 2003; ANDUIZA & MAYA, 2005; ALEGRETTI & MATTIAZZI, 2014). A atuação de um consultor que auxiliasse nas atividades da câmara com alguma expertise técnica e temática da área setorial poderia minimizar as assimetrias de informação, conferindo maior qualidade na comunicação entre os membros e suas instituições representadas, assim como no próprio processo deliberativo. Ou seja, poderia conferir impacto positivo na eficácia da câmara.

Os aspectos “reuniões muito esparsas” e “limitação de recursos por parte dos membros para participarem das reuniões em Brasília ou em outro Estado” são dificuldades apontadas por 41% dos membros respondentes. A periodicidade de reuniões é estabelecida na primeira reunião de cada ano civil, pactuada pelo plenário da câmara. A regra no estatuto estabelece apenas que toda câmara deve realizar ao menos 1 reunião por ano. A CSFN tem realizado 3 reuniões ordinárias (RO) por ano, o que pode ser modificado conforme o interesse e consenso dos membros. Há a possibilidade de se realizar reuniões descentralizadas (fora de Brasília – capital federal), e ainda reuniões extraordinárias, dependendo da urgência que alguma pauta requeira. No entanto, a limitação de recursos por parte dos membros para viajarem até Brasília é um fator que pode afetar a participação. Como visto no primeiro bloco de perguntas (perfil dos participantes), a câmara conta com membros espalhados pelas cinco regiões do país, e quando se trata de representantes de produtores rurais, esse representante pode ter que se deslocar do interior para a capital de seu Estado, onde ficam os aeroportos, usando mais de um meio de transporte. Tendo em vista tais dificuldades, algumas alternativas já estão sendo testadas pelo Ministério da Agricultura, como a realização de reuniões remotas. Deste modo, é possível ampliar a participação de atores que residem em municípios distantes conferindo maior diversidade e pluralidade às discussões e decisões tomadas pela câmara. Todos os demais aspectos apontados pelos membros como dificuldades enfrentadas, tiveram um percentual de

---

<sup>53</sup> Art. 24 da Portaria Nº 253, de 6 de novembro de 2019 que aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA, no qual estão vinculadas as Câmaras Setoriais do Mapa.

frequência menor que 40%, e consideramos que estes não apresentam impacto relevante na eficácia da câmara.

Finalizando esse bloco de questões acerca do funcionamento da CSFN, apresentamos uma síntese dos resultados obtidos no questionário (quadro 27).

Quadro 26. Resumo dos dados referentes ao processo participativo da CSFN/Mapa

Questão	Resultados
Convergência de interesses entre os setores representados na CSFN	59% dos respondentes percebem que o setor público tem interesses “parcialmente convergentes” com os interesses coletivos da câmara, e 47% têm a mesma opinião com relação setor privado; 13% de membros responderam que o setor privado apresenta “interesses conflitantes” com os interesses da coletividade.
Percepção dos membros quanto a atuação dos setores público e privado na CSFN	Setor privado: “ajuda” (69%) ou “ajuda bastante” (31%). O poder público: “ajuda bastante” 29%, “ajuda” (35%), “não ajuda, nem atrapalha” 24% e 6% acham que “atrapalha”.
Nível de satisfação quanto a articulação da CSFN com setores que a compõem	53% dos respondentes se encontram satisfeitos com o grau de articulação do poder público; e 61% satisfeitos com a articulação do setor privado; 11% se encontram insatisfeitos com a articulação do poder público que obteve 11% das respostas “insatisfatório”, enquanto o setor privado obteve 6% para essa mesma resposta.
Articulação do setor privado com o poder legislativo	Dos respondentes do setor privado, 53% responderam que “não” contam com o apoio do legislativo; 47% articulam ou contam com algum apoio
Apoio das diferentes esferas legislativas ao setor das Fibras Naturais	Dos representantes que recebem apoio do legislativo, 44% do apoio vem da esfera legislativa federal; 33% da estadual, e 22% da esfera municipal.
Poder dos setores em influenciar as decisões da CSFN: muito poder, poder parcial, pouco ou nenhum	Quanto ao poder de <b>influência do Setor privado</b> : (60%) poder parcial, (20%) muito poder, (20%) nenhum poder. Quanto ao poder de <b>influência do setor público</b> : (53%) poder parcial, (35%) muito poder, (12%) nenhum poder
Percepção quanto à influência da atuação da CSFN sobre outras instâncias de políticas. (*) <i>Considerou-se apenas o tipo de resposta com maior percentual para cada item avaliado</i>	<b>Influência pouco significativa</b> : Políticas públicas de outros ministérios com os quais a câmara se relaciona (50%); Políticas públicas do MAPA (47%); Agenda do Congresso Nacional (44%); Percepção da opinião pública sobre o tema (44%); Iniciativas de pesquisa da academia e de instituições de PD&I (31%). <b>Influência Significativa</b> : Iniciativas do setor produtivo (56% SG). <b>Não tem influência</b> : Iniciativas de pesquisa da academia e de instituições de PD&I (25%)
Principais dificuldades e obstáculos observados na CSFN (destacou-se apenas os aspectos com frequência acima de 40%)	<b>Baixa prioridade política</b> por parte do Ministério da Agricultura onde a Câmara está vinculada (53%); <b>Carência de assessoramento técnico</b> e executivo para encaminhamentos, acompanhamento e monitoramento dos assuntos e matérias de interesse do colegiado (47%); Reuniões muito esparsas (41%); Limitação de recursos por parte dos membros para participarem das reuniões em Brasília ou em outro Estado (41%)

Fonte: Elaboração da autora.

De maneira geral, dos dados explorados da *Dimensão Processo Participativo* merecem atenção os aspectos de atuação do poder público no âmbito da CSFN. A percepção dos respondentes com relação ao apoio dado pelo poder público às causas ou temas debatidos pela

Câmara é relativamente baixo. Apenas 29% acham que o poder público “ajuda bastante” e 35% “ajuda”. A percepção dos respondentes também demonstra que a Câmara exerce pouca influência nas políticas setoriais do Ministério da Agricultura de interesse do Setor de Fibras Naturais (47%), assim como nas políticas de outros órgãos que têm interface com o setor, como a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e suas vinculadas – Embrapa e Universidades. Esse dado é reforçado com a percepção de “nenhuma influência” da Câmara em “iniciativas de pesquisa da academia e de instituições de PD&I” (25%).

Em vista disso, os principais problemas identificados com base na percepção dos membros quanto ao processo participativo/decisório estão relacionados à “baixa prioridade política” por parte do seu órgão gestor – o Mapa – o que nos leva a inferir que tais aspectos estão fortemente relacionados a um “fraco engajamento e articulação” da Câmara com os parceiros do setor público, tanto do executivo como do legislativo; e ainda, relacionados com a “falta de planejamento e definição do que é estratégico para o Setor”, de modo a se estabelecer objetivos e metas, difundi-los junto aos decisores das políticas e persegui-los. Essas inferências podem ser corroboradas pelas repostas abertas dos participantes quanto às perguntas sobre os pontos fracos e necessidade de aprimoramento da Câmara, a ser mais bem detalhado na seção 5.4.

Os respondentes relatam que os maiores pontos fracos da atuação da CSFN são “*pouca capacidade de influir nas decisões políticas do próprio Mapa e de outras instâncias do executivo para resolução de questões importantes*” com 29%; seguido de “*fraca articulação intersetorial e no congresso nacional*”; “*fraca governança da pauta, do acompanhamento das deliberações, e de ações da câmara em médio e longo prazo*”; e, “*falta de comprometimento dos membros nos encaminhamentos e no desempenho dos grupos de trabalhos*”, todas com 12% das respostas. Com isto, pode-se afirmar que os aspectos de “Engajamento e Articulação”, “Clareza de objetivos” e “Influência nas decisões políticas” são limitadores da eficácia da CSFN.

### 5.3.2 Processo decisório: sobre o que se decide

Esse segundo conjunto de informações diz respeito ao processo participativo e os tipos de decisões tomadas pela CSFN. Essa etapa da pesquisa consistiu em analisar o conteúdo das atas de reuniões da Câmara desde a sua primeira reunião em 2011 até a vigésima terceira em

2019, com o intuito de traçar um perfil decisório para confrontá-lo com os resultados do questionário (perguntas fechadas e abertas). O conteúdo das atas foi dividido em manifestações e deliberações/resoluções, em que:

- Manifestação – considerou-se nesse trabalho como toda fala registrada em plenário, de um membro permanente ou convidado da câmara, com representatividade reconhecida por este fórum consultivo, sobre um determinado assunto (adotando as categorias definidas para tal, assim como os critérios de exclusão), e;
- Deliberação / resolução – considerou-se nesse trabalho como sendo toda proposta levada à decisão plenária após debate e entendimento da necessidade de providência e/ou encaminhamento. Para Avelino (2012, p. 110) "*trata-se de uma tomada de posição acerca de um assunto submetido à análise do conselho. É, portanto, um tipo especial de manifestação*". A análise de resoluções das IPs por meio da análise de suas atas pode ter diversos propósitos analíticos, conforme relatam Lavallo, Voigt e Serafim (2016), e essa estratégia tem sido bastante adotada em pesquisas sobre instituições participativas (AVRITZER et al., 2005; CUNHA, 2007; BRASIL et al., 2013). Diferente de muitas outras metodologias que vislumbram, na maioria das vezes, analisar a efetividade das IPs, esse tipo de estratégia foca a produção decisória das IPs (*outputs*), e não seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*). Isso permite diagnosticar o que essas organizações estão produzindo de fato, e ainda oferece caminhos para se traçar os possíveis efeitos diretos nas políticas públicas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 620).

Inspirada na estratégia metodológica proposta pelos autores Lavallo, Voigt e Serafim (2016), essa etapa da pesquisa também pode ser considerada uma experiência piloto para o desenvolvimento não apenas de uma metodologia de coleta, mas, sobretudo, de apontar tipologias de resoluções passíveis de serem aplicadas em pesquisas ou levantamentos (censos) sobre a produção decisória de outras câmaras setoriais, ou IPs do tipo *consultivas*.

Nesse sentido, após a análise minuciosa das atas, foram estabelecidas quatro tipologias com base nos temas discutidos nas plenárias, visando classificar as manifestações e as resoluções ocorridas nas reuniões ordinárias. Essa análise possibilitou traçar um panorama do repertório decisório da Câmara de Fibras Naturais, e das matérias sobre as quais esse colegiado objetiva incidir (quadro 28).

Quadro 27. Tipologias temáticas de manifestação e deliberação da CSFN<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> A formulação das categorias de análise foi reforçada pela observação direta do pesquisador em grande parte das reuniões da CSFN, devido o mesmo ser membro deste colegiado, conforme exposto na introdução deste trabalho.



Tipo	Descrição	Definição
PP	Políticas públicas	Trata-se de discussões sobre PPs consolidadas ou de deliberações que visam orientar e demandar as ações e decisões públicas de modo a incidir <i>ex-post</i> nas políticas setoriais, uma vez que as CS e CTs tem apenas caráter consultivo.
PA	Parceria e/ou Apoio Institucional	Trata-se de manifestações ou deliberações que contemplem ideias, projetos, e atividades de interesse do setor que demandem parcerias e apoios institucionais, públicos e privados, nacionais e internacionais.
IN	Informação e conhecimento setorial	Trata-se de manifestações ou deliberações que consistem em informar e construir um conhecimento coletivo sobre o setor; panoramas, cenários e conjunturas; atividades realizadas no âmbito da cadeia produtiva, eventos e relatos de atividades externas de interesse coletivo da câmara.
AG	Autogestão	Trata-se de manifestações ou deliberações que visam a própria organização e o funcionamento interno da CS, como: definições de agendas e temas importantes; definição de Grupos de Trabalho (GT); operacionalização dos trabalhos; discussão sobre normas e regras de funcionamento; inclusão de novas entidades do setor; esclarecimentos sobre tarefas realizadas e a realizar.

Fonte: Elaboração da autora.

Apesar da construção dessas tipologias ter sido apoiada na literatura consultada (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016), estas acabaram tomando forma e identidade próprias, devido as peculiaridades da Câmara estudada, principalmente por seu caráter consultivo, diferente dos *Conselhos Gestores de políticas* estudados pelos autores citados. As resoluções deliberadas na CSFN foram ainda classificadas por tipos de providências adotadas para o seu devido encaminhamento, conforme demonstrado no quadro 29:

Quadro 28. Tipologias de operacionalização das resoluções da CSFN.

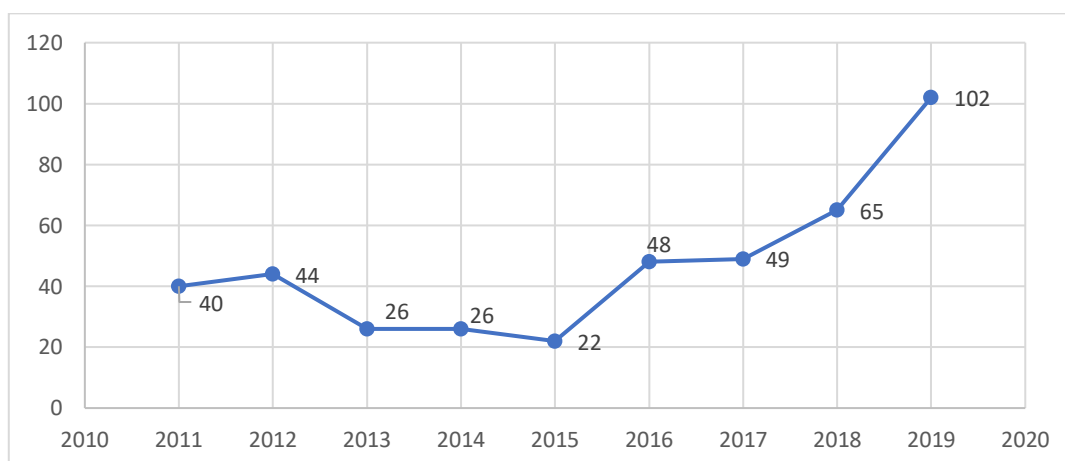
Tipo	Descrição	Definição
GT	Grupo de Trabalho ou trabalho técnico	Grupo criado para discutir assuntos de cunho técnico, específico por tema ou cadeia produtiva para dar suporte às decisões ou providências da câmara; ou trabalho técnico (nota técnica, parecer, relatório) de membro ou do consultor da Câmara para mesma finalidade.
MO	Moção	Todo documento oficial gerado a partir da deliberação: ofícios, requerimentos, memorando, despacho, carta de intenção etc.
OP	Outras providências	Qualquer outro tipo de encaminhamento proveniente de deliberação como: comunicados; convites; agendamento de reuniões externas ou extraordinárias; eventos; visitas técnicas; contatos institucionais informais (sem emissão de documento oficial).

Fonte: Elaboração da autora.

Esse estudo permitiu ainda, identificar os tipos de manifestação por setor representado (público, privado e institucional/apoio), e por cadeia produtiva. Foi possível computar também a frequência da participação dos membros de cada setor, por reunião e por ano. Esse é um importante dado para avaliarmos se uma maior ou menor participação do setor privado (sociedade) ou do setor público (governo) podem causar alterações na dinâmica de funcionamento da câmara, de modo a afetar a sua produção decisória.

O primeiro aspecto observado foi a quantidade de participantes ao ano. Foi computado através dos registros em ata um total de 422 participantes em 23 reuniões, o que dá uma média de 18 participantes por reunião. Do total de participantes registrado em todo o período analisado, 204 representaram o setor privado, 154 o setor público e 64 presenças foram da equipe de apoio institucional. É possível observar que a partir de 2016 a participação vem crescendo em termos de número de participantes, com um aumento significativo de mais de 50% em 2019, último ano analisado (gráfico 25).

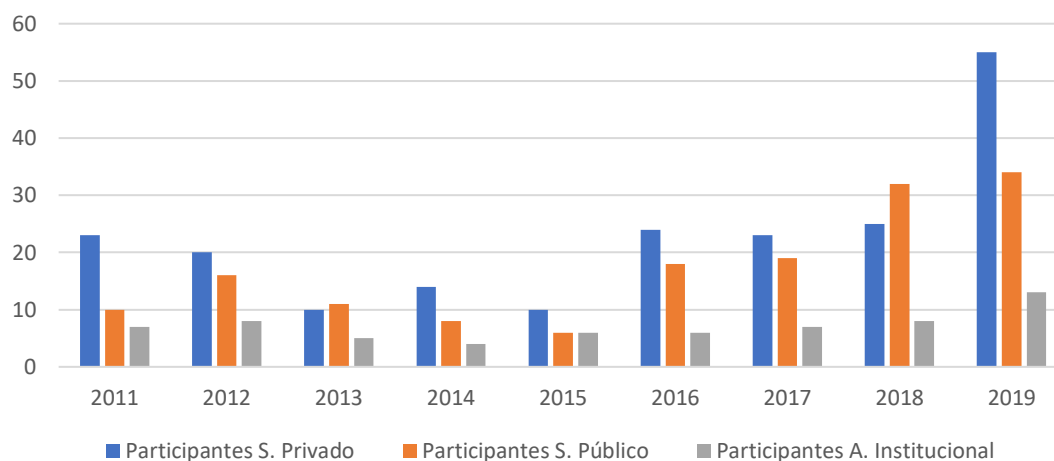
Gráfico 25. Total de participantes por ano (período de 2011 a 2019)



Fonte: Elaboração da autora.

Essa elevação no número de participantes se deve a uma maior atenção com aspectos organizacionais, que reforçou a comunicação e a convocação dos representantes para as reuniões. É possível observar o incremento da participação nos anos de 2018 e 2019, primeiramente na participação do setor público e em seguida do setor privado, conforme demonstra o gráfico 26.

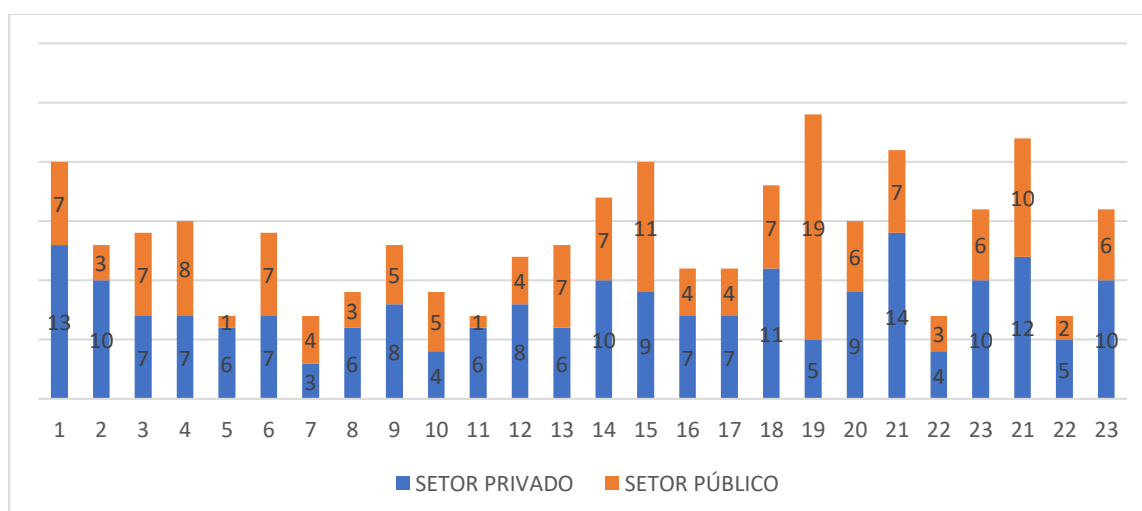
Gráfico 26. Participantes por setor / ano.



Fonte: Elaboração da autora.

Contudo é importante destacar que a periodicidade anual das reuniões ordinárias da CSFN nem sempre foi a mesma. Dos nove anos analisados, em quatro deles ocorreram apenas duas reuniões ordinárias (2011, 2013, 2014 e 2015); e em cinco anos, ocorreram três reuniões ordinárias (2012, 2016, 2017, 2018 e 2019). E como esse fato implica em maior número de participantes ao ano, desagregou-se esse dado por reunião para evitar possíveis distorções na análise da participação (gráfico 27).

Gráfico 27. Frequência dos membros por setor, e por reunião no período de 2011 a 2019



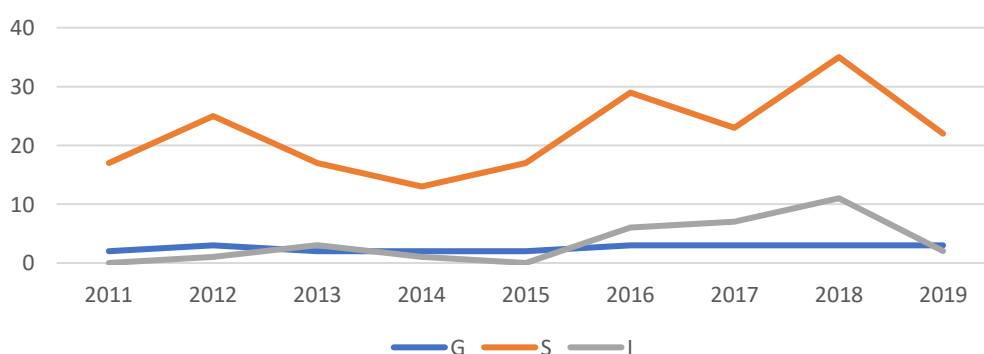
Fonte: Elaboração da autora.

É possível notar no gráfico 27 que há uma alta variação na frequência da participação tanto do setor público como do setor privado por reunião. A amplitude chega a ser de 18 pontos para o setor público e 11 para o setor privado, o que demonstra uma menor variação da participação dos membros representantes da sociedade. A média de participantes por reunião é de 6,7 representantes do setor público, e 8,9 do setor privado, registrando-se ainda uma média de 2,8 participantes de apoio institucional (administrativo).

O dado da frequência de participantes é importante uma vez que não há participação efetiva sem pessoas engajadas. E engajamento, segundo Lavallo e Isunza Vera (2011, p. 107), é um efeito sociológico e psicológico no cidadão à medida em que ele participa, e adquire autoconfiança e autopercepção dos efeitos de sua ação, efeitos esses que segundo o autor “*seriam capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação*”. A quantidade de participantes também pode ser um reflexo tanto do *Desenho institucional*, que condiciona a composição da câmara e seleção das formas organizacionais, como ainda da *Qualidade da representatividade*, que envolve a publicização e a mobilização dos atores e organizações da sociedade civil. O número de participantes por segmentos representados também pode ser um preditor de prováveis efeitos nas dinâmicas internas e na produtividade de uma IP.

Com base nos registros em ata, foi possível identificar também o número de manifestações por segmento representado. Essas manifestações foram distinguidas segundo os setores público (governo), privado (sociedade) e *institucional*, que consiste nas exposições feitas em plenária por integrantes da equipe de apoio técnico às CS, geralmente servidores públicos vinculados ao órgão gestor da política. O gráfico 28 apresenta o registro de manifestações ocorridas no período analisado de 2011 a 2019, num total de 23 reuniões ordinárias como já mencionado.

Gráfico 28. Total de manifestação por segmento representado

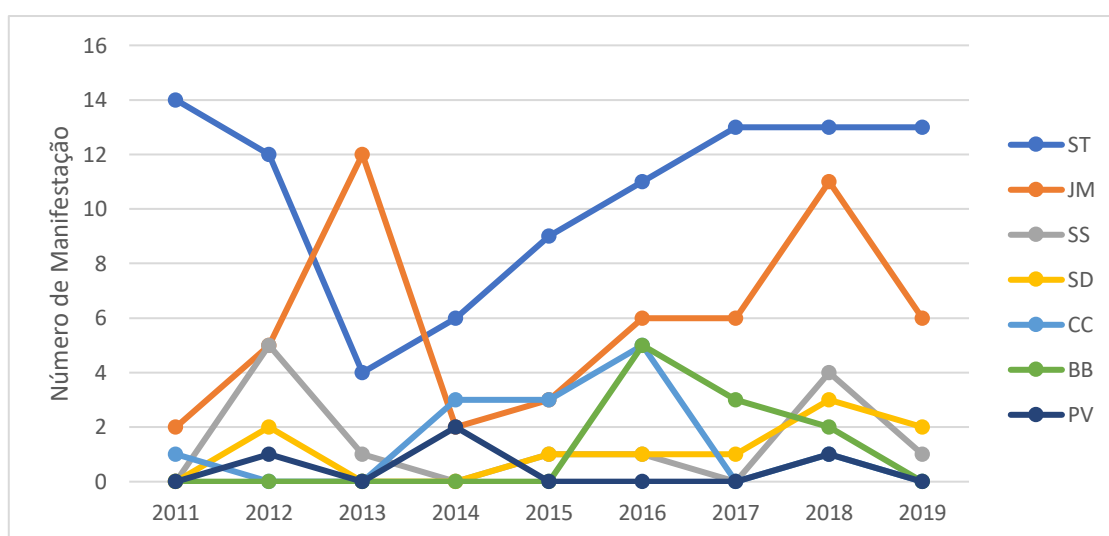


Fonte: Elaboração da autora.

É possível observar no gráfico 28 que o número de manifestações do setor privado (S) é bem superior ao total de manifestações do setor público (G), sendo quatro vezes maior. Foram registradas 124 manifestações de representantes do setor privado e apenas 31 manifestações do setor público, além de 43 manifestações do apoio institucional (I) – geralmente vinculados a questões atinentes à organização e coordenação do processo participativo –, totalizando 198 manifestações.

A título de informação, dada as particularidades da CSFN – uma câmara mista que comporta seis cadeias produtivas –, buscou-se verificar também o número de manifestações por segmento de fibra natural (gráfico 29).

Gráfico 29. Manifestação por cadeia produtiva x ano.



Fonte: Elaboração da autora.

De um total de 198 manifestações computadas no período analisado, 95 foram relacionadas ao Setor de Fibras Naturais de um modo geral; 53 foram da cadeia da juta & malva; 13 do sisal; 13 do coco; 10 da seda; 10 do bambu e 4 da piaçava. A cadeia de juta & malva, localizada no norte do país, apresenta uma participação mais ativa, se olharmos pelo ângulo da quantidade de manifestações. Esse resultado pode estar relacionado à participação de um maior número de entidades representativas desse setor na Câmara. Entretanto, esse dado isoladamente não nos permite afirmar que a dinâmica das manifestações apresentada seja em decorrência apenas desse aspecto, podendo se admitir outras razões, como por exemplo: os temas/assuntos pautados, e o próprio engajamento de cada participante.

E no tocante aos temas levados para as reuniões da CSFN, foi possível identificar nas atas os principais assuntos discutidos ou pontuados ao longo do período analisado (quadro 30).

Quadro 29. Lista de temas levados à discussão no âmbito da CSFN

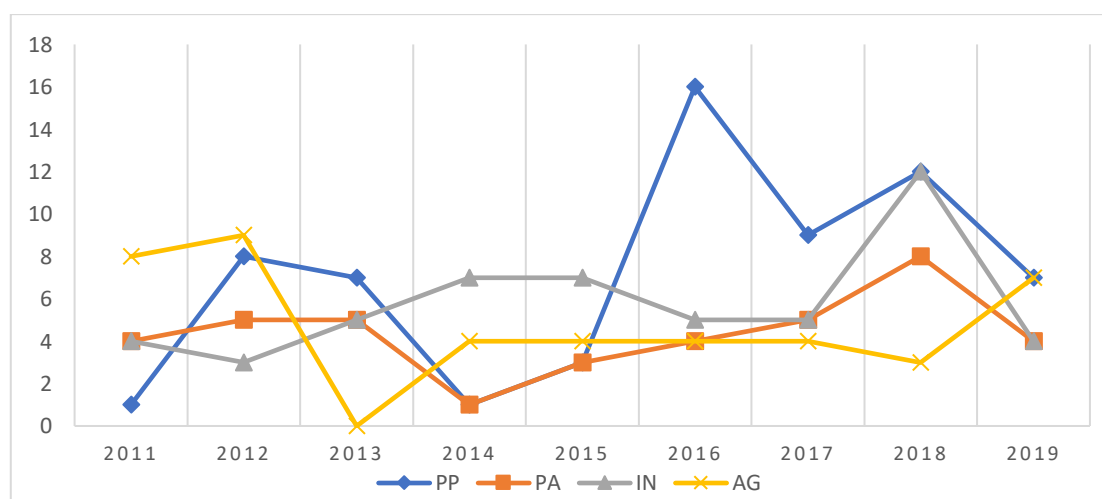
No	Tema / Assunto	Frequência
<b>1</b>	<b>Compra governamental sustentável</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>Produção de sementes</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Representatividade / Novos atores</b>	<b>10</b>
4	Funcionamento da câmara / Melhorias organizacionais / Processos internos	9
5	Crédito / Pronaf	9
6	Panorama do setor / conjuntura	8
7	PD&I	8
8	Estatísticas do setor / qualidade das informações	8
9	Agenda Estratégica	8
10	Antidumping; importações de manufaturados; proteção do mercado interno	6
11	Promoção do setor das FNs / novos mercados	6
12	Programa de Garantia do Preço Mínimo - PGPM	6
13	Embalagens biodegradáveis vs. Plásticos	6
14	Máquinas e equipamentos	5
15	PAA Sementes	5
16	Governança do setor	4
17	Novos usos/aplicações / novos produtos	4
18	Certificação; Padrão de classificação das fibras	4
19	Subvenção	4
20	Eventos	3
21	Sustentabilidade ambiental	3
22	Fóruns locais	3
23	Apoio Legislativo / emenda parlamentar	3
24	Armazenagem; armazéns	3
25	Mudanças climáticas	3
26	Programa de Escoamento da Produção - PEP	2
27	Formação de Estoque da Agricultura Familiar	2
28	Cooperação intersetorial / internacional	2
29	Responsabilidade social	2
30	Aquisição do Governo Federal (AGF)	2
31	Assessoria parlamentar	2
32	Desenvolvimento local / sustentável	2
33	Cooperativas	2
34	Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono)	2
35	PGPMBio	1
36	Indústria	1
37	Custo de produção	1
38	Medidas sanitárias; pragas na lavoura	1
39	Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER	1
	Total	180,0

Fonte: Elaboração da autora. (\*) Políticas públicas consolidadas do setor do Agronegócio

Foram identificadas 180 menções relativas a 39 assuntos distintos. Desses 39 assuntos, 12 dizem respeito a políticas públicas geridas pelo próprio Ministério da Agricultura e seus órgãos vinculados. Dos assuntos mais discutidos ao longo do período analisado foram: i) Compra governamental sustentável; ii) Produção de sementes; e iii) Representatividade / novos atores. Os dois primeiros temas estão diretamente relacionados à cadeia produtiva de juta & malva, e sua persistência nas reuniões deve-se ao fato de não terem sido solucionadas pelos órgãos demandados. O tema “compra governamental sustentável” busca parceria da Conab, órgão vinculado ao Mapa, para implementar um projeto piloto de “compra pública de sacaria de juta e malva amazônica” para o acondicionamento dos estoques públicos de grãos. Esse tema foi levado à Câmara pelo setor de juta & malva com o objetivo de fortalecer essa cadeia produtiva, que sofre há quase três décadas com a forte concorrência dos plásticos e com as mudanças climáticas, assim como as demais fibras. No entanto, este pleito ainda não foi solucionado, e a Câmara se mostra resiliente em colocá-lo em pauta por 8 anos.

Continuando a investigação sobre o processo decisório, um outro aspecto observado foi o “tipo de manifestações” registradas nas plenárias da Câmara, classificadas segundo a tipologia apresentada anteriormente no quadro 26. Para os autores Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p.635) “a distribuição do padrão decisório ao longo do ciclo de vida de uma IP pode adquirir contornos mais claros se expressa de modo sintético, e comparando as proporções entre conjuntos de decisões”. Assim foi feito nessa investigação, ao tipificar os temas discutidos e deliberados no âmbito da CSFN: políticas públicas (PP), parcerias e/ou apoio institucional (PA), informação e conhecimento setorial (IN) e autogestão (AG). Com isso, a classificação das manifestações ocorridas em todo o ciclo de vida da câmara apresentou o seguinte resultado (ver gráfico 30).

Gráfico 30. Tipo de manifestação por ano (período 2011 a 2019)



Fonte: Elaboração da autora.

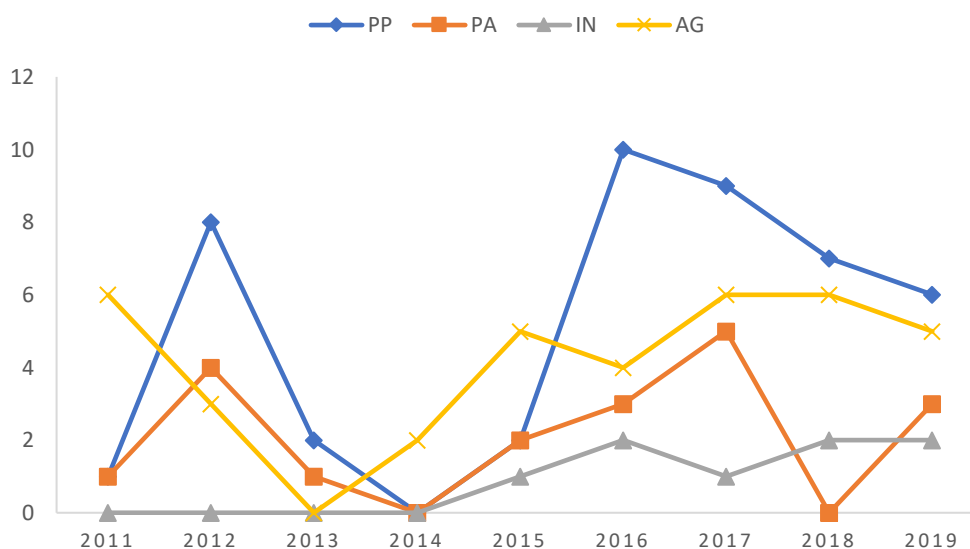
Das 198 manifestações registradas, 64 são do tipo PP (32%), 52 do tipo IN (26%), 43 do tipo AG (22%) e 39 do tipo PA (20%). A literatura especializada levanta uma série de ressalvas em relação às IPs que se preocupam basicamente em regular a si próprios, ou seja, que se dedicam a maior parte do tempo em organizar suas questões internas, tais como disputas eleitorais, regras de seleção de entidades, definição de gastos orçamentários (no caso de conselhos gestores de políticas), entre outras tarefas de cunho autorregulatório. O trabalho de Lavallo, Voigt e Serafim (2016) buscou, por exemplo, medir o quanto os conselhos municipais de Guarulhos-SP e Porto Alegre-RS decidem sobre si próprios e sobre outras questões. Os autores alertam que conselhos que se ocupam na maioria do tempo em discussões e decisões sobre si próprios podem apresentar um fraco desempenho, uma vez que esse tipo de decisão tem pouca capacidade de incidir na política pública: “*quanto maior a proporção de atos de autorregulação e de autogestão, menor a produtividade dos conselhos*” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 636).

Seguindo esse raciocínio, assume-se nesse trabalho que as manifestações e decisões dos tipos *Informação e conhecimento setorial (IN)* e *Autogestão (AG)* têm pouca capacidade de produzir os resultados perseguidos pela CSFN. Assim como nos permite ainda supor que as discussões e decisões dos tipos *Políticas públicas (PP)* e *Parcerias e/ou apoio institucional (PA)* teriam maior capacidade de produzir resultados e ampliar sua eficácia. Isto posto, observa-se que as manifestações que nos levam a crer terem maior peso na atuação da câmara (PP e PA), se agrupadas, consistem em 52% do total das manifestações, enquanto as do tipo (IN e AG) consiste em 48%, o que confere um certo equilíbrio de “pesos”.

Entretanto, ainda que as manifestações possam sinalizar alguma direção, são os tipos de deliberações/resoluções que de fato podem produzir resultados, e apontar com mais segurança se o perfil decisório da Câmara pode ter alguma relação com a sua eficácia. Dito isto, o gráfico 31 apresenta os tipos de decisões deliberadas nas plenárias da CSFN, e com base nesses resultados pretende-se tecer algumas considerações acerca do seu perfil decisório.



Gráfico 31. Tipos de deliberações da CSFN por ano (período 2011 a 2019)



Fonte: Elaboração da autora.

Foram registradas um total de 109 resoluções no decorrer de 23 reuniões ordinárias, e uma média de 4,7 deliberações por reunião. O gráfico 31 nos permite observar que no período analisado (9 anos), as decisões do tipo PP representaram 41% do total, e ocorreram em número superior na maioria dos anos, sendo ultrapassada por decisões do tipo AG apenas no ano de sua implantação, em 2011, o que é natural, pois se tratava de um momento de definições do *modus operandi* da câmara; e no ano de 2014, que associa-se ao fato da ausência de registros na ata de uma das reuniões ocorridas neste ano, mais especificamente da reunião descentralizada que ocorreu no Estado da Bahia. Esse registro incompleto limitou o computo das resoluções de 2014. Sendo assim, as deliberações seguiram um perfil um pouco diferente do perfil das manifestações: PP (41%), AG (34%), PA (17%), IN (7%).

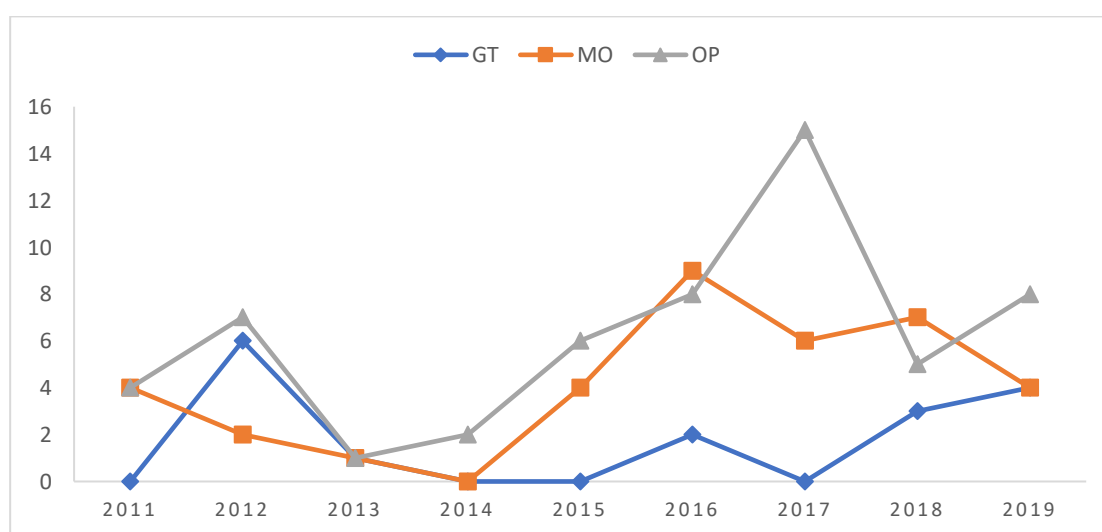
E tomando por premissa a estratégia adotada no trabalho de Lavallo, Voigt e Serafim (op. Cit, p. 636), pode-se inferir que os tipos de decisões PP somados às de tipo PA conferem um maior potencial de incidência nas decisões públicas. Essas decisões buscam definir ou modificar a operação, o escopo e as prioridades de políticas públicas de interesse do setor, ainda que a câmara setorial tenha apenas um caráter consultivo. Por outro lado, as decisões dos tipos IN somadas às de tipo AG podem indicar baixa eficácia (41%), uma vez que esse tipo de decisão não tem potencial de produzir resultados diretos, por se tratar de ações mais voltadas à gestão da própria câmara. Se adotado esse critério, a CSFN apresenta um resultado positivo no que tange ao perfil decisório, com uma produção de 58% de decisões do tipo PP/PA, em detrimento

de 41% de decisões do tipo IN/AG. Esse dado pode ser um importante indicador de eficácia, uma vez que retrata maior ou menor capacidade de produzir resoluções com potencial de incidência nas decisões dos gestores das políticas públicas de interesse do setor.

Baseando-se nos autores supracitados, a *produção decisória* diz respeito à capacidade dos conselhos gestores para incidir em políticas públicas, uma condição necessária, embora, não suficiente para realizar tal incidência. Contudo, eles advertem que emitir resoluções não equivale à sua realização, mas, sem decisões orientadas para a definição, gestão e fiscalização da política pública, não é plausível esperar efetividade. Em outras palavras, verificar e traçar esse perfil decisório de uma IP permite “*qualificar os efeitos passíveis de serem esperados*” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 641). Por outro lado, Avritzer (2010) defende que conhecer a produção decisória de uma IP permite visualizar, com maior amplitude, os temas e as políticas públicas propostas e defendidas por seus atores sociais, mesmo que não sejam regulamentadas em forma de resoluções, mas que podem vir a impactar de alguma forma as decisões políticas.

Outro aspecto levantado foi o tipo de instrumento definido em plenária para viabilizar a deliberação. Conforme já exposto no quadro 27, os instrumentos foram classificados em Grupo de trabalho ou Nota técnica (GT), Moção (MO) e Outras Providências (OP). O gráfico 32 apresenta a frequência que esses instrumentos são adotados para viabilizar as deliberações da CSFN.

Gráfico 32. Resoluções da CSFN segundo o tipo de providência/instrumento adotado



Fonte: Elaboração da autora.

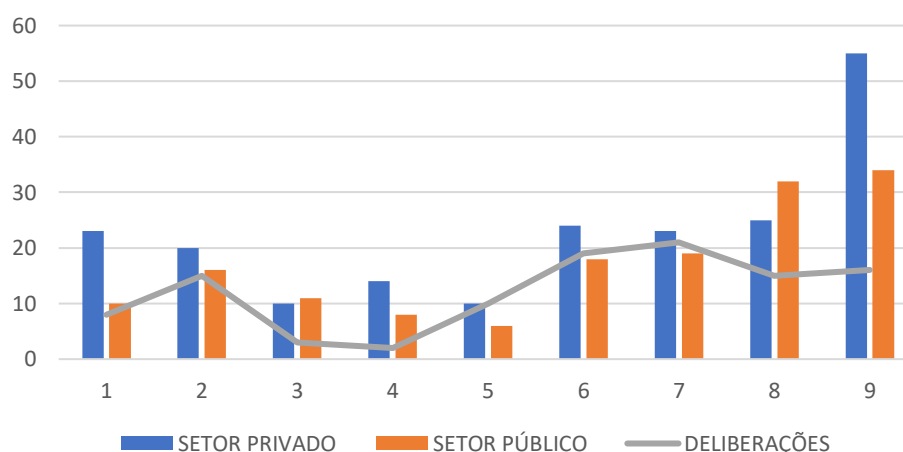
Podemos observar a partir do gráfico 32 que o instrumento mais adotado para viabilizar as deliberações trata-se de outros tipos de providências (OP) como comunicados, convites,

agendamento de reuniões externas ou extraordinárias, eventos, visitas técnicas, contatos institucionais informais (sem emissão de documento oficial). Do total de deliberações, 51% foram viabilizados por OP, 34% por MO e 15% por GT.

Se adotado esse quesito na avaliação da eficácia, não parece desapropriado supor que o instrumento do tipo Moção pode vir a conferir uma maior influência na eficácia. Por ser um documento oficial, a moção segue um fluxo na administração pública que tem começo, meio e fim, e condiciona os órgãos demandados a responderem também de forma oficial. O governo federal utiliza, por exemplo, um sistema de protocolo eletrônico – o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – que permite monitorar e acompanhar o caminho percorrido pelo documento, conferindo maior transparência e certa segurança de que este atinja seu objetivo. Já os instrumentos dos tipos GT e OP podem, na maioria dos casos, apresentarem um caráter complementar que precede a Moção, não conferindo o mesmo potencial de atingir os objetivos vislumbrados nas deliberações.

Por fim, buscou-se relacionar a frequência dos membros com o número de deliberações por ano, no intuito de identificar alguma tendência. No entanto, o gráfico 33 nos mostra que o ciclo de vida da câmara ainda não nos permite inferir se existe alguma tendência na relação entre “número de participantes vs. número de deliberações”. Como exemplo, o ano de 2019 obteve a maior frequência de participação tanto do setor público, como do privado, sobretudo do privado que praticamente duplicou a participação. No entanto, não se observou um aumento significativo no número de deliberações. Como não há outro ano com um movimento do número de participantes semelhante, não temos como inferir a relação entre esses dois aspectos.

Gráfico 33. Relação do número de participantes com o número de deliberações ao ano



Fonte: Elaboração da autora.

Ressalte-se que uma ampla deliberação interna nas instituições participativas, de acordo com os argumentado dos autores Abers et alii (2010), nem sempre reflete em maior capacidade de obter resultados e influenciar as políticas. Todavia, o mapeamento do perfil e da dinâmica das deliberações dentro de cada arranjo participativo pode acumular conhecimento, de modo a permitir identificar as limitações que essas IPs enfrentam na consecução de seus objetivos. Para tanto, se torna fundamental refinar as estratégias metodológicas de compreensão do processo decisório nos diferentes tipos de IPs (ALMEIDA, 2012, p.254), na busca de avançar na mensuração de sua eficácia e dos efeitos destas decisões na política, ou seja, em sua efetiva implementação.

Em resumo, o quadro 31 apresenta os resultados das questões abordadas nesse bloco de perguntas que buscou averiguar “sobre o que decidem”.

Quadro 30. Síntese do processo decisório da CSFN do Mapa

Questão	Resultados
Participação geral (presenças registradas)	23 reuniões de 2011 a 2019 422 participações registradas Média de 18 participantes por reunião
Participação por setor (presenças registradas)	204 participações do setor privado = média de 8,9 participantes por reunião; amplitude = 11 pontos 154 participações do setor público = média de 6,7 participantes por reunião; amplitude = 18 pontos Menor variação da participação dos membros representantes da iniciativa privada (sociedade)
Número de manifestações do setor privado vs. setor público	198 manifestações no geral; 8,6 manifestações / reunião 124 manifestações do setor privado; 31 manifestações do setor público; 43 manifestações da equipe de apoio institucional.
Número de manifestações por cadeia produtiva: Setor de fibras naturais em geral (ST); Juta & Malva (JM); Sisal (SS); Piaçava (PV); Seda (SD); Coco (CC); e Bambu (BB)	95 manifestações do Setor das Fibras Naturais em geral; 53 da cadeia produtiva de juta & malva; 13 do sisal; 13 do coco; 10 da seda; 10 do bambu; e 4 da piaçava.
Tipo de manifestações conforme a classificação: políticas públicas (PP); parcerias e apoio institucional público e privado (PA); Informação e conhecimento setorial (IN); e Autogestão (AG)	Do total de 198 manifestações registradas: 64 manifestações do tipo PP (32%); 52 do tipo IN (26%); 43 do tipo AG (22%); e 39 do tipo PA (20%)
Tipo de manifestações conforme a classificação por agrupamento de decisões: maior capacidade de produzir resultados (PP+PA); menor capacidade de produzir resultados (IN+AG)	Manifestações do tipo PP/PA = 52%; do tipo IN/AG = 48%.
Tipo de deliberações / resoluções: políticas públicas (PP); parcerias e apoio institucional público e privado (PA); Informação e conhecimento setorial (IN); e Autogestão (AG)	Total de 109 resoluções; média de 4,7 resoluções por reunião; 41% resoluções do tipo PP; 34% do tipo AG; 17% do tipo PA; e 7% do tipo IN Resoluções de maior impacto PP/PA = 58% Resoluções de menor impacto AG/IN = 41%

Tipo de operacionalização da resolução: Moção (MO); Grupo de trabalho ou Nota técnica (GT); e outras providências (OP)	51% viabilizado por OP; 34% por MO; e 15% viabilizado por GT
--	--

Fonte: Elaboração da autora.

#### 5.4 Eficácia percebida segundo os participantes da CSFN

No questionário aplicado aos participantes da pesquisa havia cinco questões abertas, de livre resposta, sendo que a última questão teve o intuito apenas de verificar se o respondente teria alguma consideração adicional sobre os assuntos tratados ou alguma observação a fazer sobre o questionário aplicado na pesquisa. Dos 27 participantes da pesquisa, 17 responderam as questões abertas (62%). As questões buscavam conhecer as opiniões dos membros com relação: i) aos principais pontos fortes da atuação da CSFN; ii) os principais pontos fracos; iii) aos tipos de ações que poderiam ser empregadas para a melhoria da atuação da CSFN no alcance dos seus objetivos (aprimoramento da câmara); iv) quais as instituições – setor público, privado, terceiro setor, nacional ou internacional – são ou podem ser potenciais parceiros da CSFN no alcance dos seus objetivos (informações que podem indicar a importância dos setores público e privado na eficácia da câmara); v) considerações adicionais bem como críticas e sugestões sobre o questionário. De maneira a melhor organizar as respostas, elaboraram-se categorias que representam o conteúdo geral das respostas, permitindo sua sistematização.

##### 5.4.1 Pontos fortes e fracos da CSFN

A primeira questão aberta abordou sobre os pontos fortes da CSFN e resultou em oito categorias listadas no quadro a seguir (quadro 32).

Quadro 31. Pontos fortes da CSFN que contribuem com sua eficácia, segundo a percepção dos seus membros.

	Aspectos considerados pontos fortes	Frequência (%)
1	Busca conjunta de soluções aos problemas e interesses do setor	35
2	Ampla participação do setor público e do setor privado	12
3	Liderança da presidência	12
4	Convergência das entidades participantes sobre as pautas	12
5	Resiliência na manutenção da câmara desde sua criação (2011)	12
6	Organização	6
7	Diversidade/pluralidade de atores, composta por grandes especialistas do tema fibras naturais	6

8	Apoio político de outros setores para reforçar as pautas junto aos tomadores de decisão	6
	Total	100

Fonte: Elaboração da autora.

A percepção de 35% dos membros da câmara que aponta a “*busca conjunta de soluções aos problemas e interesses do setor*” como um ponto forte, demonstra uma certa credibilidade na capacidade desse instrumento de gestão pública participativa em atingir os objetivos perseguidos pelo setor das fibras naturais. Essa visão é corroborada com a percepção de 12% dos respondentes que consideram a “*resiliência na manutenção da câmara desde sua criação*” como um ponto forte. Logo na sequência, os aspectos “*ampla participação do setor público e privado*” e “*liderança da presidência*” também foram considerados pontos fortes por 12% dos respondentes, que demonstra um certo interesse dos participantes em continuar contribuindo na busca conjunta de soluções para os problemas das suas cadeias produtivas. Já o aspecto “*convergência sobre as pautas*” (12%) discutidas na câmara, pode ser entendido como um indicativo de esforço das entidades que representam o setor privado em se chegar a um equilíbrio de interesses das seis cadeias produtivas, para o bem coletivo.

Os pontos fracos por sua vez podem ser mais decisivos para predição dos fatores limitantes da eficácia, se articulados com os resultados do questionário e com a literatura especializada. Vejamos os aspectos apontados pelos respondentes como pontos fracos no quadro 33:

Quadro 32. Pontos fracos da CSFN que limitam a sua eficácia, segundo a percepção dos seus membros.

Aspectos considerados pontos fracos	Frequência
Pouca capacidade de influir nas decisões políticas do próprio Mapa e de outras instâncias do executivo para resolução de questões de interesse do setor	29%
Fraca articulação intersetorial e no congresso nacional	12%
Fraca governança da pauta, do acompanhamento das deliberações, e de ações da câmara em médio e longo prazo	12%
Falta de comprometimento dos membros nos encaminhamentos e no desempenho dos grupos de trabalho	12%
Reuniões muito esparsas e insuficientes (apenas 3 ao ano)	12%
Desorganização das cadeias produtivas que reflete em baixa representatividade política e fraco engajamento na câmara: fraca governança do setor	12%
Pouco ou nenhum poder decisório dos participantes do setor público	6%
Pouca promoção e divulgação do setor das fibras naturais junto à sociedade	6%

Fonte: Elaboração da autora.

Foram relatados pelos membros 8 (oito) pontos fracos que limitam a eficácia da atuação da CSFN. O primeiro aspecto apontado vem corroborar os resultados obtidos no questionário com relação a “*influência da atuação da câmara nas diferentes instâncias políticas*” (tabela 7), que de modo geral demonstrou que os membros percebem uma influência da câmara **pouco significativa**, principalmente nas decisões do Mapa – órgão gestor da política agrícola, no qual estão vinculados o CNPA e as câmaras setoriais – e dos demais órgãos da administração federal com políticas correlatas.

Conforme se explanou no capítulo 4, a CSFN envolve diferentes cadeias produtivas, característica chamada neste trabalho de *câmara mista*. Assim sendo, não é uma tarefa fácil conciliar diferentes necessidades e demandas de diferentes tipos atividades agrícolas (que inclui o agroextrativismo), desenvolvidas em diferentes regiões do país, e contemplar todas elas em reuniões que acontecem apenas três vezes ao ano. Isso exige do processo decisório um verdadeiro exercício de priorização de problemas e deliberações estratégicas, para que se possa de fato incluir na agenda política temas importantes para todas as cadeias produtivas envolvidas.

A diversidade de assuntos discutidos e demandados pode, caso não haja um planejamento e priorização dos mesmos, prejudicar a eficácia do trabalho da câmara. Através de um processo de planejamento estratégico, uma organização dessa natureza define seus objetivos de curto e longo prazo, observando os recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros) e o tempo que os envolvidos (membros) terá para realizá-los. No caso da CSFN, chegou a ser iniciado um planejamento logo na ocasião de sua implementação, em 2012, mas pelo que consta nas atas, esse planejamento foi finalizado com a devida definição de prioridades. Em virtude disso, os objetivos foram sendo priorizados de maneira informal, colocados em pauta para discussão nas reuniões conforme demandado pelos representantes. Por essa razão torna-se importante conhecer de que forma a pauta das reuniões é definida, já que nela estão presentes os objetivos “priorizados” pela câmara.

De todo modo, a influência da câmara nas ações, definições, e priorizações na agenda dos órgãos com os quais se relaciona está entrelaçada aos demais aspectos considerados pontos fracos, como: i) a fraca articulação intersetorial e no congresso nacional; ii) a fraca governança da pauta, do acompanhamento das deliberações, e de ações da câmara em médio e longo prazo; iii) a falta de comprometimento dos membros nos encaminhamentos e no desempenho dos grupos de trabalhos; e, iv) a desorganização das cadeias produtivas que reflete em baixa representatividade política e fraco engajamento na câmara, ou seja, fraca governança do setor. Tais resultados nos levam a concordar com Bispo Jr. (2018, p.117) o qual defende que a

capacidade de influência das IPs sobre as decisões públicas pode estar relacionada à qualidade da representação, e ao grau de comprometimento (engajamento) de todos os envolvidos no processo participativo, principalmente dos atores diretamente afetados pela política. Para o autor, esse engajamento deve estar presente em todo o processo de construção, implementação, acompanhamento e controle dos resultados das políticas.

#### 5.4.2. Aprimoramento da atuação da CSFN

A terceira questão aberta buscou saber dos membros “*o que poderia ser feito para tornar a atuação da câmara mais eficaz, de modo que possa influenciar nas decisões dos agentes públicos e em consequência, das políticas públicas*”. Das 17 respostas obtidas, foram sintetizadas 13 propostas (pois algumas eram semelhantes) conforme consta no quadro 34. Os membros acreditam então ser possível melhorar a eficácia da atuação da CSFN através das ações abaixo descritas:

Quadro 33. Propostas para aprimoramento da atuação da CSFN

No	Ações propostas	Categoria	Número de respostas	%
1	Maior articulação dos membros do setor privado e do governo com o congresso	Articulação política	2	12
2	Suprir a carência de assessoria técnica e executiva	Capacidade de organização e gestão	1	6
3	O setor público deveria indicar servidores com poder de decisão que pudessem assumir compromissos com a CSFN	Influência (capacidade de intervenção do órgão no processo decisório)	1	6
4	<i>"Se houvesse um caráter deliberativo ao menos para os setores técnicos do MAPA talvez algumas resoluções da CSFN tivessem mais efetividade"</i>	Influência (capacidade de intervenção do órgão no processo decisório)	1	6
5	Fortalecer o colegiado com a elaboração e execução de um projeto único do setor que envolva as seis cadeias produtivas	Clareza dos objetivos / Prioridades	1	6
6	Necessidade de dados estatísticos confiáveis do setor: quantificar número de pessoas envolvidas nas cadeias produtivas das fibras, número de agricultores, postos de trabalho na agroindústria; compradores; demanda nacional e internacional	Comunicação e Qualidade das informações disponíveis	2	12
7	Necessário representantes mais atuantes, no que diz respeito a propor medidas, acompanhar e cobrar as demandas enviadas aos devidos setores	Engajamento dos participantes	2	12
8	Reunir com mais frequência e ser pontual com cada demanda	Capacidade de organização e gestão	1	6
9	Maior articulação do setor para pautas propositivas que fomentem a independência do setor em relação ao setor público no médio e longo prazo	Relevância dos temas discutidos	2	12
10	Necessário uma presidência menos parcial	Capacidade de organização e gestão	1	6



11	Estabelecer prioridades, fortalecendo os pontos fortes e corrigindo os pontos fracos citados	Clareza dos objetivos / Prioridades	1	6
12	Ampliar a divulgação e alcance das decisões e discussões da câmara	Comunicação e Qualidade das informações disponíveis	1	6
13	Promover mais o setor de fibras naturais demonstrando sua importância social e econômica	Comunicação e Qualidade das informações disponíveis	1	6
Total de respostas			17	100

Fonte: Elaboração da autora.

Partindo dessas 13 propostas foram criadas 7 (sete) categorias com base nos aspectos já identificados, visando facilitar a articulação com a literatura e com os resultados do questionário, e assim dar suporte à análise dos fatores condicionantes da eficácia (quadro 35):

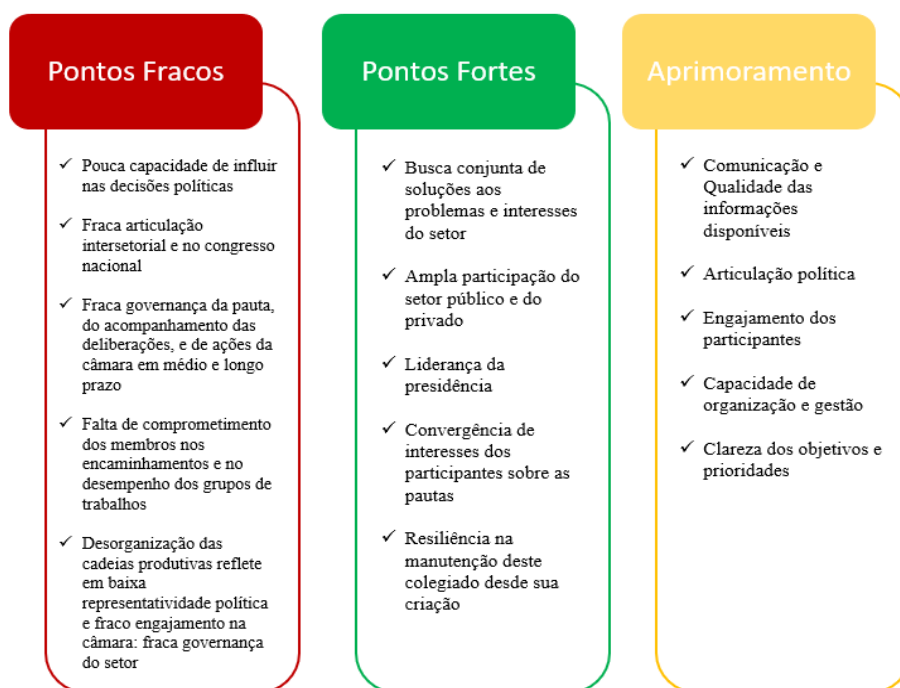
Quadro 34. Categorização das propostas de aprimoramento da atuação da CSFN

No	Categorias de aspectos de aprimoramento	No de respostas	Frequência (%)
1	Comunicação e Qualidade das informações disponíveis	4	24
2	Articulação política	3	18
3	Engajamento dos participantes	3	18
4	Capacidade de organização e gestão	3	18
5	Clareza dos objetivos e prioridades	2	12
6	Influência no processo decisório	2	12
7	Relevância dos temas discutidos	1	6
Total		17	100

Fonte: Elaboração da autora.

A percepção dos membros quanto às necessidades de aprimoramento da Câmara corrobora com os aspectos identificados, tanto na questão dos pontos fortes como dos pontos fracos, assim como em grande parte com os resultados das questões abordadas no questionário. Em suma, os membros da CSFN entendem que os aspectos que mais afetam a eficácia da câmara e necessitam de aprimoramento estão relacionados com a *Comunicação e a Qualidade das informações*, seguido de “*Articulação política*”, “*Engajamento dos participantes*” e “*Capacidade de organização e gestão*” (figura 10).

Figura 10. Síntese dos aspectos que afetam a eficácia da CSFN segundo a percepção dos seus membros



Fonte: Elaboração da autora.

Os dados sobre a percepção dos participantes com relação ao desempenho da CSFN, mostram em geral que esses estão insatisfeitos, tanto com a dinâmica interna e o funcionamento da Câmara, como com a sua pouca capacidade de influir nas decisões políticas setoriais. Embora tenha sido apontado um maior número de pontos fracos, seus *pontos fortes* aliados aos aspectos apontados para *aprimoramento* podem orientar seus integrantes no sentido de identificar melhores dinâmicas internas capazes de promover maior parceria entre setor público e privado na condução de projetos tomados como prioritários pelo Setor de Fibras Naturais.

Ainda, foi perguntado aos participantes “*quais instituições, sejam do setor público, privado ou do terceiro setor, nacionais e/ou internacionais são os principais parceiros da CSFN no alcance dos seus objetivos? Ou que podem ser potenciais parceiros?*”. Cada respondente poderia indicar até três instituições. Obteve-se então o seguinte resultado (quadro 36):

Quadro 35. Lista de instituições consideradas como potenciais parceiros da CSFN no alcance de seus objetivos

No	Instituições mencionadas	Frequência Total	Do setor público	Do setor privado
1	MAPA	12	1	

2	FAO / ONU	4	1	
3	CONGRESSO	4	1	
4	EMBRAPA	3	1	
5	CONAB	3	1	
6	MCTI	2	1	
7	CNA	1		1
8	SAF/MAPA	1	1	
9	OCB	1		1
10	INBAR	1		1
11	APEX Brasil	1		1
12	SEBRAE	1		1
13	UNESCO	1	1	
14	UNIVERSIDADES	1	1	
15	CONSELHOS DE AGRICULTURA	1		1
16	COOPERATIVAS DO SETOR	1		1
17	MMA	1	1	
18	IICA	1		1
19	INSTITUIÇÕES FINANCIADORAS DE P&D	1		1
20	GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA	1	1	
21	FORD	1		1
	<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>11</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração da autora.

Foram 43 menções registradas, nas quais se indicavam 21 instituições como potenciais parceiros da CSFN, sendo 11 do setor público e 10 do setor privado. As instituições com maior número de menções foram todas do setor público, sendo estas respectivamente por ordem decrescente: Mapa, FAO/ONU, Congresso Nacional, Embrapa, Conab e MCTI. Esse resultado se alinha à percepção dos participantes quanto à necessidade de aprimoramento da *Comunicação* e da *Articulação política* da CSFN, para o alcance dos seus objetivos, e conseqüentemente, para uma maior eficácia de suas ações.

Ao final do questionário, foi apresentada uma possibilidade da participação subjetiva, com uma questão aberta para que os participantes pudessem expressar seus comentários. A ideia foi de obter um *feedback* com as percepções e críticas dos membros da Câmara quanto a este tipo de atividade de avaliação (quadro 37).

Quadro 36. Comentários e observações dos participantes da pesquisa sobre o questionário

No	COMENTÁRIOS / OBSERVAÇÕES DOS RESPONDENTES
1	Questionário bem elaborado.
2	Nada a acrescentar.

3	Excelente questionário.
4	Muito importante o trabalho. Parabéns. Sucesso.
5	Nada a acrescentar.
6	Muito bom o questionário, bem abrangente. Apenas recomendaria a revisão das questões 10 <sup>55</sup> e 32 <sup>56</sup> que, em minha opinião, poderiam admitir mais de uma resposta simultânea.
7	A aplicação de questionários semelhantes a este periodicamente, na CSFN ajudaria em muito a dinâmica da mesma.
8	Esse tipo de trabalho pode ajudar muito as câmaras.
9	Espero ter contribuído, e desejo que no próximo ano possamos atuar mais e trazer benefícios para os extrativistas das fibras naturais da piaçava.
10	Parabéns pelo questionário; perguntas claras e muito objetivas.
11	Parabéns pela iniciativa, acredito nesse modelo de trabalho via câmara, fortalecendo os setores representados.
12	Bom questionário.
13	Recomendo que todo o setor se una em torno de uma governança única para fortalecer os pleitos, ações e direcionamento das ações.
14	Nada a acrescentar.
15	Específico e contundente.
16	Nada a comentar.
17	Parabéns pelo trabalho.

Fonte: Elaboração da autora.

### 5.5 Análise das dimensões avaliativas da eficácia da CSFN: contribuições ao tema da participação

Após a organização e classificação dos principais aspectos apontados na literatura fortemente relacionados aos resultados da participação de uma *Instituição Participativa*, foi possível estruturar uma matriz síntese para orientar o estudo. Tais aspectos foram articulados com os resultados das distintas etapas da pesquisa, o que possibilitou o processamento orientado desses dados, assim como a estruturação de um quadro com um número considerável de

<sup>55</sup> Q10. Se SIM, de qual a esfera legislativa sua entidade recebeu o apoio? ( ) Municipal ( ) Estadual ( ) Federal

<sup>56</sup> Q32. De que forma você/sua instituição acredita mais contribuir com a atuação da câmara? Ver apêndice A

variáveis, que se mostrassem capazes de identificar fatores relevantes à mensuração da eficácia de uma CS.

A partir dessa matriz (**Apêndice C**), partiu-se para a etapa final da investigação. Foram selecionados da literatura 24 “*elementos de observação*” (indicadores) para cada dimensão de análise – premissas da pesquisa – que articulados com os resultados obtidos da pesquisa de campo, foram categorizados em subtemas ou *categorias*. Os indicadores foram então classificados como: Baixa Influência (BI); Média Influência (MI); e Alta Influência (AI) – explicado com mais detalhes no capítulo de metodologia –, e desta forma constituir um percentual de relevância do indicador na análise da eficácia. Após essa classificação, obteve-se o seguinte resultado (quadro 38):

Quadro 37. Quadro síntese das variáveis relevantes na análise da eficácia da CSFN

Dimensão de análise	Categoria	Indicador	Baixa Influência	Média Influência	Alta Influência
Desenho Institucional	Estrutura Administrativa	6	4	2	0
	Inserção Institucional	5	2	3	0
	Composição da CS	5	1	4	0
	Capacidade de organização	4	2	2	0
	Métodos e técnicas institucionalizadas para o diálogo	4	2	2	0
<b>TOTAL DI</b>		<b>24</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>0</b>
Qualidade da Representação	Perfil dos membros/ participantes	6	4	2	0
	Legitimidade	6	2	2	2
	Publicização, <i>accountability</i> e responsividade	6	1	3	2
	Pluralidade e diversidade	6	1	3	2
<b>TOTAL DR</b>		<b>24</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>6</b>
Processo participativo / decisório	Clareza de objetivos	4	0	2	2
	Qualidade das informações disponíveis	4	1	3	0
	Engajamento e articulação	4	0	2	2
	Relevância dos temas	3	0	3	0
	Influência nas decisões políticas	5	0	1	4
	Produção decisória	4	0	2	2
<b>TOTAL DP</b>		<b>24</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

Fonte: Elaboração da autora.

Este estudo foi conduzido baseado na hipótese de que os fatores relevantes para mensurar e avaliar a eficácia da CSFN estariam relacionados a três dimensões (i) desenho institucional; (ii) qualidade da representação; e, (iii) processo participativo/decisório. A partir da sistematização dos dados da pesquisa - orientados por essas premissas - foi possível observar dentre os indicadores selecionados, aqueles que apresentam forte relação com a eficácia da CSFN, com base nos critérios apresentado no quadro 19 (metodologia), conforme demonstra o quadro 39:

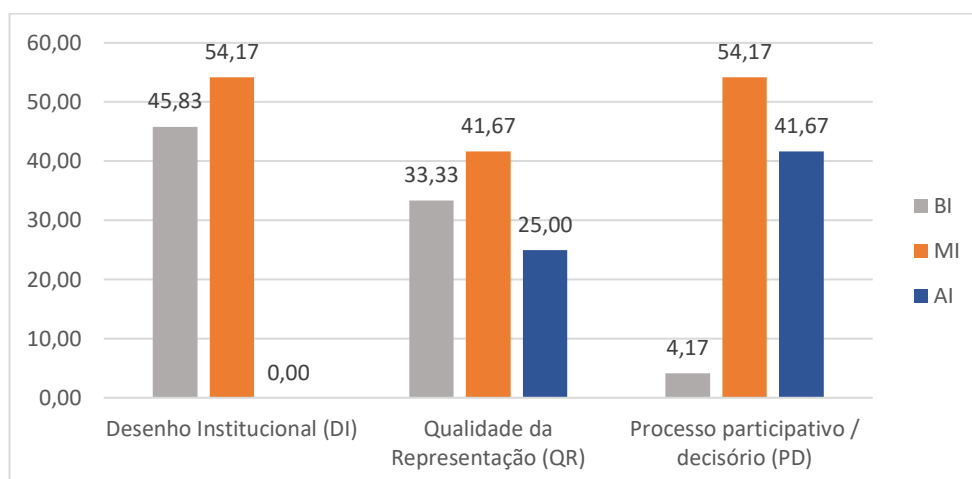
Quadro 38. Classificação de indicadores segundo a dimensão, categoria e tipo de influência na eficácia.

DIMENSÕES (D)	CATEGORIAS	TOTAL DE INDICADORES (TI)	INFLUÊNCIA DO INDICADOR			PERCENTUAL DE INDICADORES	
			BI	MI	AI	MI+AI (%)	%IR/D
Desenho Institucional (DI)	5	24	11	13	0	13	54,17
Qualidade da Representação (QR)	4	24	8	10	6	16	66,67
Processo participativo / decisório (PD)	6	24	1	13	10	23	95,83
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>72</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>16</b>		

Fonte: Elaboração da autora.

Esses resultados indicam que a dimensão Desenho Institucional (DI) obteve 11 indicadores do tipo BI, 13 MI e nenhum indicador AI; a dimensão Qualidade da Representação (QR) obteve 8 indicadores do tipo BI, 10 do tipo MI e 6 do tipo AI; e a dimensão Processo participativo / decisório (PD) obteve 1 indicador do tipo BI, 13 do tipo MI e 10 do tipo AI. Contabilizou-se no total 20 indicadores de baixa influência; 36 de média influência; e 16 de alta influência (figura 11).

Figura 11. Percentual do tipo de indicadores por dimensão de análise da eficácia



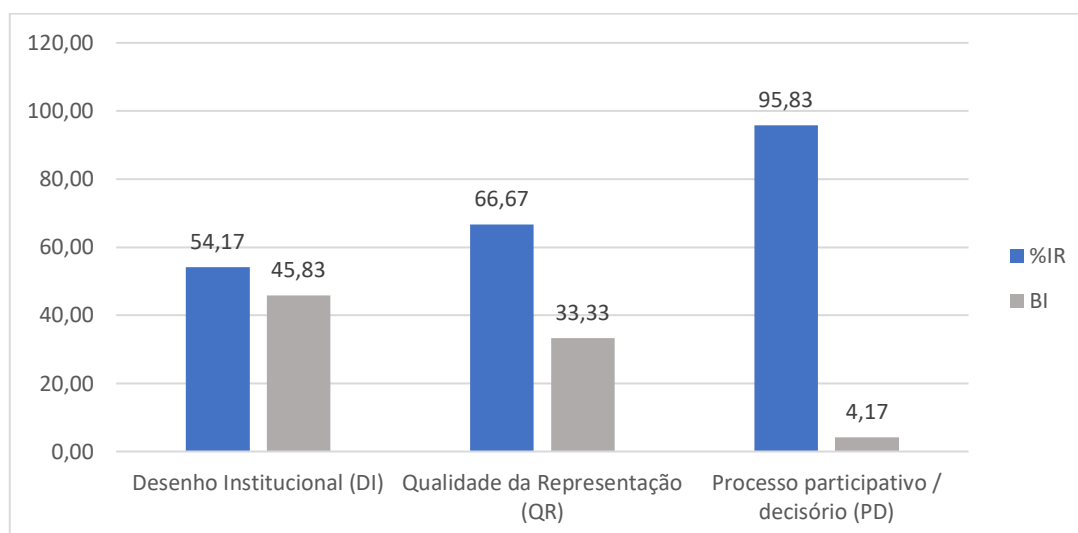
Fonte: Elaboração da autora.

Assumiu-se, portanto, que os indicadores do tipo BI não foram capazes de fornecer respostas quanto a eficácia da CSFN, e por essa razão podem ser descartados para esse tipo de avaliação. Por outro lado, os resultados da classificação dos indicadores demonstram que aqueles do tipo MI foram mais representativos nas três dimensões, e por essa razão, não seria prudente afirmar que apenas os indicadores do tipo AI são capazes de mensurar e determinar a eficácia de uma Câmara. Com isto, assume-se neste trabalho que os indicadores classificados como MI também devem ser considerados para avaliar a eficácia de uma Câmara Setorial por apresentarem uma boa capacidade de resposta, conferindo maior consistência aos resultados de uma avaliação. Deste modo, chegou-se a uma classificação final através do cálculo:

**% IR/D = (AI+MI)/TI\*100**, onde: **%IR** = percentual de Indicadores Relevantes por dimensão de análise da eficácia; **AI+MI** = Indicadores do tipo Alta Influência somados aos indicadores do tipo Média Influência.

Adotando-se essa condição (AI+MI), a dimensão *Processo participativo/decisório* apresentou 95,83% de Indicadores relevantes (IR) na determinação da eficácia da CSFN, o que significa que os indicadores dessa dimensão podem ser seguramente utilizados num processo avaliativo para determinar se os resultados da atuação de uma Câmara Setorial estão sendo eficazes (figura 12).

Figura 12. Percentual de Indicadores Relevantes por dimensão de análise da eficácia



Fonte: Elaboração da autora.

Os elementos de observação (indicadores) da dimensão PD com alta influência na eficácia foram:

- a) Categoria *Clareza de Objetivos*: i) Se a CS estabelece objetivos e metas; ii) Se os objetivos são guias do processo participativo;
- b) Categoria *Engajamento e Articulação*: i) Percepção sobre a articulação do órgão gestor da política com os demais órgãos públicos das áreas envolvidas - articulação intersetorial; ii) Percepção da articulação com outros poderes: legislativo (congresso) e judiciário;
- c) Categoria *Influência nas decisões políticas*: i) Percepção da atuação do setor público no âmbito da CS; ii) Percepção da atuação do setor privado no âmbito da CS; iii) Percepção da influência da CS sobre as ações, projetos e políticas públicas do órgão gestor da política; iv) Percepção da influência da atuação da CS sobre as ações, projetos e políticas públicas de órgãos de outros setores demandados;
- d) Categoria *Produção decisória*: i) Cumprimento das deliberações/resoluções: encaminhamentos deliberados vs. respostas oficiais obtidas; ii) Acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos e seus desdobramentos com *feedback* aos participantes.

Resultado bem semelhante foi obtido nos estudos empíricos de Alexandra Scarborough (2013), que analisou a qualidade da participação em uma iniciativa pública na cidade de São Marcos, no Texas (EUA). A autora identificou alguns parâmetros de referência para um processo de participação eficaz, o que ela chama de “boa participação”: 1) objetivos e tarefas claramente definidos, 2) representação igual das partes interessadas, 3) satisfação do



participante; e 4) capacidade de influenciar os resultados das políticas; e ressaltou que incluiria ainda 5) envolvimento precoce e contínuo; e 6) transparência e legitimidade com o público beneficiário da política. Desses aspectos identificados pela autora, dois estão relacionados à Qualidade da Representação.

Apesar da dimensão PD ter apresentado um percentual maior de Indicadores Relevantes, é importante observar que a dimensão Qualidade da Representação (QR) apresentou 66,67% de IR. Esses aspectos podem ser úteis na medida em que se busca aprofundar na compreensão da dinâmica interna de uma CS, cabendo destacar aqueles classificados como do tipo AI, segundo as seguintes categorias:

a) Categoria *Legitimidade*: i) Prática de verificação da legitimidade do representante por parte da CS; ii) Critérios transparentes de escolha dos representantes dentro das entidades/ organizações com assento na CS;

b) Categoria *Publicização, accountability e responsividade*: i) Comunicação e articulação dos representantes com suas bases (entidades / instituições), e principalmente, com o público-alvo, beneficiários das políticas por eles defendidas; ii) Prestação de contas do representante à sua base;

b) Categoria *Pluralidade e diversidade*: i) Diversidade na composição da CS com organizações de diferentes perfis, ex: entidades de agricultores/produtores, de consumidores, da indústria, do terceiro setor ou outras organizações-chave para o processo participativo; ii) Realização de reuniões descentralizadas e ampliadas para maior inclusão do público-alvo.

A representação é um recurso crucial da atividade política, em suas diferentes formas, afirmam Lavallo e Araujo (2006) no artigo “O Futuro da Representação”. E neste estudo, os indicadores da dimensão QR considerados relevantes se alinham aos principais questionamentos da representação relatados na literatura, tais como: a constatação de ausência de autorização por parte todos os representados; as formas de acesso, ou o método de escolha e critérios de seleção dos representantes nas instituições participativas; a pluralidade de segmentos representados (LÜCHMANN, 2015; LÜCHMANN & ALMEIDA, 2010); além da *accountability*, uma ação que requer mais do que informação sobre o que os representantes fazem, mas também como e por que o fazem, ou seja, uma justificativa de seus posicionamentos (SCHEDLER, 1999, GURZA LAVALLO & ISUNZA, 2011; ALMEIDA, 2016).

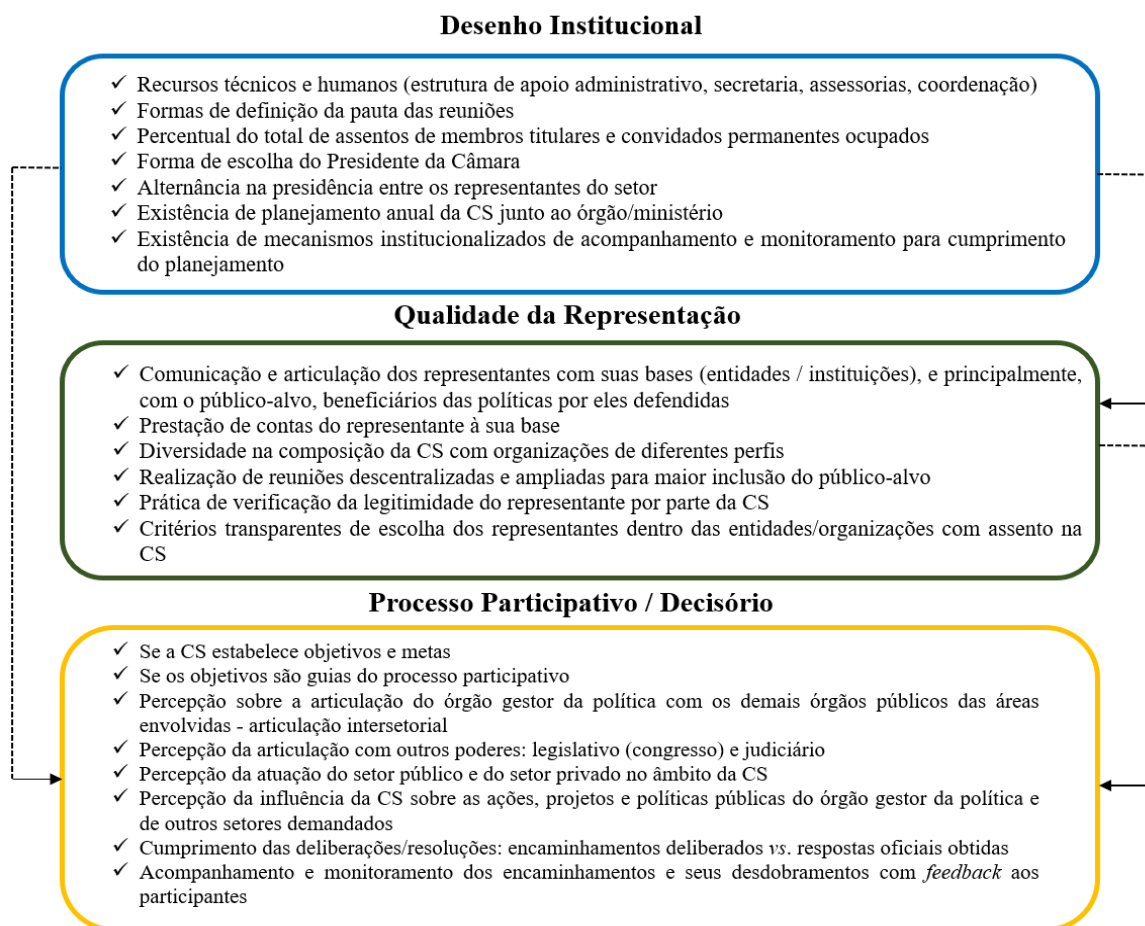
Da mesma forma, devemos observar a dimensão *Desenho Institucional*. Embora esta dimensão não tenha apresentado indicadores do tipo AI, cabe – a título de informação e não de prescrição – apresentar os principais elementos que receberam o conceito MI (média

influência). Dependendo do contexto e do objetivo de uma avaliação, estes elementos podem vir a determinar as condições organizacionais e de governança de uma Câmara Setorial, e deste modo poder aprimorá-las.

- a) Categoria “estrutura administrativa” – i) Como os membros avaliam os recursos técnicos e humanos (estrutura de apoio administrativo - secretaria, assessorias, coordenação etc.);
- b) Categoria “inserção institucional” – i) Formas de definição da pauta das reuniões; ii) Realização de reuniões extraordinárias ou descentralizadas;
- c) Categoria “composição da câmara” – i) Percentual do total de assentos de membros titulares ocupados e convidados permanentes ocupados; ii) Forma de escolha do Presidente da Câmara; iii) Alternância na presidência entre os representantes do setor;
- d) Categoria “*capacidade de organização e gestão*”; i) Existência de planejamento anual da CS junto ao órgão/ministério; ii) Existência de mecanismos institucionalizados de acompanhamento e monitoramento para cumprimento do planejamento.

O papel consultivo das câmaras setoriais lhe confere características homogêneas em relação a vários indicadores analisados da dimensão DI, e estas características não são capazes de bem distinguir os resultados produzidos por elas. Ainda que essa dimensão não tenha se apresentado suficientemente relevante para indicar a eficácia da Câmara, alguns aspectos se analisados isoladamente podem iluminar alguns dos principais problemas (pontos fracos) identificados pelos membros da CSFN como: “*fraca governança da pauta, do acompanhamento das deliberações, e das ações da Câmara em médio e longo prazo*”, ou seja, “pouca capacidade de organização e gestão”. Para melhor visualização desses resultados, os indicadores considerados relevantes na eficácia da CSFN foram ilustrados por dimensão na figura 13:

Figura 13. Indicadores relevantes na análise da eficácia da CSFN, por dimensão.



Fonte: Elaboração da autora.

Respondendo à pergunta da pesquisa, a dimensão com maior número de elementos fortemente relacionados com a eficácia da CSFN foi a dimensão “***Processo participativo/decisório***” e os indicadores categorizados nesta dimensão tem maior capacidade de fornecer respostas quanto aos resultados produzidos no interior de uma Câmara Setorial do Agronegócio, podendo esse modelo ser adaptado para outros tipos de colegiados de caráter consultivo.

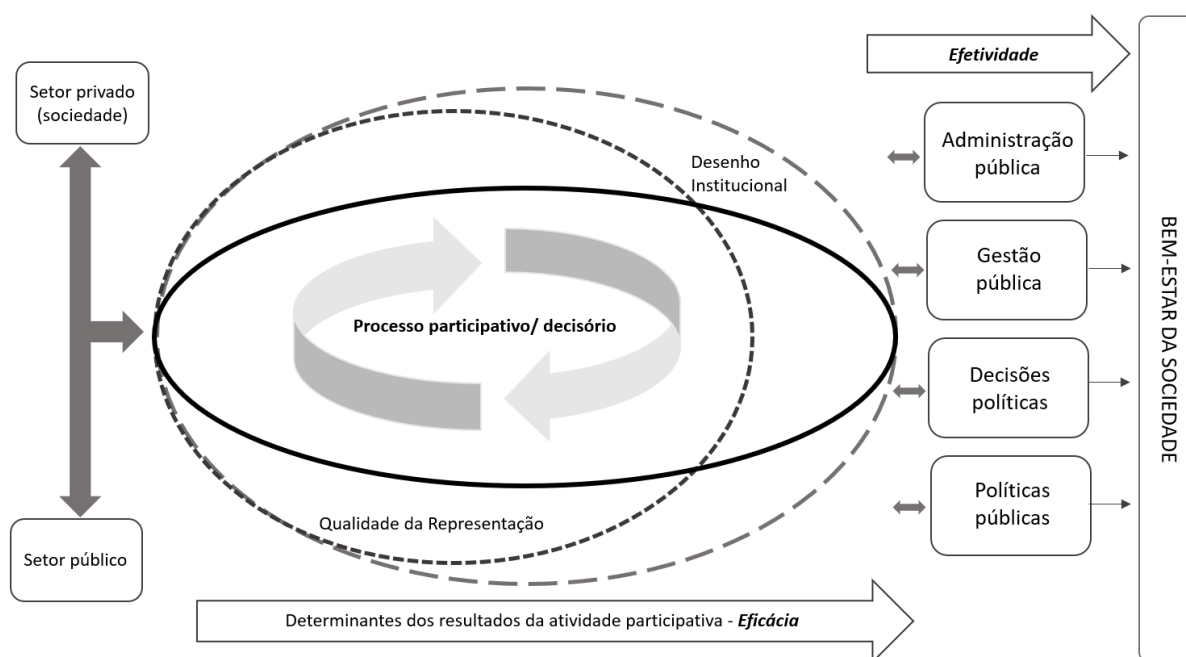
Na busca de se melhor definir a eficácia da participação de uma Câmara Setorial, constatou-se que parametrizar sucesso ou, mais precisamente, o que se entende por “melhor desempenho”, veio a ser bem mais difícil do que a princípio se esperava. Variáveis esperadas do Desenho Institucional foram pouco exploradas pelos participantes; em contrapartida, outras variáveis foram bastante expressas, tais como como *Comunicação*, *Articulação política*, *Engajamento dos participantes* e *Capacidade de influência nas decisões políticas*. Assim, constatou-se que houve ganhos analíticos, considerando-se o esforço de sistematizar a literatura, em seguida as variáveis, e depois de voltar-se para a literatura, a fim de se verificar

como medir e analisar esses resultados, e principalmente, por ter que assumir algumas posições normativas.

Contudo, não é aconselhável renunciar ao conhecimento acumulado em pesquisas microanalíticas, como alerta Almeida (2012, p. 254), pois estas apresentam situações específicas da deliberação de cada espaço, com a finalidade de avaliar como esses desvios podem prejudicar o desenvolvimento democrático de uma instituição participativa. Em segundo lugar, é necessário aprimorar as estratégias metodológicas do entendimento sobre como efetivamente opera cada um dos sistemas deliberativos.

Por fim, o modelo teórico proposto neste trabalho, para determinar a eficácia da participação de uma Câmara Setorial está sintetizado na figura 14.

Figura 14. Modelo teórico da eficácia da participação.



Fonte: Elaboração da autora.

Este modelo representa de forma gráfica a dinâmica de decisão de uma Câmara Setorial, e informa sobre como o Processo participativo/Decisório (PD) tem a capacidade de produzir os resultados esperados por seus membros – ainda que estes não estejam claramente definidos em planejamentos oficiais, ou institucionalizados –, contando com uma participação intermediária da Qualidade da Representação (QR) na sua eficácia.

Assim sendo, os componentes do Processo Participativo/Decisório que compõe o modelo teórico de avaliação de eficácia de uma Câmara Setorial podem sugerir alguns

caminhos para se estabelecer um processo avaliativo dessas instâncias de participação da política agrícola, que seja capaz de aferir os resultados produzidos pela ação participativa com bases nos objetivos esperados; identificar as melhores práticas de interlocução entre o governo federal e os setores produtivos; compreender a realidade e as necessidades do setor a qual se destina a ação; definir os tipos de soluções que podem ser adotadas; e ainda, gerar instrumentos de *accountability* (controle social junto aos gestores da política), visando a eficiência da ação governamental.

## 6. CONCLUSÃO

As Instituições Participativas evoluíram em todo mundo desde a década de 80 do século passado, ganhando inclusive no Brasil mais respaldo constitucional e institucional com a Constituição Federal de 1988. Assim, vimos multiplicarem-se conselhos, câmaras e orçamentos participativos ao longo desses últimos 30 anos, sem que realmente se tenha uma real dimensão da eficácia, ou seja, dos resultados do trabalho dessa nova possibilidade de ação democrática.

Esse estudo se debruçou sobre o tema da participação na Política Agrícola, que acontece através das Câmaras Setoriais do Agronegócio, vinculadas ao Conselho Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que teve suas primeiras experiências na década de 1990. Embora esse desenho de política participativa tenha trazido elementos inovadores, não há até o presente como traduzir seus resultados nas políticas públicas do setor, ou seus efeitos na sociedade, uma vez que esses não são mensurados.

O estudo teve por objetivo, identificar os aspectos determinantes da *eficácia da participação* de uma Câmara Setorial que possam auxiliar na estruturação de uma ferramenta avaliativa de suas atividades, e que acomode as suas especificidades. Neste sentido, foi utilizada a estratégia de pesquisa “estudo de caso”, e distintas técnicas de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental (atas, relatórios, comunicados etc.), pesquisa *survey* (questionário) e entrevista. A escolha da CSFN como *locus* da pesquisa se deu pela relação da pesquisadora com esse colegiado, uma vez que a mesma participa desse fórum desde 2012. Obviamente que algumas barreiras para a realização da pesquisa foram mais facilmente alcançadas pela proximidade da pesquisadora com o objeto de estudo e acesso aos membros da câmara,

Investigou-se então os fatores relevantes que contribuem, dificultam, ou impedem a eficácia Câmara Setorial de Fibras Naturais, com o intuito de que esses resultados pudessem servir de *guideline* na avaliação da participação das Câmaras Setoriais nas decisões públicas. Contudo, é importante relembrar que o foco na *eficácia* como fator avaliativo foi uma opção tomada pelo pesquisador, assumindo que esta deve apresentar critérios e indicadores com ênfase nos *processos internos* para atingir os objetivos estabelecidos da atividade participativa, de cunho quantitativo e qualitativo.

Após uma densa consulta à literatura especializada no tema da participação social na gestão pública – ou nas políticas públicas –, partiu-se da premissa (hipótese) que os fatores determinantes da eficácia da participação da CSFN estariam relacionados a três principais

grupos de fatores que condicionam uma boa participação: *o desenho institucional; a qualidade da representação; e, o processo participativo/decisório*, neste trabalho chamado de dimensões de análise. No entanto, a pesquisa obteve resultados parcialmente diferentes em relação a essa hipótese.

Uma das principais contribuições da tese, após a realização da pesquisa, foi a de verificar que os aspectos relacionados ao *Desenho Institucional* têm pouca relevância para mensurar a eficácia da CSFN. Por outro lado, os aspectos relacionados ao *Processo participativo/Decisório* apresentaram maior relevância para mensurar os resultados da atividade participativa da Câmara, seguido da dimensão *Qualidade de Representação*. Neste sentido, esses resultados podem contribuir para a discussão teórica e conceitual das dimensões da análise na avaliação da eficácia da participação em Câmaras Setoriais.

O esforço analítico de se articular a literatura com os registros de campo (questionários), com as entrevistas realizadas, e com a análise das atas, possibilitou identificar 72 indicadores (sendo 24 de cada dimensão) distribuídas em 15 categorias. Cabe ressaltar que a CSFN do Mapa é considerada neste trabalho uma câmara mista, por comportar representantes de seis cadeias produtivas (Sisal, Juta/Malva, Coco, Piaçava, Seda e Bambu), diferentemente de outras câmaras que se dedicam exclusivamente a uma única cadeia produtiva. Conciliar os interesses de uma câmara com distintos segmentos envolvidos por si só, já a coloca numa posição desafiadora. Soma-se a isso o fato de o setor das fibras naturais apresentar uma relativa fraca governança, como bem expressaram alguns dos respondentes nas questões abertas do questionário. Tais questões reforçam a necessidade de se enfatizar os aspectos do processo participativo e decisório, e da qualidade da representação que deram a tônica do estudo.

Para chegar aos principais fatores que podem limitar ou impulsionar os resultados da participação rumo ao alcance dos seus objetivos, foi estruturado uma matriz síntese das variáveis identificadas na literatura, categorizadas e tipificadas como de baixa influência (BI), média influência (MI) e alta influência (AI) na eficácia da Câmara. Adotou-se para a classificação destas variáveis, alguns critérios com base na literatura, devidamente articulados com os resultados da pesquisa de campo e da observação do pesquisador, sendo este último, apoiado na experiência e vivência do mesmo neste fórum. Esses resultados foram organizados e comparados numericamente, dentro do universo de indicadores de cada *dimensão* (D); e desta forma conseguir atribuir um grau de representatividade que cada tipo de indicador (AI, MI ou BI) exerce nas suas respectivas categorias e dimensões. Isso nos forneceu os dados que chamamos de Indicadores Relevantes (IR). A partir dessa classificação, é possível constatar

quais as categorias de indicadores apresentam maior aptidão para produzir efeitos, e desse modo fornecer mais respostas sobre a eficácia da participação.

Outra contribuição da pesquisa realizada, e desta tese, é que os resultados sugerem que a avaliação da eficácia de uma Câmara Setorial deveria abordar primordialmente, os seguintes fatores do **Processo Participativo/Decisório**: a) *Clareza de Objetivos*; b) *Engajamento e Articulação*; c) *Influência nas decisões políticas*; d) *Produção decisória*, observando-se que esses fatores obtiveram 95,83% de IR. Contudo, não se considerou prudente descartar alguns fatores relacionados à **Qualidade da Participação**, que obteve 66,67% de indicadores do tipo AI, uma vez que estes também podem se refletir de forma significativa nos resultados do processo decisório, sendo estes: a) *Legitimidade*; b) *Publicização, accountability e responsividade*; e c) *Pluralidade e diversidade*. Essas categorias reúnem um conjunto de elementos de observação que receberam um conceito de Indicador Relevante, com base na soma dos indicadores de alta influência e média influência (AI+MI), aqui considerados de maiores potenciais indicadores de eficácia.

Embora tenha apresentado um resultado de 54,17% de IR (indicador relevante), assumiu-se nesse estudo que o conjunto de indicadores da dimensão **Desenho Institucional** não tem capacidade por si só de mensurar a produção de resultados no interior de uma CS. Se na análise desta dimensão (DI) forem desagregados os indicadores (IR) considerados (AI+MI), é possível verificar que esta não obteve nenhum indicador de alta influência (AI), apenas de média (MI) e baixa influência (BI). Dessa forma, entendeu-se que adicionar esse conjunto de dados a um método de avaliação objetivo - baseado em alta e média influência - não seria relevante para os resultados de eficácia que se buscam.

A insatisfação dos participantes com relação a alguns aspectos, expressadas na questão sobre os pontos fracos da CSFN, associada às propostas de aprimoramento, forneceu pistas valiosas na identificação de subgrupos de indicadores, sustentando as categorias definidas para cada dimensão. Na percepção de 29% dos respondentes, a *“pouca capacidade de influir nas decisões políticas do órgão gestor da política agrícola – o MAPA – e de outras pastas do executivo federal”* foi considerado o principal aspecto limitador da eficácia. Convém observar que também foram identificados pontos fortes. A *“busca conjunta de soluções aos problemas e interesses do setor”*, por exemplo, é um aspecto que contribui para a boa eficácia da Câmara, segundo 35% dos respondentes.

No tocante à questão *“propostas de aprimoramento”* da CSFN, constatou-se a percepção de 24% dos respondentes quanto à importância dos aspectos inerentes à



*“comunicação e qualidade das informações”*. Estes apontaram a necessidade de produzir dados estatísticos confiáveis do setor; ampliar a divulgação e alcance das discussões e decisões da câmara para além dos participantes; assim como, promover mais o setor de fibras naturais demonstrando a sua importância social e econômica, principalmente para populações locais. Essa constatação vai ao encontro da tese de Bordenave (1987, p.68) que afirma *“sem comunicação não pode existir a participação”*, e que *“a intervenção das pessoas na tomada de decisões requer pelo menos dois processos comunicativos: o de informação e o de diálogo”*. Outras propostas interessantes de aprimoramento foram apresentadas pelos respondentes: *“maior articulação do setor privado e do governo federal (gestores da política) com o congresso”*; *“necessário representantes mais atuantes, no que diz respeito a propor medidas, acompanhar e cobrar as demandas enviadas aos devidos setores/órgãos”*.

Entende-se a importância a ser dada aos limites dessas experiências, tendo em vista que a real percepção desses aspectos pode desencadear respostas capazes de transformar possibilidades em ações concretas. Desse modo, essas propostas foram consideradas e catalogadas de sorte a subsidiarem a criação de algumas categorias de eficácia como: 1) Comunicação e qualidade das informações disponíveis; 2) Articulação política; 3) Engajamento dos participantes; 4) capacidade de organização e gestão; 5) Clareza dos objetivos e prioridades; 6) Influência no processo decisório; e 7) Relevância dos temas discutidos.

Esse conjunto de ferramentas formado pelo modelo teórico e a matriz de critérios de eficácia configuram um *road map* para estruturação de avaliação da eficácia da participação nas Câmaras Setoriais, com base nos resultados do estudo de caso da Câmara de Fibras Naturais. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido identificou indicadores que dizem respeito à consistência da revisão de literatura; à pertinência dos objetivos em relação ao objeto de estudo; ao potencial de responder às expectativas da participação dos setores do agronegócio nestes colegiados, que atuam junto ao poder público compartilhando experiências e demandando melhorias nas suas cadeias produtivas.

No entanto, entende-se que seja necessário a validação desses indicadores junto aos representantes de outras Câmaras Setoriais, pesquisadores, gestores e formuladores de políticas, para se verificar possíveis distorções, e permitir padronização, a análise da viabilidade de coleta desses dados, ou até mesmo a descoberta de novos componentes essenciais que não foram incluídos no método. Deve ser salientado que a investigação sofreu limitações analíticas e metodológicas, das quais é possível extrair algumas sugestões a serem consideradas e incorporadas em futuras pesquisas:

a) Uma análise comparativa teria permitido enriquecer os achados sobre a eficácia da participação das Câmaras Setoriais – colegiados consultivos – no âmbito da administração pública. Um estudo do tipo multicaso poderia, por exemplo, fornecer informações como: i) fatores comuns a todos os casos, nos grupos escolhidos; ii) fatores não comuns a todos, mas apenas a alguns grupos; iii) fatores únicos em caso específico; exemplo: uma câmara setorial com um perfil de agricultura familiar teria um resultado de maior eficácia se comparada a uma câmara com um perfil de agronegócio de médio a grande porte? Essas evidências poderiam resultar de um estudo multicaso com Câmaras Setoriais de diferentes perfis, o que tornaria o estudo sobre a eficácia da participação mais robusto. No entanto, estudos dessa natureza exigiria mais tempo e recurso.

b) A fim de reforçar os aportes qualitativos, a pesquisa poderia ter dado uma maior ênfase à abordagem qualitativa, utilizando um número maior de perguntas abertas para melhor explorar a perspectiva dos participantes com relação às expectativas da sua participação junto à gestão pública.

Por outro lado, é importante ressaltar alguns dos pontos positivos na condução da pesquisa, tais como: i) o período analisado, que compreendeu todo o ciclo de vida da câmara de fibras naturais, até o momento da pesquisa, sem que qualquer registro oficial (ata ou memória de reunião) fosse deixado fora de análise; ii) a abordagem adotada para a pesquisa, tanto quantitativa como qualitativa, dentro do espectro considerado; iii) a experiência do pesquisador como funcionário público do setor agropecuário (ao longo de mais de 7 anos), no trato das políticas públicas; e iii) e experiência do pesquisador em fóruns participativos, em especial da CSFN.

No decorrer desse trabalho procurou-se sintetizar aspectos teóricos e dados de campo que pudessem embasar uma reflexão sobre a importância da mensuração objetiva de resultados da participação institucionalizada no âmbito da administração pública, uma vez que sem conhecer e dimensionar esses resultados, dificilmente se conseguirá avaliar os resultados das decisões deliberadas no interior desses colegiados pela iniciativa privada – representantes da sociedade –, e presenciar seus impactos no bem-estar social da população que dependem dessas atividades para sua sobrevivência.

Sobretudo, os resultados nos guiam a refletir sobre parâmetros, métodos e matrizes de dados que possam nortear a formulação de indicadores, e que fundamentem o monitoramento e avaliação da produção decisória das Câmaras Setoriais do Mapa, assim como contribuam para a construção de estratégias que venham permitir/fomentar a utilização de evidências científicas

como subsídio para o aprimoramento de políticas públicas, voltadas mais especificamente aos diferentes segmentos do agronegócio e da agricultura familiar.

No entanto, em face da experiência adquirida ao longo do trabalho, fica evidente que não seria o mais adequado universalizar-se um método de avaliação, simplesmente, e aplicá-lo à toda instituição participativa. Naturalmente, tal uniformização de *parâmetros* tende a negligenciar a evidente diversidade da realidade de cada colegiado, e seu próprio desenho institucional, assim como seus atores e interesses. No mais, ainda que haja um caráter mais explicativo e analítico nos aspectos da efetividade, esta pôde servir de contorno para compreender a eficácia da participação. Para tanto, quando se buscar avaliar a efetividade dessas IPs, as evidências reveladas pelos indicadores de eficácia podem ser analisadas em um segundo momento, com maior caráter explicativo, à luz de uma construção política, histórica, institucional e de política pública.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, Jan./Abr, p. 99-112. Salvador, 2008.

ABERS, R. N.; FORMIGA JOHNSON, R. M.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. Inclusão, Deliberação e Controle: Três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacia hidrográfica no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, Campinas v. XII, n. 1, p. 115-132, jan.-jun. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/wrzwPtZzr78FvNtntV6Rh8v/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em; mar.2020.

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, v. 43, 2001.

ABRAMOVAY, R. MAGALHÃES, R. SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, 2010.

ABRAPA. Associação Brasileira dos Produtores de Algodão. Dados da safra 2018/2019. Disponível em:<<https://www.abrapa.com.br/Paginas/default.aspx>> Acesso em: jul. 2019.

AGÊNCIA BRASIL. **STF limita decreto do governo que extingue conselhos federais**. Matéria da Agência Brasil por Felipe Pontes, jun, 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>>. Acesso em: jan. 2020.

ALLEGRETTI, G.; MATTIAZZI, G. **La partecipazione oltre il quartiere** - Indagine sulle attività partecipative attuate dalle strutture del Comune di Padova che si occupano di Decentramento, Associazionismo, URP e Rete Civica 2009-2012. Centro de Estudos Sociais – Laboratório Associado Peoples Observatory. Università di Coimbra, 2014. 121p. Disponível em: <<https://eg.uc.pt/handle/10316/40993>> Acesso em: mai. 2020.

ALLEGRETTI, G. **Democracia participativa** – Entrevista à Tv da Democracia. Instituto da Democracia – Programa de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT). 2018. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=slMAPgFVcCg&list=PL7sJOI3z8y\\_R\\_SG3VzLhZVUYxSfWJZZ1c&index=21](https://www.youtube.com/watch?v=slMAPgFVcCg&list=PL7sJOI3z8y_R_SG3VzLhZVUYxSfWJZZ1c&index=21)>. Acesso em: fev.2020.

ALMEIDA, F. R. F. **A importância do Fórum Nacional da Agricultura**. Conjuntura econômica, FGV, 1998.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.

ALMEIDA, C; TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores sob o Crivo da Política: Balanço e Perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: os desafios da inclusão da pluralidade – **Texto nº 1750**. Brasília: IPEA, 2012.

ALMEIDA, D. R. Resenha da obra *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale* Cambridge. (Org.) PARKINSON, J. e MANSBRIDGE, J. Cambridge University, 2012. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**. (11), ago, 2013. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000200010>>. Acesso em: jan. 2020.

ALMEIDA, D. R. **Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

ALMEIDA, D. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado**. Vol. 32, n. 3, set/dez, p. 649-679, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/dkh5j7kcmC66KNqBcvCTN3p/?lang=pt>>. Acesso em: fev.2020.

ANDERSON, P. Câmaras Setoriais: Histórico e Acordos Firmados – 1991/95. **Texto Para Discussão nº 667**. IPEA, 1999.

ANDUIZA, E; MAYA, S. **La qualitat del participació: uma proposta d'indicadors**. Finestra Oberta. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2005.

ALVES, J. C. Gerenciamento de projetos, fácil e prático: cinco princípios para o sucesso do gerente. Brasília: Verbena Editora, 2018.

ALVES, F. B; BARBOSA, A. Q. S. Conselhos de políticas públicas: análise crítica do instituto e legitimidade democrática das suas decisões e procedimentos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. p.103-125. Fortaleza: UFC, 2018.

ARAÚJO, K. S.; PEREIRA, H. S. Avaliação da Cadeia Produtiva de fibras vegetais no Amazonas: oportunidades e ameaças. In: **Ciência e tecnologia aplicada aos agroecossistemas da Amazônia Central**. Org: SOUZA, L. G. de S. et al. Manaus: Editora INPA, 2018. 259 - 272p.

ARBIX, G. A dinastia corporatista. **Tempo Social**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 127-159, 1996. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86286>. Acesso em: 10 set. 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**, p. 29-39. São Paulo: Cortez, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. Entrevista concedida ao blog ComCiência. 2002. Disponível em: < <https://www.comciencia.br/dossies-1-72/entrevistas/ppublicas/arretche.htm>>. Acesso em: dez. 2019.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**. Ano 1, n. 01, jul/dez, 2013. Disponível em: < <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>>. Acesso em: dez. 2019.

AVELINO, D. P. **Democracia em conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais**. 2012. 156f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

AVELINO, D. P. Curso de Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário – **Palestra Participação social**. Enap: 2013, Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/822/8/7%20-%20Daniel%20Avelino%20-%20Participacao%20Social.pdf>>. Acessado em: nov. 2019.

AVRITZER, L. Sociedade civil, espaço público e democratização: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

AVRITZER, L. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

AVRITZER et al. **Reinventando os Mecanismos de Inclusão e Controle Social nos Conselhos de Saúde**. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Fapemig, 2005.

AVRITZER, L; PEREIRA, M. L. D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria & Sociedade**, número especial, 2005. p. 16-41.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados - Revista de ciências sociais**, v. 50, n. 3, 2007. p. 443-464.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, v. 14, n.1, p. 43-64. Campinas-SP, 2008.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009a.

AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. (Org.). AVRITZER, L. São Paulo: Cortez, 2009b.

AVRITZER, L. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: **Estado, instituições e democracia: democracia**. V. 2, p. 161- 183. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6491](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6491)  
Acesso em: mar. 2020.

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. vol.7. (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: Ipea, 2011. p. 13-25.

AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil – **Texto para discussão 1739**. Brasília: Ipea, 2012.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, p. 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BACHA, C. J C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004. 232p.

BISPO JÚNIOR, J. P. Avanços e desafios da participação institucionalizada no sistema de saúde do Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 117. 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/8269> ; DOI : 10.4000/rccs.8269. Acesso em: jun. 2020.

BOBBIO, N. **Una filosofia militante**. Studi su Carlo Cattaneo. Turim: Einaudi. 1971.

BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. Trad. de Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

BOBBIO, N. **Tra due repubbliche**. Roma: Donzelli, 1996.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, N. **Democracia, direitos humanos, guerra e paz**. (Org.) Giuseppe Tosi – v.2. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013. 381p

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo** (tradução Marco Aurélio Nogueira). 13ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: Fragmentos de um dicionário político**. 23. ed., Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2020.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BORBA, J. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: Pires, R. R. C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. vol. 7. (Diálogos para o Desenvolvimento). Brasília: Ipea, 2011. p. 65-76.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo-SP: Ed. Brasiliense, 5ª ed. 1987.

BOUCKAERT, G. Measurement and meaningful Management. **Public Productivity and Management Review**, 17(1), 1993. p.31-43.

BRANDÃO, A. As duas concepções de democracia de Bobbio: a ética e a procedimental in TOSI, G (org.): **Norberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz**. v 1. Editora da UFPB, João Pessoa-PB, 2013.

BRANDÃO, A. **Bobbio na história das ideias democráticas**. Lua Nova, São Paulo, 68: 123-145, 2006.

BRASIL, F. P. D. et al. Participação e deliberação na gestão pública: desafios e potencialidades dos Fóruns Regionais de Governo. **Revista de Políticas Públicas**. 2019. p. 866-881. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p863-881>.

BRASIL. **Decreto nº 96.056 de 19 de maio de 1988**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d96056.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d96056.htm). Acessado em: fev. 2020.

BRASIL. Lei Nº 8.178, de 1º de março de 1991. **Presidência da República, 1991a** . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18178.htm). Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei de Política Agrícola Nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991**. 1991b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18171.htm) Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991**. 1991c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18174.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18174.htm).> Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 2.001 de 5 de setembro de 1996**. 1996. Disponível em: [< >](#). Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Decreto de 2 de setembro de 1998**. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/anterior%20a%202000/1998/dnn7235.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1998/dnn7235.htm)> Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Portaria Mapa Nº 1.353, de 16 de agosto de 2018 - Define o Regimento do Consagro.** 2018. Disponível em: < [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38169672/do1-2018-08-24-portaria-n-1-353-de-16-de-agosto-de-2018-38169498](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38169672/do1-2018-08-24-portaria-n-1-353-de-16-de-agosto-de-2018-38169498) >. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.759 de 11 de abril de 2019.** 2019a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm) >. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.812, de 30 de maio de 2019.** 2019b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9812.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9812.htm)>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Lei No 13.844 de 18 de junho de 2019.** 2019c. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm)>. Acesso em: jan, 2020.

BRASIL. **Lei Nº 13.901 de 11 de novembro de 2019.** 2019d. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13901.htm)>. Acesso em: jan, 2020.

BRASIL. **Portaria Mapa Nº 253, de 6 de novembro de 2019.** 2019e. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-253-de-6-de-novembro-de-2019-226514397>>. Acesso em: jan, 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019.** 2019f. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm)> Acesso em; jan, 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 10.253 de 20 de fevereiro de 2020.** 2020a. Disponível em:<<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.253-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585023> > Acesso em: mai, 2020.

BRASIL. **Portaria 12 do MAPA, de 15 de janeiro de 2020.** 2020b. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-12-de-15-de-janeiro-de-2020-238539417> > Acesso em: mai, 2020.

BRASIL. **Portaria Nº 13, de 15 de janeiro de 2020.** 2020c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13-de-15-de-janeiro-de-2020-238785928>> Acesso em: mai, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). In: **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), janeiro-abril, 1996.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão aprova projeto que suspende extinção de colegiados do governo federal.** Agência Câmara de Notícias, 2019. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/578830-comissao-aprova-projeto-que-suspende-extincao-de-colegiados-do-governo-federal/>>. Acesso em: jan. 2020.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, set. 2018. p. 67-90.



CASTELLS, M. **O poder da identidade**. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Majer e Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

CASTELLS, M; CARDOZO, G. **A Sociedade em Rede do Conhecimento à Ação Política**. Imprensa Nacional, Casa da Moeda: 2006.

CASTRO, A. C. **Construindo pontes: Organizações, Inovações e Estratégias como abordagens complementares**. Revista Brasileira de Inovação. Volume 3, Número 2, Julho / Dezembro, 2004.

CEPEA/USP. **PIB do Agronegócio Brasileiro**. 2019. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>> Acesso em: mar. 2020.

CEPEA/USP. Mercado de trabalho do agronegócio brasileiro: 4º trimestre de 2019. **Boletim mercado de trabalho do agronegócio brasileiro**. n. 4. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada; Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (Fealq). Piracicaba, 2020. Disponível em: <[https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2019\\_4%20TRI%20Relatorio%20MERCADODETRABALHO\\_CEPEA\(1\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2019_4%20TRI%20Relatorio%20MERCADODETRABALHO_CEPEA(1).pdf)> Acesso em: mar. 2020.

CFC. COMMON FUND FOR COMMODITIE. **Proceedings of the Symposium on Natural Fiber**. Technical Paper n. 56, 2008. Disponível em: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/011/i0709e/i0709e.pdf> >.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International. 2008.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-144.

CÔRTEZ, S. V. **Participação e saúde no Brasil**. (Org.) Soraya V. Côrtes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. 208p. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/37608/3/cortes-9788575413463.pdf>>. Acesso em: mar. 2020.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. Disponível em: <<http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Eleonora%20Schettini%20M.pdf>>. Acesso em: nov. 2019.

CUNHA, E. S. M. Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social. 2009. 372f. (Tese) Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-895HC8>>. Acesso em: dez. 2009.

CHAMBERS, S. A. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, 6: 2003. p. 307-326. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>>. Acesso em: jun. 2020.

- COELHO, V. S. R. P. A democratização dos conselhos de saúde. **Revista Novos Estudos**, n. 78, 2007.
- COELHO, V. S. R. P. Abordagens qualitativas e quantitativas na avaliação de políticas públicas. In: **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco quantitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016. p. 76-99.
- CONTANDRIOPOULOS, A. Avaliando a institucionalização da avaliação (*Evaluating the institutionalization of evaluation*). **Ciência & Saúde Coletiva**, 11(3), 2006.p. 705-711.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Set./Out. 2003. p. 969-992.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. DAGNINO (org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 279-301.
- DAGNINO, E. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, 5:137-161.
- DEMANTOVA, G. C. A eficácia dos conselhos gestores: Estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas. 141f. **Dissertação** (Mestrado em Engenharia Agrícola). Faculdade de Engenharia Agrícola - Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2003.
- DEMOCRACY INDEX 2019. **A year of democratic setbacks and popular protest**. The Economist Intelligence Unit, 2020. Disponível em: < <https://www.eiu.com/topic/democracy-index/> > Acesso em: jun. 2020.
- DHNET. **Formação de conselheiros em Direitos humanos**, 2006. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/index.html>> Acessado em: jun. 2019.
- DINIZ, E. Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Vol. 37, n. 2, Rio de Janeiro, 1994. p. 277-315.
- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.
- DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa No 82**. Núcleo de Estudos de Políticas públicas – Universidade Estadual de Campinas. São Paulo: Unicamp, 2009.
- DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e partição política no Brasil do pós-70. **ANPOCS**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- DNFI. **Discover National Fiber Initiative**. Disponível em: <[http://dnfi.org/environment/billion-tonnes-of-plastic\\_3490/](http://dnfi.org/environment/billion-tonnes-of-plastic_3490/)>. Acesso em: Mai. 2019
- DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, critics and contestation**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Políticas Públicas e Governo Local**. Módulo 4. Brasília, 2008.

- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Discover Natural Fibres**. 2009. Disponível em: <<http://www.naturalfibres2009.org/en/>> Acesso em: mai.2019.
- FERRARI, T. A. **Metodologia da Ciência**. 2. e 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.
- FLEURY, S. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**, v. 2, 2006. p. 79-105.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. In: Textos IDESP, n. 15, 1986, mimeo.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Thinking about empowered participatory governance. In: (orgs.). **Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.
- FUNG, A. **Empowered participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- FUNG, A. **Varieties of Participation in Complex Governance**. Harvard University: Public Administration Review, dec., 2006.
- FERRARI, A. T. **Metodologia da ciência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.
- GALVANI, F.; FELIX, C. G. S. **Desempenho de Desfibrador Comercial para Espécies Vegetais do Pantanal**. Circular Técnica 115 / Embrapa. Corumbá-MT: Embrapa, 2017.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001, 128p.
- GOHN, M. G. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. 2002. p. 175-201. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: nov.2019.
- GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo, Cortez 2003.
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, maio-ago. 2004. p. 20-31.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. **Coleção Questões da Nossa Época**, v. 84. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 84-85.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. **Coleção Questões da Nossa Época**, 4.ed. São Paulo: Cortez, 2016. 128p.
- GOHN, M. G. **Participação Social nas Políticas Públicas: Cenário Geral do Associativismo**. Plataforma dos Centros Urbanos (canal youtube), 2015. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=X3v\\_ItDvPrE&list=PL7sJOI3z8y\\_RjhCPy7Gn713PZicJUSQed&index=2](https://www.youtube.com/watch?v=X3v_ItDvPrE&list=PL7sJOI3z8y_RjhCPy7Gn713PZicJUSQed&index=2)>. Acesso em: jul. 2019
- GOHN, M. G. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. v.10, n.3, 2016. Doi: <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v10i3.21868>. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/231250976.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2020.
- GREENE, J. C. **Mixed Methods in Social Inquiry**. San Francisco: Jossey-Bass, 2007.

GUANZIROLI, C. E.; ORTEGA, M. B.; BASCO, C. A. **Regulação ou Cooptação? A Ação do Ministério de Agricultura e Pecuária (MAPA) através das Câmaras Setoriais e Temáticas da Agricultura entre 2002 e 2006**. Economia: texto para discussão. UFF, 2007.

GUIMARÃES, L. Z. Participação democrática e desenho institucional: uma abordagem teórica. **Direito Izabela Hendrix**. Vol. 13, n. 13, nov. Belo Horizonte, 2014. p. 92-100.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. V. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HATRY, H. P. **Performance Measurement: Gettings Results**. Washington, DC: Urban Institute Press, 1999.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do Setor público. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.) **Administração pública – Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 53-72.

HEINRICH, C. J. Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. **Public Administration Review**, 62 (6), 2002. p. 712-725.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society**. Durham & London: Duke University Press, 2007.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Relatório de Pesquisa. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013, 78 p.

INFO. **International Natural Fiber Organization**. Disponível em: <<https://naturalfibersinfo.org/>>. Acesso em: dez. 2019.

JICK, T. D. **Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in action**. Administrative Science Quarterly. Vol. 24, No. 4, Sage Publications, 1979. p. 602-611. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2392366>>. Acesso em: dez. 2019.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 36, jan./jul., 2011. p. 251-275.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. **Indicadores para o diálogo**. Série Indicadores – Texto de apoio da oficina 2. São Paulo: Plataforma Contrapartes Novib, 2002.

LABRA, M. E. Política Nacional de Participação na Saúde: entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 176-203.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a. p. 33-42.

LAVALLE, A. G. **Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, 2011b.

LAVALLE, A. G.; ARAUJO, C. **O Futuro da Representação: nota introdutória**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. p. 9-13.

- LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/sMgSMrVfqPDTL8ps3skDpLb/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: dez. 2019.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LAVALLE, A. G.; ISUNZA VERA, E. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, São Paulo, 84, p. 95-139, 2011.
- LAVALLE, A. G. **Conselhos gestores de políticas** – Palestra proferida por Adrian Gurza Lavalle. Cebrap, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CPHhECwh3xs>>. Acessado em: dez, 2019.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 59, n.3, jul-set, p. 609-650, 2016.
- LAVALLE, A. G. **Vida pública e identidade nacional** – leituras brasileiras. São Paulo: Editora Globo, 2004.
- LIMA, P. P. F. Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política). 152f. Universidade de Brasília, 2014.
- LIMA, P. P. F. et al.; Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização - **Texto para discussão 1951**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- LOWI, T. J. The State in Political Science: How We Become What We Study. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 1, p. 1-7, jan./mar. Washington, 1992. p. 1-7.
- LÜCHMANN, L. H. H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. **Ciências Sociais UNISINOS**, 38(161). 2002. p. 43-79.
- LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos** 42(1): jan/abr. 2006. p. 9-26.
- LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas (Espaço Temático: Desigualdade e Gênero). **Revista Katálysis**, v. 13, n. 1, 2010. p. 86-94.
- LÜCHMANN, L. H. H. Inclusão, accountability e representação nas instituições de controle social: dimensões da deliberação democrática. In: GURZA LAVALLE, A. et alii (Orgs.). **O papel da teoria política contemporânea: justiça, constituição, democracia e representação**, p. 359-393. São Paulo: Alameda, 2015.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARCUSO, E. F. Nova governança no Mapa? Análise da articulação das câmaras setoriais com a formulação da política pública. **Revista de Política Agrícola – RPA**. Ano XXVIII, n. 1, 2019. P. 129-130.

- MARQUES, E. S. Política Agrícola: Novos tempos. **Revista de Política Agrícola – RPA**. Ano XXVIII, n. 1, 2019, p. 3-5.
- MARTIN, S. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. **Lua Nova**, n. 37. 1996. p. 139-170.
- MERTENS, D. M. Métodos mistos de avaliação: aumentando a efetividade do investimento social privado. In: **Avaliação para o investimento social privado: metodologias**. (Org.). Fundação Itaú Social; Fundação Roberto Marinho; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Move. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.
- MIGUEL, L. F. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 16(46), p. 175-177, 2001. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gkQJPJPDS77nJGCB8fc5WM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: nov. 2019.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista Administração Pública**, v. 42, n. 3, 2008. p. 551-579.
- MOREIRA, L. T. O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos gestores municipais de assistência social (2010-2016). 90f. (**Dissertação**). Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá. Maringá-PR: UEM, 2018.
- MORONI, J. Agendas para a participação. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (Orgs.). **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**, p. 45-48. São Paulo: Pólis, 2012.
- NEXO JORNAL. **O que são conselhos nacionais de políticas públicas, e qual seu papel**. 2018. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/12/05/O-que-s%C3%A3o-conselhos-nacionais-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.-E-qual-seu-papel>>. Acesso em: jun.2019.
- O GLOBO. Decreto do Governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos, 2019. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>>. Acesso em: nov.2019.
- O'DONNELL, G. **Democracia delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, n. 31, outubro, 1991. p. 25-40
- PALUDO, A. V. **Administração pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013. 608 p.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PENCHON, D. **The good indicators guide: understanding how to use and choose indicators**. APHO/NHS, 2007.
- PESSANHA, C. **A constituição de 1988, o Congresso Nacional, e o poder executivo no Brasil**. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra-Portugal, set, 2004. Mimeo.
- PETERS, G.; PIERRE, J. O papel da Gestão Pública no Governo: Introdução. In: **Administração Pública – coletânea**. Trad. YAMAMOTO, S. M.; OLIVEIRA, M. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: ENAP, 2010. p. 15-29.
- PETERS, G.; PIERRE, J. **Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform**. Londres: Foutlege, 2001.
- PIGNATI, W. A. et al. Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a Vigilância em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(10): 3281-3293, 2017.

PIRES, R. R. C. et al. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Décadas. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-588.

PIRES, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 347-364.

PIRES, R. R. C. et al. Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação. **Nota Técnica Ipea**, n. 3. Brasília: Ipea, 2012.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, Vanessa (Org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**, p. 253-304. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, R. R. C; VAZ, A. **Participação social como método de governo? um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000. 314 pp.

PORTER, M. E. Clusters and the New Economics of Competition. **Harvard Business Review**. 1998.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy**. Princeton, N.J: Princeton University Press. 1993.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2002.

RADIN, B.A. The government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? **Journal Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 10, ed. 1, p. 111-135, 2000.

ROMÃO, W. M. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Ipea, n. 1, p. 11-20, 2014.

ROMÃO, W. M. **Novos dilemas da participação**. Entrevista concedida à TV da Democracia – Instituto da Democracia, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bUCFVBLkTOA>> Acesso em: fev.2020.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, 2004. 34(4), p. 315–353.

SÁ SILVA, J. B; BARROS, V. Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, v.8, n. 2, 2004.

SANTOS, A. F. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. 4. ed, ano 02, v.1. 2017, p. 848-857. Disponível

em: < <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil> > Acesso em: jan. 2020.

SANTOS, L.; FUNCIA, F. Decreto que extingue conselhos federais não alcança Conselho Nacional de Saúde. Revista eletrônica Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-abr-16/opiniao-decreto-9759-nao-alcanca-conselho-nacional-saude> >. Acesso em: ago. 2019.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 20 fev. 2013.

SANTOS, G. F. Z.; HOFFMANN, M. G. Em busca da efetividade na administração pública: proposição de uma metodologia para design e implantação de serviços públicos no município de Florianópolis. **Navus – Revista de Gestão e Tecnologia**, 6(1), 2016. p. 88-105. Disponível em: < <https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/349> > Acesso: out. 2020.

SANTOS, B. S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. In: Boaventura de Souza Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 43-83.

SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. **Sisal na Bahia-Brasil**. Mercator, Fortaleza, v. 16, 2017. Disponível em: < <https://doi.org/10.4215/rm2017.e16029> >. Acesso em: nov. 2019.

SCARBOROUGH, A. **Evaluating the effectiveness of public participation: comprehensive planning in San Marcos, TX-EUA**, 2013.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal, 2020. Disponível em: < [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf) > Acesso em: mar. 2020.

SILVA, E. R. A. **Participação social nas políticas públicas federais do Brasil: uma análise dos formatos e desenhos dos arranjos participativos vinculados às políticas públicas**. XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguai, 29 oct. - 1 nov. 2013.

SILVA, S. P. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. **Texto para discussão No 2358**. IPEA, 2018.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, p. 13-28. 1999. Disponível em: [http://works.bepress.com/andreas\\_schedler/22/](http://works.bepress.com/andreas_schedler/22/)>. Acesso em: jun.2020.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Ano 8, n. 16, jul/dez. Porto Alegre, 2006. p. 20-45.



SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, G.; Arretche, M.; Marques, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. H. L. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. **Texto para Discussão 1718**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

STRUECKER, D. R.; HOFFMANN, M. G. Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **Revista de Gestão-REGE**, [s. l.], v. 24, 2017. p. 371-380. DOI <https://doi.org/10.1016/j.rege.2017.03.008>. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1809227616306233?via%3Dihub>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

WEBER, M. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. Tradução José Marcos Mariani de Macedo. Companhia das Letras, 2004.

SILVA, S. P. Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

STADUTO, J. A. R. et al. **As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro**. XLV Congresso da Sober. Unioeste. Toledo-PR, 2007.

SUAS/SNAS. IDConselho 2015 (**palestra**). (Org.) YOSAN, A.; A, M. M. Brasília, 2015.

SUAS/SNAS. **Indicadores para o fortalecimento da participação social no SUAS (palestra)**. Secretaria Nacional de Assistência Social / Departamento de Gestão do SUAS. 26 de setembro de 2018, Brasília-DF, 2018.

TATAGIBA, L. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. **Colombia Internacional**, 71, p. 63-83, 2010.

TENDLER, J. Why are Social Funds so Popular? In: Simon J. Evenett, Weiping Wu, Shahid Yusuf (Org.). **Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development**. Oxford University Press, World Bank, 2000, p. 114-129.

TRANJAN, J. R. A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã. In: Brasil: **25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política**. Mesquita, N. C (org.). – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. pp.17-44

TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Annablume, 2004. 146 p.

TIRONI, L. F. et al. **Critérios para criação de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público**. Texto para discussão No 238. IPEA, 1991.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, 2006. p. 191-228.

VAZ, A. C. N; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 247-261.

VILELA, D., ARAÚJO, P. M. M. (Org.) **Contribuições das Câmaras Setoriais e Temáticas à Formulação de Políticas Públicas e Privadas para o Agronegócio**. Brasília: MAPA/SE/CGAC, 2006. 496p.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 372 p.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190. 2006.

YIN, R. K. **Case Study Research, Design and Methods**. 3rd ed. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc., 2003.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANI, F. B. O programa de desenvolvimento territorial sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, v. 1, 2012. p. 181-206.

## APÊNDICE A – Questionário aplicado via plataforma surveymonkey

**Observações para facilitar o preenchimento**

- SETOR – considere o termo “**setor**” como sendo aquele estabelecido para fins de composição desta Câmara: representantes do Poder Público, da iniciativa privada e da sociedade civil.
- BASE DE APOIO – considere como “**base de apoio**” o grupo principal de pessoas representadas pelo membro/participante
- CSFN – Câmara Setorial de Fibras Naturais

**BLOCO I – CARACTERIZAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A) - QUEM PARTICIPA**

Q1) Qual seu gênero?

- Masculino
- Feminino
- Outro

Q2) Qual sua escolaridade?

- Ensino fundamental
- Ensino médio
- Superior incompleto
- Superior completo
- Especialização
- Mestrado completo
- Doutorado completo

Q3) Faixa etária:

- até 20 anos
- de 21 a 30 anos
- de 31 a 40 anos
- de 41 a 60 anos
- mais de 60 anos

Q4) Qual sua região de residência?

- Norte
- Nordeste
- Sul
- Sudeste
- Centro-oeste

Q5) Especifique seu Estado de residência

Q6) Qual sua situação na Câmara?

- Membro titular
- Membro suplente
- Convidado permanente
- Outros

Q7) Qual setor você representa?

- Setor público
- Setor privado

Q8) Você representa qual Parte Interessada (PI) ?

<se do setor privado>

- representação patronal (indústria, comércio)
- representação de trabalhadores (cooperativas e/ou associações de agricultores / produtores)
- consumidores
- outros. Especifique:

< se do setor público >

- órgãos do executivo
- universidades; instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação
- bancos públicos; agências de fomento
- outros . Especifique:

Q9) Sua Entidade / Instituição articula e/ou recebe o apoio de algum parlamentar para buscar soluções às demandas do setor?

- Sim
- Não

Q10) Se SIM, de qual a esfera legislativa sua entidade recebeu o apoio?

- Municipal
- Estadual
- Federal

Q11) Nome da ENTIDADE que você representa na CSFN: **opcional**

Q12) Qual Cadeia Produtiva você representa na CSFN? (Incluída)

- Bambu
- Coco
- Juta e Malva
- Seda
- Sisal
- Todas
- Não se aplica. Exemplifique: \_\_\_\_\_

Q13) Há quanto tempo você/sua instituição é membro desta CSFN? (*tempo efetivo de exercício como titular ou suplente, ininterrupto ou intercalado*).

- Menos de 1 ano
- De 1 a 2 anos
- De 3 a 4 anos
- De 5 a 6 anos
- Mais de 7 ou desde a criação em 2011
- Não sabe/não se aplica

Q14) Além desta Câmara Setorial, você é ou foi membro de outras câmaras e/ou outros organismos participativos como conselhos, fóruns e ou comitês de atuação em políticas públicas?

- Não.
- Sim, mas atualmente sou membro apenas desta câmara.
- Sim, sou membro de outros fóruns de participação.

Q15) Quais os outros fóruns de participação você é ou já foi membro?

- Conselhos, câmaras, fóruns ou comitês nacionais
- Conselhos, câmaras, fóruns ou comitês internacionais
- Conselhos, câmaras, fóruns ou comitês locais

**BLOCO II – ATUAÇÃO DOS MEMBROS DA CÂMARA (COMO PARTICIPA)**

Q16) Como você considera a composição desta Câmara em relação a cada um dos itens abaixo?

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não se sabe/ não se aplica	Observação (se houver)
Número total de membros (as)						
Diversidade de setores representados						
Número de membros em cada setor						
Forma de escolha das entidades com assento na câmara						
Forma de escolha dos membros dentro das entidades						

Q17) Na sua atuação na câmara de fibras naturais, 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
Interesses da minha instituição	( )	( )	( )
Interesses do meu setor	( )	( )	( )
Interesses de toda a coletividade	( )	( )	( )
Não sabe	( )	( )	( )

Q18) Avalie o seu grau de articulação com os demais setores da câmara, segundo a tabela abaixo (marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não se sabe/ não se aplica	Observação (se houver)
Setor público						
Setor privado						

Q19) No exercício da sua atuação como membro desta Câmara você tem alguma base de apoio?

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

Q20) Com que frequência você mantém contato com sua(s) base(s) de apoio?

- ( ) Não tenho base de apoio  
 ( ) Nunca  
 ( ) Raramente  
 ( ) Às vezes  
 ( ) Com frequência  
 ( ) Sempre  
 ( ) Não sabe

Q21) Quais as principais formas de contato com a sua base de apoio (marque as três principais)?

- ( ) Não tenho base de apoio  
 ( ) Telefonema  
 ( ) E-mail/lista de discussão  
 ( ) Reuniões presenciais  
 ( ) Conversas pessoais  
 ( ) Redes sociais: Facebook, Twitter e afins  
 ( ) Homepage institucional  
 ( ) Carta/ofício  
 ( ) Não sabe  
 ( ) Outra. Especifique: \_\_\_\_\_

Q22) Com que frequência você consulta sua base de apoio para:

	Nunca	Raramente	Às vezes	Frequentemente	Sempre	Não sabe/não se aplica
Definir/sustentar posicionamento na câmara						
Relatar os debates/encaminhamentos da câmara						
Prestar contas sobre a sua atuação na câmara						
Construir/fortalecer articulações						

Q23) Como você considera a sua participação na CSFN?

- ( ) Pouco tem participado; é mais ouvinte do que atuante  
 ( ) Participa quando é possível, é ouvinte e algumas vezes propositivo  
 ( ) Participa quando é possível, é ouvinte, propositivo e acompanha os resultados  
 ( ) Participa com frequência, propõe, cobra e acompanha os resultados  
 ( ) Participa sempre, propõe, cobra e se engaja em conseguir os resultados

### **BLOCO III – FUNCIONAMENTO DA CÂMARA – Como decidem**

Q24) Qual sua percepção sobre a participação dos membros na Câmara Setorial de Fibras Naturais no tocante a:

Partes Interessadas	PODER			INTERESSES		
	Como você classifica o poder desta PI em influenciar as decisões da Câmara?			Os interesses desta PI são convergentes com os interesses coletivos da Câmara?		
	Pouco nenhum	ou Poder parcial	Muito poder	Interesses conflitantes	Parcialmente convergente	Grande alinhamento
Setor privado						
Setor público						

Q25) Para você, com que frequência a atuação dos(as) membros da câmara corresponde aos interesses de seus respectivos setores?

- ( ) Nunca  
 ( ) Raramente  
 ( ) Às vezes  
 ( ) Frequentemente  
 ( ) Sempre  
 ( ) Não sabe/não se aplica

Q26) Avalie a influência da atuação desta câmara em relação a:

	Muito significativa	Significativa	Pouco significativa	Não tem influência	Não sabe
Agenda do Congresso Nacional					
Políticas públicas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento					
Políticas públicas de outros ministérios com os quais a câmara se relaciona					
Iniciativas de pesquisa da academia e de instituições de PD&I					
Iniciativas do setor produtivo					
Percepção da opinião pública sobre o tema					

Q27) Em geral, os assuntos tratados nesta câmara são facilmente compreendidos por todos os(as) membros(as)?

- ( ) Não  
 ( ) Sim, parcialmente  
 ( ) Sim, plenamente

Q28) A linguagem utilizada nas reuniões é facilmente compreendida e apropriada por todos os membros?

- ( ) Não  
 ( ) Sim, parcialmente  
 ( ) Sim, plenamente

Q29) Em geral, como você avalia o papel dos setores abaixo na atuação da câmara (marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor)?

	Ajuda bastante	Ajuda	Não ajuda, nem atrapalha	Atrapalha	Não sabe / não se aplica
Poder público					
Setor privado					

Q30) Avalie as seguintes estruturas administrativas e organizacionais da câmara (marque com um “X” a coluna correspondente a cada setor/segmento):

	Muito satisfatória	Satisfatória	Pouco satisfatória	Insatisfatória	Não se sabe/ não se aplica	Observação (se houver)
Coordenação geral das Câmaras Setoriais do MAPA						
Assessoria às Câmaras Setoriais e Temáticas (ACTS/MAPA)						
Secretaria Executiva						
Presidência						
Plenária						
Regimento interno e resoluções						
Meios de comunicação e divulgação (informes, página						



eletrônica, publicações)						
Comissões temáticas ou grupos de trabalho						

Q31) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades e obstáculos enfrentados atualmente pela câmara (*marque no máximo três alternativas*)?

- Pouco tempo de discussão nas reuniões  
 Reuniões muito esparsas  
 Excesso de reuniões  
 Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência  
 Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)  
 Questões políticas alheias à agenda do conselho  
 Excesso de burocracia  
 Divergência nas opiniões dos conselheiros  
 Baixa prioridade política por parte do Ministério da Agricultura onde a câmara está vinculada  
 Limitação de recursos por parte dos membros para participar das reuniões em outro Estado  
 Carência de assessoramento técnico e executivo para encaminhamentos, acompanhamento e monitoramento dos assuntos e matérias de interesse desse colegiado  
 Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

Q32) De que forma você/sua instituição acredita mais contribuir com a atuação da câmara?

- Com informações gerais da sua cadeia produtiva  
 Dados estatísticos atualizados  
 Trazendo demandas do público que representa  
 Cobrando resultados da administração pública  
 Participando das decisões da administração pública de interesse comum do setor

Q33) Quais aspectos você considera como pontos fortes da atuação da CSFN?

Q34) Quais aspectos você considera como pontos fracos da atuação da CSFN?

Q35) Na sua opinião, o que poderia ser feito para tornar mais EFICAZ a atuação da Câmara Setorial de Fibras Naturais, de modo a atingir seus objetivos e influenciar as decisões dos agentes públicos, e em consequência as políticas públicas?

Q36) Na sua opinião, quais instituições sejam do setor público, privado ou do terceiro setor, nacionais e/ou internacionais são os principais parceiros da CSFN no alcance dos seus objetivos? Ou que podem ser potenciais parceiros? (liste no máximo 3)

Q37) Espaço destinado para considerações adicionais bem como críticas e sugestões sobre este questionário.

**Muito obrigado pela disponibilidade em participar desta pesquisa!**

ABÊNDICE B – Carta de apresentação da pesquisa de tese e os termos de consentimento ao participante

### CARTA DE ANUÊNCIA

Prezado integrante da Câmara Setorial de Fibras Naturais do MAPA, conforme exposto durante a 23a. Reunião Ordinária ocorrida dia 18/11/2019, venho agora solicitar encarecidamente a participação efetiva dos membros dessa câmara na pesquisa da minha Tese sobre a “Efetividade das Câmaras Setoriais do Agronegócio na condução de políticas públicas: o caso da Câmara Setorial de Fibras Naturais do MAPA” (título provisório), que conta com a orientação da Dra Ana Célia Castro. Como participantes naturalmente envolvidos com a instituição, entendemos que sua visão e conhecimento sobre a atuação da Câmara de Fibras naturais do MAPA nos processos decisórios das políticas setoriais é especialmente importante e pertinente. Minha expectativa é que os resultados dessa pesquisa aprofundem a compreensão dos processos participativos e possam aperfeiçoar as diferentes configurações institucionais de participação, nesse caso, em especial, nas câmaras setoriais do agronegócio. A pesquisa resume-se a um simples questionário, que vai exigir não mais que 15 ou 20 minutos do tempo dos senhores, bastando para tanto seguir o link informado nas orientações abaixo. As respostas são anônimas e não serão identificadas individualmente. A identificação da sua Entidade/Órgão também é possível, mas é opcional. Caso o sr(a) não esteja mais representando a entidade ou órgão nesse colegiado, desconsidere essa pesquisa ou, se possível, direcione esse e-mail à pessoa que está participando atualmente. Entendendo que se trata de uma colaboração voluntária e que algum questionamento pode gerar dúvidas, desde já me coloco à inteira disposição para um contato pessoal, por e-mail ou mesmo telefone. Certos de sua compreensão quanto à importância desse trabalho, não apenas para a Câmara Setorial de Fibras Naturais, mas também para a Academia, e mesmo para o Brasil, antecipadamente agradeço sensibilizada a sua contribuição.

**Karine da Silva Araújo**

Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - PPED

Instituto de Economia - UFRJ

Matrícula acadêmica: 116068122 - Expedição: 04/2016

E-mail: [karine.araujo@pped.ie.ufrj.br](mailto:karine.araujo@pped.ie.ufrj.br) / Telefone: 61 996341747

## APÊNDICE C – Principais eventos da trajetória das Câmaras Setoriais no Brasil

Período	Eventos / Dispositivos legais	Medidas Institucionais	Finalidade	Contexto
19/05/1988	Decreto nº 96.056	Reorganizou o CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial (Colegiado Interministerial) e instituiu a SDI – Secretaria de Desenvolvimento Industrial	Estabeleceu que o presidente instituiria as câmaras setoriais constituídas por representantes de órgãos governamentais e da iniciativa privada, “para elaborar propostas de políticas e de programas setoriais integrados” (Guanziroli; Ortega e Basco, 2007)	Governo Sarney
12/07/1989	Resolução SDI nº 13	Criou as Câmaras Setoriais da Indústria	As Câmaras Setoriais foram estabelecidas como mecanismos de negociação bipartites, entre empresários e Estado, acerca de reajustes de preços. A finalidade das Câmaras era “elaborar diagnósticos de competitividade setorial, identificar as causas das distorções existentes e indicar as estratégias para seu equacionamento”	Inflação alta
02/05/1990	Decreto nº 99.232 (Revogado pelo Decreto de 5.9.1991).	Dispôs sobre a estruturação do Conselho Nacional de Agricultura (CONAGRI). Esse Conselho não chegou a ser implementado. <b>Tratou-se de um esboço de lei</b>	Prevvia a participação do setor privado juntamente com o setor público na formulação políticas agrícolas com a criação de Câmaras Setoriais (Art. 4)	Governo Collor
17/01/1991	Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991 - Cria o Conselho Nacional de Política Agrícola	Dispôs sobre a <b>Política Agrícola</b> e Cria o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), constituído por representantes do governo e da iniciativa privada: CNA, da OCB, da Contag.	Destinava-se a regular e conciliar os interesses dos agentes produtivos. Contudo, em função dos diversos vetos sofridos pela Lei nº 8.171 que criou o CNPA, não lhe dando poderes para definir a política agrícola no país, as decisões permaneceram nos gabinetes e nos diversos órgãos dos ministérios.	
21/03/1991	Resolução No 01/1991 – MARA	Tratou do regimento interno do CNPA, estabelecendo o papel e a forma de funcionamento das câmaras setoriais.	“... <i>propor matérias ao CNPA e assessorá-lo em assuntos de sua especialização</i> ”. Definia, ainda, que cada câmara setorial fosse integrada por representantes dos setores público e privado, até 25 membros, designados pelo ministro da Agricultura e Reforma Agrária, e sua composição seria definida por critérios estabelecidos pelo CNPA	Período do processo de Impeachment do Presidente Fernando Collor
08/04/1991	Resolução No 02/1991 – MARA	A Resolução n. 2 trata das normas de funcionamento das Câmaras Setoriais		
1995	Criação de Câmaras Setoriais Agroindustriais do Ministério da Agricultura	Foram criadas por Decretos 36 CS entre 1990 a 1995 para diversos produtos e atividades afins. Os membros dessas CS eram também definidos por decreto, similarmente à Câmara da Agroindústria do MICT.	Representar os setores produtivos, por intermédio de entidades de caráter nacional, tais como: CNA, SRB, OCB e Contag (esta participava, mas não era membro); além de representantes do setor público e de instituições de pesquisa	Governo FHC. Surge o PRONAF. Nessa época o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores, em particular os familiares.
05/09/1996	Decreto No. 2001 de 05 de setembro de 1996	A Presidência da República criou o Fórum Nacional da Agricultura (FNA), na ocasião da implantação do Programa de Reorientação Institucional do Ministério da Agricultura (PRIMA). Foram então criados 34 grupos temáticos com focos em cadeias produtivas agroindustriais	Esse Fórum tinha 03 objetivos: - Aprimorar o Agronegócio Nacional; - Minimizar os obstáculos, a burocracia, e; - Melhor atender o consumidor. Esse Fórum elaborou o documento “As dez bandeiras do Agronegócio”, e sua coordenação era realizada pela Aliança Cooperativa Internacional, comandada pelo empresário Roberto Rodrigues. A proposta do FNA era revitalizar o CNPA. O FNA durou 20 meses	Governo FHC e Ministro da Agricultura Francisco Turra. Nessa época o agribusiness respondia por 33% do PIB e empregava 28% da população economicamente ativa.
02/09/1998	Decreto S/No de 02 de setembro de 1998	Cria o Conselho Nacional do Agronegócio - Consagro, órgão consultivo vinculado ao Ministério da	O Consagro foi fruto do documento final do FNA, relacionado à 10ª bandeira do Agronegócio referente à “Coordenação institucional do Agronegócio”. Tinha como	Por questões políticas da época não se reativou o CNPA. Se optou pela

		Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	missão a articulação e a negociação entre o poder público e a iniciativa privada, com o objetivo de implementar os mecanismos, as diretrizes e as respectivas estratégias competitivas do agronegócio brasileiro, no médio e longo prazo, a partir das propostas do Fórum Nacional da Agricultura - FNA.	criação de uma nova instância de participação na Política Agrícola
14/08/2003	Resolução nº 1 de 14 de agosto de 2003 – MAPA	Aprovou o Regimento Interno do Consagro	Definiu as competências, finalidades e organização institucional do Conselho do Agronegócio, e estabeleceu em sua estrutura funcional as câmaras setoriais especializadas, e as câmaras temáticas (Art. 5º)	Gestão do Ministro Roberto Rodrigues
12/06/2008	Portaria 530 de 12 de junho de 2008 – MAPA	Aprovou o Regimento Interno do Conselho do Agronegócio - CONSAGRO/MAPA	Normatizou o funcionamento das Câmaras, definido em seus artigos 1º, 2º, 3º e demais incisos e alíneas. Revogou a Resolução nº 1, de 14 de agosto de 2003	Governo Lula (2º mandato) / Gestão do Ministro Reinhold Stephanes O Brasil e o mundo vivenciavam um período de recessão
21/10/2015	Portaria 231 de 21 de outubro de 2015	Aprovou o Regimento Interno do Conselho do Agronegócio - CONSAGRO/MAPA	Revogou a Portaria no 530, de 12 de junho de 2008.	Governo Dilma Rousseff / Processo de <i>Impeachment</i> da Presidente. O Brasil vivia um período de recessão econômica
16/08/2018	Portaria 1.353 de 16 de agosto de 2018	Aprovou o Regimento Interno do Conselho do Agronegócio - CONSAGRO/MAPA	Revogaram-se as Portarias nº 231, de 21.10.2015; a Portaria Nº 234, de 07.11.2016 e a Portaria Nº 729, de 28.03.2017.	
11/04/2019	Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e funcional	Por força deste Decreto, o Consagro foi extinto. O CNPA, por ter sido criado por Lei, não foi atingido.	
06/11/2019	Portaria 253 de 06 de novembro de 2019 - MAPA	Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA/ MAPA		Governo Jair Bolsonaro / Gestão Ministra da Agricultura Tereza Cristina Corrêa. Governo de direita com ideais liberais.
15/01/2020	Portaria 12 de 15 de janeiro de 2020 - MAPA	Institui as Câmaras Setoriais vinculadas à nova configuração do CNPA		
15/01/2020	Portaria 13 de 15 de janeiro de 2020 - MAPA	Define os membros das Câmaras Setoriais do CNPA	Reativação e modernização do CNPA em virtude das mudanças ocorridas a partir do Decreto 9759 de 11/04/2019 que extinguiu os Conselhos não instituídos por Lei.	

Fonte: Elaboração própria, com base em Diniz (1994), Arbix (1995); Anderson (1999); Takagi, (2000); Staduto *et al.* (2007); Guanziroli, Ortega e Basco (2007); e, informação pessoal do Coordenador das Câmaras Setoriais e Temáticas, Sr. Leandro Pires B. de Lima (2020).

APÊNDICE D – Matriz síntese de fatores que influenciam a promoção ou impedimento da eficácia da participação

**a) Variáveis observadas a partir da dimensão Estrutura institucional ou *Desenho Institucional***

Critério de avaliação	Elemento de observação / indicador	Literatura	Medida / pontuação	Influência na eficácia
Estrutura administrativa	A CS possui Secretaria Executiva exclusiva	Alencar et al. (2014); Lima et al. (2014); SUAS (2012; 2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018)	1 – Sim 0 – Não	Baixa
	Existem comissões ou grupos de trabalho	SUAS (2012; 2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018)	2 – Mais de 2 1 – Apenas 1 0 – Não há	Média
	Como os membros avaliam os recursos técnicos e humanos (estrutura de apoio administrativo - secretaria, assessorias, coordenação etc)	Anduiza e Maya (2005); SUAS (2012, 2018); IPEA (2013)	2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Média
	Possui recursos orçamentários/financeiros disponíveis para custear suas atividades	Anduiza e Maya (2005); Pasquino (2010); IPEA (2013)	1 – Sim 0 – Não	Baixa
	Possui espaço físico e material (telefone, computador, internet) para a realização de tarefas administrativas	SUAS/MDS (2012; 2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018)	1 – Sim 0 – Não	Baixa
	Possui meios de comunicação e divulgação: e-mail próprio, rede social, página na internet	Adaptação do autor	3 – E-mail, Site e Rede social 2 – E-mail e site 1 – Apenas e-mail 0 – Sem canais de comunicação	Baixa
Inserção institucional	Tipo de ato normativo de criação / regulamentação	Luchmann (2002, 2006); Avritzer (2009); Vaz (2011); Alencar et al. (2014); Lima et al. (2014); Silva e Souza (2015); Gurza Lavalle, Voigt & Serafim (2016); SUAS/MDS (2012, 2018)	2 – Regras Legais (Constituição, Emenda Constitucional e Leis Federais) 1 – Ato administrativo (decreto ou portaria) 0 – Não Identificado	Baixa
	Longevidade / tempo de criação	SUAS/MDS (2012, 2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018); Almeida (2017)	2 – Acima de 10 anos 1 – 5 a 10 anos 0 – Até 5 anos	Média
	Vinculação a política pública	SUAS/MDS (2012, 2018)	3 – Sistema de política 2 – Política ou plano nacional 1 – Estatuto 0 – Não tem política vinculada	Baixa
	Periodicidade das reuniões ordinárias	Vaz (2011); Lima et al. (2014); SUAS/MDS (2012; 2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018); Almeida (2017)	2 – 3x ou mais 1 – 2x ano 0 – 1x ano	Baixa
	Forma de definição da pauta das reuniões	Almeida (2017)	2 – Coletivamente 1 – Secretaria executiva, Consultor técnico e Presidente 0 – Presidente	Média
Com posição da	Percentual do total de assentos de membros titulares ocupados	Anduiza e Maya (2005); SUAS/MDS (2012; 2018); Avritzer	2 – Acima de 80% 1 – 50 a 80% 0 – Abaixo de 50%	Alta

	Percentual de assentos para convidados permanentes ocupados	(2009); Dagnino (2002); Lima (2014)	2 – Acima de 80% 1 – 50 a 80% 0 – Abaixo de 50%	Alta
	Forma de escolha do Presidente da Câmara		2 – Indicado pelo plenário 1 – Ministro indica ao plenário 0 – Ministro decidido sem consultar o plenário	Média
	Alternância na presidência entre os representantes do governo e os da sociedade civil; ou entre a sociedade civil	SUAS (2012;2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018)	2 – Alternância a cada mandato (2anos) 1 – Alternância sempre ao fim do 2º mandato (recondução) 0 – Alternância, porém, entre os mesmos atores	Média
	Paridade: representação igual das partes interessadas: distribuição de poder	Dagnino (2002); Avritzer & Navarro (2003); Avritzer (2009); Cunha (2007, 2010); Almeida & Cunha (2011); Scarbrough (2013); Lima (2014); Silva e Souza (2015); Almeida (2017)	2 – Mais sociedade 1 – Paridade 0 – Mais governo	Baixa
Capacidade de organização e gestão	Existência de planejamento anual do órgão gestor junto às CS		3 – Existe, e é cumprido 2 – Existe, mas se cumpre parcialmente 1 – Existe, mas não é cumprido 0 – Não existe planejamento	Média
	Existência de mecanismos institucionalizados de acompanhamento e monitoramento para cumprimento do planejamento	Dallari (1984); Anduiza e Maya (2005); Souza (2008, 2011); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018)	2 – Existe, e funciona satisfatoriamente 1 – Existe, mas é pouco satisfatório 0 – Não existe	Média
	Existência de canais de transparência pública das ações das CS por parte do órgão gestor		2 – Existe, e funciona satisfatoriamente 1 – Existe, mas é pouco satisfatório 0 – Não existe	Baixa
	Disponibilidade de canal de denúncias, reclamações ou sugestões	SUAS (2012; 2018); Almeida Carlos e Silva (2016)	2 – Há canal direto 1 – Canal indireto, via órgão gestor da política 0 – Não há	Baixa
Instrumentos e técnicas institucionais para o diálogo	Existência de mediador no processo participativo: facilitador do debate	Bordenave (1987); Anduiza e Maya (2005); Almeida (2017)	3 – Existência de figura própria para essa função 2 – Mediação feita por Assessoria Técnica do órgão gestor 1 – Mediação feita pelo Secretário Executivo 0 – Mediação feita pelo Presidente	Média
	Existência de Consultoria técnica para dar suporte aos temas mais técnicos	Tendler (2000); Gohn (2003); Allegretti e Mattiazzi (2014); Almeida (2017)	2 – Existe, e atua satisfatoriamente; 1 – Existe, mas atuação é fraca 0 – Não existe	Média
	Existência de Assessoria parlamentar		2 – Existe, e atua satisfatoriamente 1 – Existe, mas atuação é fraca 0 – Não existe	Baixa

	Incentivo e promoção de ações de capacitação		2 – Sempre 1 – Raramente 0 – Nunca	Baixa
--	--	--	--	-------

Fonte: Elaboração da autora, com base na literatura consultada e nos resultados da pesquisa.

### b) Variáveis observadas a partir da dimensão *Qualidade da Representação*

Critério de avaliação	Elemento de observação / indicador	Literatura	Medida / pontuação	Influência na eficácia
Perfil dos membros / participantes	Gênero	Cunha (2009); Almeida (2010); Ribeiro (2011); Almeida, Gimenes e Luchmann (2016); Moreira (2018); IPEA (2013)	2 – Distribuição de homens e mulheres equilibrada 1 – Homens ocupam até 70% dos assentos 0 – Homens ocupam 100% dos assentos	Baixa
	Formação, escolaridade		3 – Escolaridade bem distribuída entre nível médio, superior e pós-graduação 2 – Escolaridade predominante com pós-graduação 1 – Escolaridade predominante de Nível médio 0 – Escolaridade predominante ensino fundamental ou ensino médio incompleto	Baixa
	Faixa etária		2 – Faixa etária bem distribuída de 21 a 70 anos 1 – Faixa etária predominante acima de 40 a 60 anos 0 – Faixa etária predominante acima de 60 anos	Baixa
	Distribuição geográfica dos participantes		2 – Todas as regiões do país 1 – Acima de 70% concentrado em 1 região 0 – Acima de 50% concentrado na capital federal	Baixa
	Tempo de atuação dos membros na CS		IPEA (2013)	3 – Maioria acima de 10 anos 2 – Maioria entre 5 a 10 anos 1 – Maioria entre 2 a 5 anos 0 – Até 50% abaixo de 1 ano
	Participação dos membros em outros fóruns participativos (locais, nacionais e internacionais); experiência do participante	3 – Acima de 70% 2 – De 50 a 70% 1 – Abaixo de 50% 0 – Nenhum		Média
	Legitimidade	Existência de critérios para a inclusão formal das entidades na CS	Dagnino (2002); Wampler e Avritzer (2004); Fung & Wright (2003); Anduiza e Maya (2005); Pasquino (2010); Almeida (2017); Carlos, Silva e Almeida (2018); Moreira (2018)	2 – Há critérios claros, e admite exceções 1 – Há critérios rígidos e não admite exceções 0 – Não há critérios
Prática de verificação da legitimidade por parte da CS		2 – Sempre 1 – Parcialmente 0 – Nunca		Alta

	Critérios transparentes de escolha dos representantes dentro das entidades/ organizações com assento na CS		3 – Existência de critérios claros e rígidos 2 – Existência de algum critério, mas sem clareza 1 – Decisão monocrática do dirigente 0 – Inexistência de critérios	Alta
	Posição que o participante ocupa na organização do setor privado/ sociedade civil	Elaboração própria	2 – Sócio-beneficiário 1 – Diretor/Presidente 0 – Administrativo ou colaborador (sem poder de decisão)	Baixa
	Posição que o participante do setor público ocupa no órgão/instituição representada		2 – Secretaria (executivo) 1 – Diretoria (chefia) 0 – Assessoria ou colaborador sem poder de decisão	Média
	Principais interesses defendidos pelas entidades/ instituições	Dallari (1984); IPEA (2013)	3 – Interesses da coletividade 2 – Interesses do meu setor 1 – Interesses da organização 0 – Interesses individuais	Média
Publicização, <i>accountability</i> e responsividade	Comunicação e articulação dos representantes com suas bases (entidades / instituições) e, principalmente, com o público-alvo, beneficiários das políticas por eles defendidas.	Anduiza e Maya (2005); Urbinati (2006); Lüchmann & Almeida, (2010); Tatagiba (2010); Romão (2014); Lüchmann (2015); SUAS (2012, 2018)	3 – Sempre 2 – Às vezes 1 – Raramente 0 – Não tem base de apoio	Alta
	Prestação de contas do representante à sua base	Lavalle, Houtzager e Castello (2006); Lavalle e Isonza, 2011; Schedler (1999); Borba e Lüchmann (2010); Almeida (2017)	2 – Com frequência 1 – Apenas quando necessário 0 – Nunca	Alta
	Formas/ meios de comunicação com suas bases de apoio	IPEA (2013)	2 – Canal oficial de comunicação na instituição/ entidade (email, homepage, reuniões, outro) 1 – Canal informal de comunicação 0 – Se comunica apenas quando necessário	Média
	Publicização do calendário de reuniões, dos temas e objetivos previstos	SUAS (2012; 2018); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018); Almeida (2017); Moreira (2018)	3 – Sempre e com antecedência 2 – Sempre, mas com pouca antecedência 1 – Às vezes 0 – Nunca	Baixa
	Publicização deliberações, das atas e resultados às entidades e seus principais interessados		2 – Sempre 1 – Parcialmente 0 – Nunca	Média
	Percepção dos membros sobre sua própria atuação na CS	Anduiza e Maya (2005); Cunha (2010); Almeida e Cunha (2011); Souza (2008; 2011); Adaptação do autor	3 – Participa sempre, propõe ações, cobra e se engaja na obtenção de resultados 2 – Participa com frequência, propõe, cobra por resultados 1 – Participa quando é possível, é ouvinte, propositivo 0 – Participa quando é possível, e é mais ouvinte do que atuante	Média



Pluralidade e diversidade	Média de participantes do setor privado na CS em relação ao total de assentos (sociedade)	Anduiza e Maya (2005); Dagnino (2002); Coelho & Nobre (2004); Cunha (2007); Pasquino (2010)	2 – Acima de 70% 1 – De 50 a 70% 0 – Abaixo de 50%	Média
	Média de participantes do setor público na CS em relação ao seu total de assentos		2 – Acima de 70% 1 – De 50 a 70% 0 – Abaixo de 50%	Média
	Diversidade na composição da CS com organizações de diferentes perfis, ex: entidades de agricultores/produtores, de consumidores, da indústria, do terceiro setor ou outras organizações-chave para o processo participativo	Milani (2008); Souza (2011); IPEA (2013); Luchmann e Almeida (2010); Luchmann (2015); Almeida, Carlos & Silva (2016, 2018); Almeida (2017); Adaptação do autor	2 – 3 ou mais perfis 1 – 2 perfis 0 – Apenas 1 perfil	Alta
	Forma de escolha das entidades do setor privado (sociedade civil) para compor a CS		2 – Realiza ampla divulgação ao setor quando há vagas 1 – Convite feito diretamente à entidade apenas se o plenário da CS sugerir 0 – Aguarda pedido formal das entidades interessadas	Média
	Disponibilização de mecanismos para a participação remota nas reuniões / audiências para maior inclusão do público-alvo		1 – Sim 0 – Não	Baixa
	Realização de reuniões descentralizadas e ampliadas para maior inclusão do público-alvo		2 – No mínimo 1x ano 1 – Às vezes 0 – Nunca	Alta

Fonte: Elaboração da autora, com base na literatura consultada e nos resultados da pesquisa.

### c) Variáveis observadas a partir da dimensão *Processo participativo/decisório*

Critério de avaliação	Elemento de observação / indicador	Literatura consultada	Medida / pontuação	Influência na eficácia
Clareza de objetivos	Clareza quanto às funções da CS e das responsabilidades de cada participante (percepção dos membros)	Anderson (1999); Demantova (2003); Anduiza e Maya (2005); Souza C. (2008); Scarbourogh (2013); Almeida (2017); Casa civil/Ipea (2018)	2 – Regras claras 1 – Parcialmente claro 0 – Não há clareza das regras	Média
	A CS estabelece objetivos e metas		1 – Sim 0 – Não	Alta
	Os objetivos são guias do processo participativo: sim ou não		1 – Sim 0 – Não	Alta
	Os resultados da participação são coerentes com os objetivos		2 – Sempre 1 – Parcialmente 0 – Raramente	Alta
	Há entendimento do que é estratégico?	Tendler (2000); Abromovay (2010)	1 – Sim 0 – Não	Média

Qualidade da informação disponível	Percepção dos membros sobre os canais de difusão de informação para potenciais participantes	Bordenave (1987); Demantova (2003); Anduiza e Maya (2005); Santos (2007); Pasquino (2010); Adaptação do autor	2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Média
	Percepção dos membros sobre a qualidade das informações disponíveis e subsídios para as discussões		2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Média
	Mapeamento e/ou divulgação do órgão gestor da política de projeto e programas para atender às demandas do setor		2 – Com frequência 1 – Raramente 0 – Nunca	Média
	Percepção dos membros sobre os grupos de trabalho e/ou comissões temáticas		2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Baixa
Engajamento e Articulação	Percepção sobre a relação da CS com as organizações do setor privado e com os órgãos que dela participam	Moroni, 2012; Pires & Vaz, 2012; Pires et alii, 2012; Cunha et alii, 2011; Teixeira, Souza & Lima, 2012 (apud Almeida, 2017)	2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Média
	Percepção sobre a articulação do órgão gestor da política com os demais órgãos públicos das áreas envolvidas - articulação intersetorial	Anduiza e Maya (2005); Souza C. (2008); Pires et alii, (2012); Côrtez (2009); Tatagiba, (2010); Almeida e Tatagiba (2012); Almeida (2017); Bispo Jr. (2018)	2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Alta
	Percepção da articulação com outros poderes: legislativo (congresso) e judiciário	IPEA (2013); Adaptação do autor	2 – Satisfatório 1 – Pouco satisfatório 0 – Insatisfatório	Alta
	Frequência média de participantes por reunião x ano	Elaboração do autor	2 – Frequência alta - Acima de 70% do total de membros; 1 – Frequência média (entre 50 a 70% do total de membros) 0 – Frequência baixa (abaixo de 50% do total de membros)	Média
Relevância dos temas tratados	Temas discutidos conectados à agenda política do governo	Pasquino (2010); Vera Coelho (2015)	3 – Totalmente alinhados 2 – Parcialmente alinhados 1 – Pouco alinhados 0 – Não sabe	Média
	Alinhamento de interesses da CS com os projetos e políticas públicas do órgão gestor	Adaptação do autor	3 – Totalmente alinhados 2 – Parcialmente alinhados 1 – Pouco alinhados 0 – Não sabe	Média
	Percepção dos participantes da CS sobre a relevância dos temas discutidos	Anduiza e Maya (2005); IPEA (2013)	2 – Totalmente relevantes 1 – Parcialmente relevantes 0 – Pouco relevantes	Médio
Influência nas decisões políticas	Percepção da atuação do setor público no âmbito da CS	Tendler (2000); IPEA (2013)	3 - ajuda bastante; 2 – ajuda 1 – não ajuda, nem atrapalha 0 – atrapalha	Alta
	Percepção da atuação do setor privado no âmbito da CS		2 – Eficiente 1 – Pouco eficiente 0 – Não existe	Alta

Percepção da influência da CS sobre as ações, projetos e políticas públicas do órgão gestor da política		2 – Significativa 1 – Pouco significativa 0 – Sem influência	Alta
Percepção da influência da atuação da CS sobre as ações, projetos e políticas públicas de outros órgãos demandados		2 – Significativa 1 – Pouco significativa 0 – Sem influência	Alta
Convergência de interesses entre os setores representados (público vs. privado)		2 – Total convergência 1 – Parcialmente convergentes 0 – Interesses conflitantes	Média
Tipo de deliberação: autogestão vs. finalístico	Takagi (2000); Anduiza e Maya (2005); Souza C (2011); Avelino (2012); Lavalle (2011); Lavalle; Voigt e Serafim (2016)	1 – Mais finalístico 0 – Mais autogestão	Média
Cumprimento das deliberações/resoluções: encaminhamentos deliberados vs respostas oficiais obtidas		3 – Acima de 70% de respostas obtidas 2 – 50 a 70% de respostas obtidas 1 – Abaixo de 50% 0 – Não há respostas	Alta
Acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos e seus desdobramentos com <i>feedback</i> aos participantes	Anduiza e Maya (2005), Souza (2008, 2011); Almeida (2017)	2 – Eficiente 1 – Pouco eficiente 0 – Não existe	Alta
Sistematização dos resultados das deliberações e encaminhamentos		2 – Eficiente 1 – Pouco eficiente 0 – Não existe	Média

Fonte: Elaboração da autora, com base na literatura consultada e nos resultados da pesquisa.