

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOANA TEREZA VAZ DE MOURA

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
NOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A BUSCA
PELA LEGITIMIDADE**

**PORTO ALEGRE
2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOANA TEREZA VAZ DE MOURA

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL
NOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A BUSCA
PELA LEGITIMIDADE**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Benedito Tadeu César

PORTO ALEGRE

2009

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aos três dias do mês de abril de 2009, reuniu-se a Banca Examinadora, a seguir especificada, para realizar a arguição da Tese de Doutorado apresentada pela candidata Joana Tereza Vaz de Moura, intitulada: **A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A BUSCA PELA LEGITIMIDADE**, deliberou pela (X) Aprovação () Reprovação. Tendo a candidata completado todos os requisitos necessários para receber o grau de Diploma de Doutora em Ciência Política.

Prof. Dr. Benedito Tadeu César (Orientador)
PPG Ciência Política – UFRGS

Prof^a. Dra. Vera Chaia
PPG Ciências Sociais – PUC/SP

Prof^a. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes
PPG Sociologia – UFRGS

Prof^a. Dra. Maria Izabel Noll
PPG Ciência Política – UFRGS

Prof^a. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa
PPG Ciência Política – UFRGS

Porto Alegre, 03 de abril de 2009.

Ao meu filho João Gabriel, meu maior amor!

AGRADECIMENTOS

Esse é o momento de reconhecer os esforços, as trocas vivenciadas, as amizades feitas e, especialmente, o aprendizado ao longo desses últimos quatro anos. Apesar de estar ciente que o esquecimento de determinadas pessoas pode acontecer, fica o meu agradecimento adiantado para aqueles (as) que, por qualquer motivo, não estarão citados nesta página.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialmente ao Curso de Pós- Graduação em Ciência Política, pela agradável acolhida. Os professores e demais colegas também foram da maior importância para o meu aprendizado, tanto acadêmico, quanto pessoal. Em especial agradeço a amizade da Lorena, Rosana e Cristiana, com quem troquei idéias, joguei conversa fora e relaxei nos bares da vida. Registro aqui a importância das disciplinas cursadas no PPG Sociologia, como complementação ao meu estudo e, por isso, agradeço ao Prof. Marcelo Kunrath a disponibilidade, apoio e sugestões no desenvolvimento de algumas reflexões teóricas.

Agradeço à CAPES pela bolsa de estudos que oportunizou a minha estadia em Porto Alegre.

Agradeço à Profa. Céli Pinto, que durante quase três anos orientou esta tese. Nesses anos ela soube conduzir com muita sabedoria os desafios propostos pela tese e foi uma orientadora sempre presente.

Agradeço ao Prof. Tadeu, pelo difícil papel assumido como novo orientador, mas sempre estimulando e lendo com muito cuidado esta tese.

Alguns professores de outras instituições também foram muito importantes para o desenrolar desta tese: Adrián Lavalle (PUC-SP); Edgard Alencar (UFLA); Maroca (UFLA). A eles devo as grandes contribuições e reflexões críticas sobre o tema da tese e a metodologia.

Aos conselheiros dos Conseas, que dedicaram parte do seu tempo para as entrevistas. Em especial, Iara Bargmann e Toledo, pelos contatos, aprendizado e momentos especiais na Feira de Economia Solidária. Também agradeço ao Miguel Montaña (Consea RS) e Regina Miranda (Consea CE), pelo acesso às informações, documentos e atas. Ao Renato Maluf pelos contatos, apoio e dados sobre o Consea Nacional.

Agradeço à amiga Rejane, pela estadia em Fortaleza, pelo carinho e simplicidade com que me recebeu.

Um agradecimento especial para o meu pai, professor aposentado, amigo, sociólogo, petista, poeta. Foram semanas intermináveis em cima da tese, lendo com muita atenção a todos os deslizes da filha.

À minha mãe, pelo amor, conforto, proteção, afeto, ingredientes essenciais para a minha vida.

À Camila, irmã querida, responsável por momentos de muito prazer.

Ao Calucho, pelo grande amor que nos une, companheirismo, amizade, paciência. Para ele, assim como para meu filho, dedico este trabalho.

Aos demais membros da minha família (MG e RS) pelo apoio constante.

Mutirão poético

Convido você, seu minguinho,
seu vizinho, seu amigo...
para um mutirão
de muitas mãos e corações:
Mutirão pela humanização do Planeta.
Condições para participar:
Escolher um dia bem azul,
vir por uma estrada rimada, larga.
Encher os olhos de infinito
que é pro mutirão ficar mais bonito.
Pensar seriamente nas questões:
Espelho, espelho meu, quem sou eu?
Quem viaja por aí a meu lado
nessa nave emprestada?
Vira e mexe, chacoalha e tece,
o mundo o que lhe parece?
Ser capaz de partilhar:
Enredos, brinquedos e medos,
Chocolates, livros e risos,
Figurinhas, novidades,
Suspiros poéticos e saudades,
Sonhos e decepções,
Doces, pipocas e canções.
Trazer na mão direita
Um beija-flor e uma borboleta.
Na sola dos pés, sementes de todos os reinos.
A vida brotará de nossos passos.
Repovoaremos os espaços devastados do planeta.

Elói Bocheco. Do livro “Uni... Duni... Téia”

SUMÁRIO

RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
LISTA DE QUADROS	xiii
LISTA DE TABELAS	xv
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xvi
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 OBJETIVOS.....	7
1.1.1 Objetivo geral.....	7
1.1.2 Objetivos específicos.....	7
1.2 HIPÓTESES.....	8
1.3 FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS.....	8
1.4 ESTRUTURA DA TESE.....	12
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO: DESCENTRALIZAÇÃO, CONSELHOS, PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL, CONSEAS	15
2.1 PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	17
2.3 A APOSTA NA SOCIEDADE CIVIL.....	31
2.4 HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DOS CONSEAS.....	35
3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	49
3.1. O QUE É REPRESENTAR.....	50
3.2. A REPRESENTAÇÃO E A QUESTÃO DA INCLUSÃO E DO RECONHECIMENTO.....	60
4 A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSEAS: FUNCIONAMENTO E COMPOSIÇÃO	68
4.1. ATRIBUIÇÕES, FUNCIONAMENTO E COMPOSIÇÃO DOS CONSEAS.....	68
4.1.1. A configuração do Consea Nacional.....	69
4.1.2. A configuração do Consea RS.....	87
4.1.3. A configuração do Consea CE.....	95
4.1.4. Os avanços e limites da configuração institucional dos Conseas.....	103
4.2. CLASSIFICANDO AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSEAS.....	105

4.2.1. ONGs, Fóruns e Redes Articuladoras.....	108
4.2.2. Entidades sindicais, Organizações profissionais e movimentos sociais.....	110
4.2.3. Entidades ligadas ao Estado	111
4.2.4. Entidades religiosas, filantrópicas e afins.....	113
4.2.5. Empresas e universidades privadas.....	114
5 O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO E A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE NOS CONSEAS.....	118
5.1. A REPRESENTATIVIDADE NOS CONSEAS.....	119
5.1.1. A representatividade no Consea Nacional.....	122
5.1.1.1. Descrição das entidades dos entrevistados do Consea Nacional e a busca pela legitimidade.....	130
5.1.2. A representatividade no Consea RS.....	140
5.1.2.1. Descrição do Fórum estadual de SAN do RS e a busca pela legitimidade.....	146
5.1.2.2. Descrição das entidades dos entrevistados da sociedade civil nominada e a busca pela legitimidade.....	150
5.1.3. A representatividade no Consea CE.....	152
5.1.3.1. Descrição das entidades dos entrevistados do Consea CE e a busca pela legitimidade.....	155
5.1.4 Os tipos de representantes nos Conseas.....	163
5.1.5 Aproximações e diferenças no processo de representatividade dos Conseas.....	166
5.2. APROFUNDAMENTO DA DEMOCRACIA? INCLUSÃO, RECONHECIMENTO E INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	169
5.2.1. Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas no Consea Nacional.....	169
5.2.2. Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas no Consea RS.....	175
5.2.3. Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas no Consea CE.....	181
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
7 BIBLIOGRAFIA.....	195

APÊNDICES

A- Questionário: Representantes da sociedade civil do Consea Nacional.....	209
B- Roteiro de Entrevista 01: Representantes da sociedade civil do Consea RS.....	214
C- Roteiro de Entrevista 02: Representantes da sociedade civil do Consea CE.....	216

D- Relação dos Entrevistados 01: Representantes da sociedade civil do Consea Nacional.....	218
E- Relação dos Entrevistados 02: Representantes da sociedade civil do Conseas RS....	220
F- Relação dos Entrevistados 03: Representantes da sociedade civil do Consea CE.....	221

ANEXOS

A- Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.....	223
B- Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004.....	228
C- Conselheiros da sociedade civil no Consea Nacional (2007-2009).....	233
D- Lei nº 11.914, de 20 de maio de 2003.....	243
E- Decreto nº 27.008, de 15 de abril de 2003.....	251

RESUMO

Este estudo tem como objetivo principal apresentar uma proposta de compreensão do processo de representação política exercido por organizações da sociedade civil nos espaços públicos dos conselhos, realizada através de uma pesquisa nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional- Conseas. Trata-se de compreender os impasses na relação dos representantes da sociedade civil nesses Conselhos, com as suas respectivas bases e com o Estado e o modo como estas relações podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento da democracia, especialmente nos aspectos referentes à maior inclusão política. Busca-se, também, entender a configuração sócio-política em que a representação aparece e a sua estruturação, ou seja, compreender como se estabelece esta representação, como se constrói a legitimidade e as relações da sociedade civil com o poder público. A representação foi analisada a partir de duas dimensões: dimensão simbólica e dimensão substantiva. As trajetórias dos representantes também condicionam a representação, por isso foram tratadas como peça central de entendimento do processo. A existência de uma trajetória associativa densa e enraizada significa maior capacidade de intervenção nas deliberações nesse espaço de participação e possibilita a ocorrência de um processo de responsabilização social mais efetivo. Os Conseas vêm conseguindo se destacar no campo social por estarem conseguindo inserir diversos grupos sociais no debate público. Entretanto, o maior impasse dos Conseas é a apreensão do tema da segurança alimentar por parte da sociedade civil e do poder público. Ao contrário da representação eleitoral tradicional, na representação política da sociedade civil nesses Conselhos os representantes têm legitimidade pelo reconhecimento acerca de seu grau de competência e qualificação e não necessariamente do vínculo direto com a base. Muitos representantes se constituem como detentores do saber sobre SAN, formando uma espécie de elite política que tem dificuldades em dialogar com os setores tradicionalmente excluídos e, mais ainda, se transformam em “personalidades” detentoras desse poder, e, sob essa ótica, não se preocupam em ter um respaldo da base, pois são os conhecedores da temática. Porém, mesmo que não haja uma autorização formal, é preciso existir uma responsabilidade do representante em repassar e discutir as questões referentes ao tema com os integrantes do grupo e/ou beneficiários das políticas públicas.

Palavras-chave: representação; sociedade civil; conselhos.

ABSTRACT

The main objective of this study is to understand the process of political representation as exercised by civil society organizations in the public sphere of councils, through a research carried out in Food and Nutritional Security Councils – Conseas. It seeks to comprehend the deadlocks in the relationship of civil society representatives in those Councils with their respective bases and the State, and how these relationships may or may not contribute to the improvement of democracy, especially in aspects related to a greater political inclusion. The goal is also to understand the socio-political setting in which representation arises and the structure it assumes, that is, how representation is established, and legitimacy and the relationships between civil society and the public power are built. Representation was analyzed from two dimensions: symbolic and substantive dimensions. The trajectories of the representatives also affect representation, so they were treated as a central piece in understanding the process. The existence of a dense and deep associative trajectory means greater capacity of intervention in deliberations in that space of participation, and allows the occurrence of a more effective process of social accountability. Conseas have been able to distinguish themselves in the social area because they have been able to insert several social groups in the public debate. However, Conseas major impasse is still the seizure of the issue of food security by civil society and the public power. Unlike traditional electoral representation, in the political representation of civil society in councils, representatives acquire legitimacy by recognition based on their degree of competence and qualification, and not necessarily because of their direct link to the base. Many representatives are considered as holders of knowledge about SAN, forming a sort of political elite who have difficulties in dialogue with traditionally excluded sectors and, even more, become "personalities" holding power. Under this view, they are not concerned in having the support of the base, because they consider themselves as knowledgeable on the subject. But even if there is no formal authorization, it is required a representative's responsibility to repass and to discuss issues related to the subject with members of the group and / or beneficiaries of public policies.

Key-words: representation; civil society; councils

LISTA DE QUADROS

01- RESUMO HISTÓRICO DA SAN NO BRASIL.....	46
02- AS QUATRO DIMENSÕES DA REPRESENTAÇÃO DE PITKIN.....	50
03- CARACTERIZAÇÃO DO CONSEA NACIONAL (GESTÃO 2004-2007).....	75
04- PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS REPRESENTANTES DOS MINISTÉRIOS E SECRETARIAS NAS REUNIÕES DO CONSEA NACIONAL (2005-2007).....	82
05- INSTITUIÇÕES EXTERNAS MAIS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CONSEA (2005-2007).....	83
06- CLASSIFICAÇÃO DOS MEMBROS DOS CONSELHOS.....	115
07- PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA NACIONAL.....	122
08- MEIOS UTILIZADOS PELOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA CONSULTAR A BASE NO CONSEA NACIONAL.....	123
09 - RELAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL COM OS OUTROS CONSELHEIROS NO CONSEA NACIONAL.....	125
10- TRAJETÓRIA ASSOCIATIVA DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA NACIONAL.....	127
11- PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA RS.....	141
12- MEIOS UTILIZADOS PELOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA CONSULTA À BASE NO CONSEA RS.....	141
13- RELAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL COM OS DEMAIS CONSELHEIROS NO CONSEA RS.....	142
14- TRAJETÓRIA ASSOCIATIVA DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA RS.....	144
15- PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA CE.....	152
16- MEIOS UTILIZADOS PELOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PARA CONSULTA À BASE.....	152
17- RELAÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL COM OS DEMAIS CONSELHEIROS NO CONSEA CE.....	153

18- TRAJETÓRIA ASSOCIATIVA DOS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA CE.....	154
19. REPRESENTANTES ENTREVISTADOS POR ORGANIZAÇÕES E TIPOS DE REPRESENTAÇÃO NOS CONSEAS.....	164
20- FREQUÊNCIA DE TEMAS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CONSEA NACIONAL (2005-2007).....	169
21- FREQUÊNCIA DE TEMAS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CONSEA RS (2005- 2006).....	176
22- FREQUÊNCIA DE TEMAS PRESENTES NAS REUNIÕES DO CONSEA CE (2003-2005).....	181

LISTA DE TABELAS

01. NÚMERO DE CONSELHOS MUNICIPAIS POR TIPO.....	04
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG- Associação Brasileira das ONGs

ABRANDH- Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

ACBANTU- Associação de Preservação do Patrimônio Bantu

ACCMV- Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida

ACESU- Associação Cearense de Supermercados

AESP/PR- Assessoria Especial de Mobilização Social do Presidente da República

AGAN- Associação Gaúcha de Nutrição

APNs- Agentes de Pastoral Negros do Brasil

APRECE- Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará

ASA- Articulação no Semi-Árido

ASBRAN- Associação Brasileira de Nutrição

ASCOM/Consea- Assessoria de Comunicação do Consea

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAA- Centro de Assessoria Assuruá

CAISAN- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CDES- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CETAP- Centro de Extensão, Treinamento e Aperfeiçoamento

CFN- Conselho Federal de Nutricionistas

CGTB- Central Geral dos Trabalhadores Brasileiros

CMA- Cúpula Mundial da Alimentação

CNBB- Conferência Nacional dos Bispos no Brasil

CNDI- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa

CNDM- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNJ- Conselho Nacional da Juventude

CNPIR- Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial

COBAL- Companhia Brasileira de Alimentos

COEP- Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida

COMIDhA- Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada

COMIN- Conselho de Missão entre Índios

CONAB- Companhia Nacional de Abastecimento

CONAPE- Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CONDRAF- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONIC- Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
CONSAD- Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA RS- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul
CONSEA CE- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará
CONSEA MA- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão
CONSEA MG- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais
CONSEA MS- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Mato Grosso do Sul
CONSEA ES- Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Espírito Santo
CONTAG- Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPDA- Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPT- Comissão Pastoral da Terra
CREA- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CRN- Conselho Regional de Nutricionistas
CUT- Central Única dos Trabalhadores
EMATER- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEC- Federação da Agricultura do Estado do Ceará
FAJECE- Federação das Associações dos Jovens Empresários do Ceará
FAO- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FARSUL- Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSAN- Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FECECE- Federação das Entidades Comunitárias do Estado do
FECOMÉRCIO- Federação do Comércio
FECOP- Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FEDERASUL- Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FESANS- Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional
FETRAECE- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará
FETRAF- Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FETRAF Sul- Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul

FHC- Fernando Henrique Cardoso
FIEC- Federação das Indústrias do Estado do Ceará
FIERGS- Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIOCRUZ- Fundação Osvaldo Cruz
FNDE/MEC- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ Ministério da Educação
FRACAB- Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairros
FUNAI- Fundação Nacional do Índio
FUNASA- Fundação Nacional de Saúde
GTs- Grupos de Trabalho
IA- Insegurança Alimentar
IBASE- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMIP- Instituto Materno Infantil
INAN- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LOSAN- Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
LOSAN RS- Lei de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul
LOSAN CE- Lei de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará
MESA- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS- Ministério da Saúde
MST- Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCB- Organização das Cooperativas Brasileiras
OCERGS- Organização Cooperativa do Rio Grande do Sul
OIT- Organização Internacional do Trabalho
ONGs- Organizações Não-Governamentais
PAA- Plano Plurianual
PAT- Programa de Alimentação do Trabalhador
PESACRE- Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre.
PFZ- Programa Fome Zero
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSAN- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira
PUC- Pontifícia Universidade Católica
REPAS- Rede Evangélica de Assistência Social
SAN- Segurança Alimentar e Nutricional
SASOP- Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais
SEBRAE- Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
SESC- Serviço Social do Comércio
SESCOOP- Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI-PA- Serviço Social da Indústria do Pará
SISAN- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS- Serviço Único de Saúde
TALHER- Rede de Educação Cidadã
UECE- Universidade Estadual do Ceará
UEE- União Estadual de Estudantes
UFC- Universidade Federal do Ceará
UFRGS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRRJ- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFPE- Universidade Federal de Pernambuco
UFTO- Universidade Federal do Tocantins
UGES- União Gaúcha de Estudantes Secundários
UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP- Universidade Estadual de Campinas
UNICEF- United Nations Children's Fund
URCAMP- Universidade da Região da Campanha
URI- Universidade Regional Integrada

1 INTRODUÇÃO

Quando eu era cristão e queria lutar contra a miséria, meu dia começava com um Pai Nosso. Tinha fome de divindade. Hoje, ainda luto contra a miséria, mas meu dia começa com um pão nosso. Tenho fome de humanidade (Herbert de Souza, o Betinho).

A ampliação da democracia para além dos mecanismos eleitorais teve maior ênfase com o início da redemocratização da sociedade brasileira a partir de fins da década de 70, quando se assiste a um intenso e complexo processo de revitalização da sociedade civil, de valorização da cidadania e de fortalecimento das instâncias públicas. Tal processo foi incentivado, sobretudo, pela pressão dos movimentos sociais junto ao Estado e desdobrou-se na implementação de políticas públicas descentralizadoras e na criação de instituições, tais como os inúmeros conselhos instituídos por meio de legislação nacional e que abarcam diferentes formas e atores sociais.

Mais especificamente, segundo alguns autores (SILVA, 2003; BOSCHI, 1999; GOHN, 1997), vê-se, ao longo da década de 90, uma proliferação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias que buscam instituir, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, novos espaços de representação. Ressalte-se que a emergência de novos atores coletivos representa o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público. O deslocamento de alguns temas do espaço privado para o espaço público não pode ser explicado sem que se reconheça a pressão exercida pelos diversos movimentos sociais no país (COSTA, 1997). Nesse sentido, os conselhos são inovações institucionais que se estruturam de modo a incorporar representantes da sociedade civil e do Estado, inclusive aquelas categorias e grupos sociais que antes estavam excluídos do espaço público institucional e do debate com os representantes do Estado. Arretche (1996) e Cortes (2005) problematizam a visão de que estes espaços teriam uma relação direta com o aprofundamento da democracia, tentando mostrar que a concretização dos ideais democráticos depende muito mais da natureza das instituições que processam as decisões do que do nível de governo encarregado da gestão das políticas.

Fóruns têm papéis diferenciados nos contextos institucionais e políticos em que se inserem e potencialidades muito diversas em termos de impactos sobre a formulação ou implementação de políticas públicas, tendo em vista seus desenhos institucionais

e os desenhos institucionais do setor ou programa ou da política em que se inserem. (CORTES, 2005, p.13)

Sob tal perspectiva emerge o debate sobre democratização e representação política, indispensável a qualquer estudo sobre conselhos, por isso tratado aqui como peça chave de toda a problemática. É sob essa ótica que a tese transita, tendo como tema central a questão da representação de organizações da sociedade civil nos conselhos e os desafios da legitimidade dessa nova forma de representação política.

A tese enfoca a discussão da presença da sociedade civil nos espaços públicos dos conselhos como protagonista de uma nova forma de representação política e se detém, especificamente, nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional- Conseas, nos âmbitos nacional e estadual.

O Consea Nacional foi criado em 1993, extinto em 1995 e ressurgiu a partir de 2003¹, como complemento importante do Programa Fome Zero- PFZ, do Governo Federal, com caráter consultivo de aconselhamento ao Presidente da República e com o objetivo de: “propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Poder Executivo”. Os Conseas estaduais, também com caráter consultivo, devem elaborar diretrizes para implantar a política de segurança alimentar regional, além de orientar a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades.

Diferentemente da maioria dos conselhos, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional têm que ter, de acordo com o decreto, participação de 2/3 de representantes da sociedade civil, e 1/3 de representantes do poder público, e a recomendação de serem presididos por representantes da sociedade civil².

Assim, a temática deste estudo é a questão da representação política exercida por organizações da sociedade civil nos conselhos estabelecendo outro desenho institucional na democracia brasileira. Trata-se de compreender os impasses da relação dos representantes da sociedade civil com as suas respectivas bases e com o Estado, e o modo como estas relações podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento da democracia, especialmente nos aspectos

¹ A história detalhada de criação dos Conseas encontra-se ao final do capítulo um.

² A maioria dos demais conselhos segue a recomendação paritária, ou seja, uma metade de representantes de Governo e outra de representantes de organizações da sociedade civil e não tem exigência de o presidente ser representante da sociedade civil; pelo contrário, muitos são presididos por representantes de Governo.

referentes à inclusão política. Busca-se compreender a influência dos conselheiros na proposição, implementação e controle das políticas públicas voltadas ao tema da fome. Busca-se, também, entender o processo de configuração sócio-política em que a representação aparece e a sua estruturação; ou seja, compreender como se estabelece esta representação e como se constrói a legitimidade do representante frente ao representado e/ou frente ao Estado, enfatizando a capacidade do porta-voz de mobilizar os interesses de um grupo social significativo.

A escolha do tema, que relaciona representação política e presença de organizações da sociedade civil nos conselhos, deve-se, inicialmente, ao fato de se considerarem os conselhos como espaços públicos em que as organizações da sociedade civil têm, com o seu público, uma relação distinta daquela existente entre os representantes que foram eleitos para atuar no Executivo ou Legislativo, de âmbito nacional, estadual ou municipal. Na prática, nos conselhos estão-se criando novas formas de representação política, caracterizadas pela representação coletiva, ou seja, os representantes falam em nome de determinados grupos sociais. De acordo com Lüchmann (2008), essa representação coletiva está ancorada na legitimidade dessas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas "causas" sociais e de demandas de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Neste sentido, a literatura utilizada para a elaboração deste estudo indica que a representação nesses espaços deve ser entendida pela forma de atuação dos conselheiros, ou seja, a representação deve ser pensada como um processo relacional e diferenciado, em que o processo de autorização não passa somente pela eleição; mas, na maioria dos casos, os conselheiros são indicados, de forma coletiva pelos seus pares ou de forma centralizada por indivíduos, como, por exemplo, os diretores das entidades, o Presidente da República ou os Governadores.

No que se refere à aproximação com os métodos utilizados pela representação eleitoral, podem-se destacar os critérios como competência, carisma e capacidade de articulação, que também influenciam a indicação dos conselheiros. Para entender essa questão da representação, foram extraídas duas dimensões da representação na literatura: a simbólica e a substantiva. A representação simbólica pode ser entendida como o modo pelo qual um representante defende os representados, ou melhor, o significado que o representante tem para aqueles que estão sendo representados. A representação substantiva refere-se às ações tomadas em nome dos interesses dos representados; refere-se à substância da atividade de

representação. Na análise, registraram-se situações de distanciamento entre representantes e representados, caracterizadas pelo perfil das organizações e/ou perfil dos representantes, mas também se registraram situações de aproximação devido às experiências dos representantes em associações, movimentos sociais, partidos políticos, dentre outras. Percebe-se que os vínculos dos atores sociais, a configuração institucional dos Conseas e a diferença regional influenciam diretamente a participação. A pesquisa identificou interessantes desdobramentos a partir da análise da concepção dos atores sobre a representação.

Um estudo desta natureza se justifica, entre outros motivos, pela crescente proliferação de conselhos no Brasil, nos últimos anos, referentes a diversos tipos de políticas públicas, como os conselhos setoriais de saúde, educação, cultura, assistência social, meio ambiente; conselhos de segmentos sociais, como os do idoso, da mulher, da juventude e da criança e adolescente; conselhos temáticos, envolvendo questões específicas como moradia e direitos humanos. Alguns deles não têm caráter deliberativo, mas sim consultivo. Pode-se ter uma idéia da dimensão desse processo observando-se os dados relativos à existência dos diferentes conselhos nos 5.560 municípios brasileiros, em 2001, mostrados na tabela a seguir.

Tabela 01. Número de conselhos municipais por tipo

Tipos de conselhos	Número existente
Saúde	5.425
Assistência social	5.036
Educação	5.010
Criança e adolescente	3.948
Trabalho / emprego	1.669
Meio ambiente	1.176
Turismo	858
Habitação	439
Transporte	228
Política urbana	188

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

Mais especificamente durante o Governo Lula foram criados diversos conselhos – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional da Juventude (CNJ), o Conselho das Cidades, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPJR), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE)³.

Esta proliferação dos números de conselhos municipais pode estar ligada a uma série de fatores, dentre eles um certo descrédito nas formas de representação tradicionais; na existência de diversos movimentos da sociedade civil apelando para o acesso às discussões públicas; na maior proximidade do Estado com a população local; e, principalmente, na crença do seu potencial para o processo de democratização das políticas públicas no país (DAGNINO, 2000; GOHN, 1997; RAICHELIS, 2000).

Contudo, é visível ainda a ausência de estudos mais aprofundados sobre a capacidade de as organizações da sociedade civil representadas nestes conselhos realmente conseguirem aprofundar um diálogo com as suas próprias bases e levarem as reivindicações destas para o âmbito do debate público e, conseqüentemente, fazerem com que entrem na agenda política. Sabe-se que a participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas públicas é elemento fundamental para o avanço democrático; entretanto, isto não significa garantia de que ocorra uma efetiva ampliação dos direitos sociais aos excluídos (RAICHELIS, 2000). Para tanto, a representação deve ser pensada em relação ao *que* se representa e *como*. Verificam-se também limites teórico-conceituais nas análises sobre estes espaços, quando estas os tratam como mundos regidos por dinâmicas nitidamente diferenciadas da sociedade, ou seja, tem-se o mundo institucional da política, com seus interesses, práticas e atores, e o mundo da sociedade (LAVALLE, 2003).

O estudo justifica-se também devido aos poucos estudos existentes sobre os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que foram criados recentemente. Trabalhos importantes sobre a questão da participação da sociedade civil em espaços públicos, seus avanços e limites democráticos foram realizados por Dagnino (1998; 2002), Raichelis (2000), Gohn (1997; 2003), Costa (1995; 1997), Avritzer (1994; 1995; 2000), Arretche (1996; 1999),

³ Além destes vários conselhos que foram criados, muitos já existentes foram reconfigurados, como é o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que foi criado em 1985, reconfigurado durante o governo FHC e novamente reconfigurado durante o governo Lula, em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Citam-se, também, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, dentre outros.

Santos (2002), Chaia e Tótorá (2002), dentre outros. Especificamente sobre o tema da Segurança Alimentar, tem-se como fundamental o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que vem desenvolvendo trabalhos acadêmicos importantes e atuando em pesquisas na área de desenvolvimento econômico, sistema alimentar e segurança alimentar; estratégias de desenvolvimento, agricultura familiar e multifuncionalidade da agricultura e políticas municipais de segurança alimentar⁴.

Uma outra justificativa diz respeito à característica dos Conseas como conselhos com membros designados pelo Presidente da República e/ou Governadores, no caso dos Conseas RS e CE, sem prever nenhuma consulta prévia. É bastante interessante a forma como está redigida a lei, pois a sociedade civil será representada por pessoas que não foram por ela escolhidas. De acordo com Pinto (2004b, p. 08), “é mister tomar em consideração que o documento oficial não está nem mesmo usando a noção de representatividade, que poderia justificar a presença de certas pessoas ou entidades por seu destaque no espaço público”.

Assim, o estudo da representação neste tipo de conselho torna-se mais instigante, pois à medida que 2/3 de representantes têm que ser de organizações da sociedade civil, alguns são designados pelo poder público, dificultando uma autonomia relativa. Isso revela uma ambigüidade na representação: busca-se representar interesses da sociedade civil ou apenas legitimar políticas do Governo?

É necessário, neste sentido, entender essas novas formas de participação coletiva, via representação de organizações da sociedade civil nos conselhos junto ao campo institucional. Analisar a representação de interesses das organizações da sociedade civil nos Conseas – espaços em que se socializam para a participação em um mundo institucional – a partir das relações de poder que são aí tecidas é reconhecer o envolvimento destas organizações numa teia de relações que tem projetos políticos complementares e, muitas vezes, contraditórios.

Com base nessas considerações iniciais, cabe agora apresentar de forma detalhada os objetivos, questões e hipóteses que balizam este trabalho.

⁴ O Centro de Referência em Segurança Alimentar é coordenado pelo Prof. Renato Maluf (CPDA/UFRRJ), atual presidente do Consea Nacional e representante do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Analisar a representação política das diferentes organizações da sociedade civil presente nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional.

1.1.2 Objetivos específicos

- Examinar as estruturas e as características das organizações da sociedade civil presentes nos conselhos;

- Analisar o funcionamento dos Conseas e examinar como os representantes de organizações da sociedade civil atuam no seu interior buscando defender os interesses de suas bases;

- Investigar os potenciais da representação política da sociedade civil para os efeitos de inclusão política;

- Analisar comparativamente os diferentes âmbitos de atuação dos conselhos (nacional e estadual), incluindo aí as diferenças regionais (um estado da região Sul e outro da região Nordeste), a fim de identificar possíveis problemas e limites da representação.

Para o alcance dos objetivos propostos, algumas questões se apresentam como essenciais:

a) O que confere legitimidade à representação política exercida pela sociedade civil nos Conseas, já que a maior parte das organizações da sociedade civil não é escolhida ou autorizada diretamente pelo público mais amplo que é suposto representar?

b) Será que somente a inclusão de grupos subalternos nestes espaços garante que temas e questões relativas a eles entrem na agenda pública? E será que existiriam diferenças significativas entre os representantes desses grupos e os representantes dos setores dominantes da sociedade, no interior dos conselhos?

c) Até que ponto a representação de interesses da sociedade civil, tendo em vista sua diversidade temática e diferentes concepções, traduz-se em acesso a bens públicos e, principalmente, em um avanço no funcionamento da democracia em sociedades desiguais, como é o caso do Brasil?

1.2 HIPÓTESES

a) A representação da sociedade civil nos Conseas caracteriza-se, no geral, como mera reunião de membros que não se identificam com o princípio de delegação, característico da democracia direta. Representantes conservam em suas decisões uma certa independência frente à base. Este processo vem legitimando e sustentando os próprios mediadores.

b) As organizações da sociedade civil vinculadas a arranjos institucionais clássicos têm maior propensão a participar do que aquelas que não partilham esses atributos. Em outras palavras, atores com vínculos institucionalizados com os partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados e o Estado têm maior probabilidade de participar do que aqueles que não estão inseridos em teias de relações compostas por esse tipo de atores.

c) A alteração na escala de abrangência espacial da participação modifica o perfil dos atores nela envolvidos, isto é, altera a representação, pois os espaços de âmbito nacional tendem a envolver pessoas de organizações e instituições com bases geográficas menos definidas, e não organizações de base. Assim, esta abrangência tende a favorecer o distanciamento dos representantes dos representados.

1.3 FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

A categoria de pesquisa selecionada foi o estudo comparativo de casos. O estudo comparativo de casos segue os passos do método comparativo, descrevendo, explicando e comparando os fenômenos por justaposição e comparação propriamente dita (TRIVIÑOS, 1995).

A opção por uma análise comparativa justifica-se como tentativa de superar uma das principais limitações de grande parte dos estudos sobre representação e/ou participação já realizados no país, que tendem a restringir-se ao estudo de casos particulares. Em vista disto, o alcance de seus resultados é limitado, na medida em que dificulta possibilidades de generalização.

A escolha dos Conseas estaduais estudados está relacionada às diferentes culturas políticas, tradicional e historicamente construídas nos locais escolhidos, e a suas

particularidades. Um estado da região Sul, usualmente caracterizado como detentor de uma cultura política de maior organização da sociedade civil e tradição associativa, em contraste com um estado da região Nordeste, identificado por sua cultura tradicional forte e calcada no clientelismo e no coronelismo.

Não se trata de trabalhar no sentido de homogeneizar a região Nordeste como uma região atrasada e não-participativa e um Sul participativo e moderno. Podem-se encontrar tanto municípios pouco participativos no Sul quanto municípios bastante participativos no Nordeste (AVRITZER, 2007). Entretanto, com relação ao estado do Ceará, a influência histórica cultural configura um significativo cenário de acordos políticos, consolidados através de alianças familiares extensivas a amigos e parentes, enfim, a todos aqueles que participam do circuito de compromissos. As bases do poder aparecem, assim, sedimentadas e naturalizadas na contínua reprodução das elites dirigentes, que perdura até um período bem recente (BARREIRA, 1994a). Essa forma de poder, baseada na vinculação direta entre espaços públicos e privados no exercício do poder político, ainda permeia as relações participativas no âmbito dos conselhos, mais especificamente do Consea CE, como se observa nas entrevistas e no trabalho de campo.

Quanto ao Sul, recente pesquisa realizada pelo IBASE (2005), avaliando a participação da sociedade civil nos espaços públicos, mostra, em seus relatórios finais, que os estados sulinos são os que mais têm espaços de encontros entre a sociedade civil e o Estado, incluindo os Orçamentos Participativos, os conselhos e as conferências. Mais ainda, segundo Pinto (2004a), baseando-se em David (2002), o município de Porto Alegre, por exemplo, tem tradição política de esquerda e uma experiência de associativismo e organizações populares nos bairros desde 1950. Esta tradição não deriva apenas dos governos de esquerda, mas está concretizada nos movimentos comunitários, operários etc.

Ao contrário do que acontece na região Sul do país, o Nordeste historicamente tem sido palco de imensas manifestações de clientelismo e patrimonialismo⁵, impedindo a constituição de fortes associações em prol do bem público. Esta tradição está associada diretamente à questão da forte desigualdade social existente nesta região. De acordo com Sorj (2000), a desigualdade social tem um forte componente espacial. A população mais pobre está concentrada nas regiões Norte e Nordeste e na zona rural. Para ele, o processo de migração da

⁵ Sobre os termos patrimonialismo e coronelismo ver, dentre outros, Vitor Nunes Leal (1949) e Raimundo Faoro (1976).

população rural para as grandes cidades, a partir dos anos 60, teve um papel relevante na mobilização para a reivindicação de políticas públicas voltadas a essas pessoas.

A distribuição espacial desigual da pobreza cria tensões para o sistema político na medida em que exige políticas regionais compensatórias, tarefa árdua pela dificuldade de transferir recursos para regiões com baixa capacidade de gestão autônoma, e onde os altos níveis de desigualdade favorecem práticas patrimonialistas. (SORJ, 2000, p.22)

Além da diferenciação regional, a escolha dos estados se deu por ambos apresentarem uma certa consolidação na sua estrutura e dinâmica de funcionamento, terem na sua composição membros de trajetórias diversas e por apresentarem algumas distinções que auxiliam no momento de proceder a análise comparativa: o Consea RS tem um diferencial na sua composição que é a forte presença de pessoas advindas do Fórum de SAN do RS, trazendo elementos importantes para se pensar a representação da sociedade civil. O Consea CE tem uma composição com predominância da área patronal.

A primeira aproximação com os espaços dos Conseas (Nacional, RS e CE) foi realizada após uma conversa com o atual presidente do Consea Nacional, na época representante do Fórum Brasileiro de SAN. Nessa conversa foi sugerido que se estudasse os dois Conseas estaduais por suas características de atuação e funcionamento estáveis. A partir disso, foi feito contato com os presidentes dos Conseas estaduais explicando os objetivos da pesquisa. Depois de aceito pelo presidente, no caso do Consea Nacional e do Consea CE, foi pedido que se esclarecesse aos demais conselheiros a importância da pesquisa e que eles pudessem contribuir com as entrevistas. No Consea RS, devido à facilidade de acesso, na primeira participação da pesquisadora numa reunião em 2006 foram expostos os objetivos e a importância da pesquisa para os demais conselheiros. Nos três Conseas a aceitação do estudo foi unânime.

Os dados utilizados na pesquisa são oriundos de entrevistas a partir de um roteiro com questões abertas com conselheiros representantes da sociedade civil nos Conseas estaduais (apêndices B e C). Para os integrantes do Consea Nacional, foi utilizado um questionário semi-estruturado (apêndice A). Em todos os três Conselhos as entrevistas tiveram o alcance, em média, de 50% dos representantes da sociedade civil. Do Consea Nacional, na época da pesquisa, faziam parte 38 representantes da sociedade civil, tendo sido enviados questionários a todos, mas obtendo-se respostas para 22. Do Consea RS, no mesmo período, faziam parte

32 conselheiros da sociedade civil, sendo 16 representantes do Fórum estadual de SAN⁶ do RS e 16 representantes da sociedade civil nominada, sendo que, destes últimos, somente três conselheiros ainda acompanhavam as reuniões do Consea RS. Sendo assim, as entrevistas foram realizadas com 10 representantes do Fórum e apenas 02 da sociedade civil nominada. No Consea CE, havia 18 representantes da sociedade civil; desses foram entrevistados 08 e 02 responderam ao questionário que foi enviado por email, pois não foram encontrados para a entrevista. No total, foram 20 entrevistas e 24 questionários respondidos. Embora o ideal tivesse sido a realização de entrevistas com todos os representantes da sociedade civil, julgou-se que esses números seriam suficientes, já que as informações e fatos revelados já estavam chegando ao “ponto de saturação” (DUARTE, 2002).

Nas entrevistas com os representantes da sociedade civil nos Conseas, procurou-se identificar: como foi seu processo de seleção para representante; a quem ele representa; como as questões nesses espaços são compartilhadas com os representados; qual foi a sua trajetória até chegar ao conselho; se há participação em outros espaços ou outras entidades; como vê o papel e funcionamento do Consea; qual é a relação da entidade que representa com as outras entidades; como vê o seu papel de representante; qual é a participação na formulação de políticas públicas; o que poderia ser mudado para melhorar a atuação nesse espaço.

A segunda fonte de dados consistiu de documentos disponibilizados pelos próprios Conseas e por alguns entrevistados, além de informações obtidas nos sites do Consea Nacional.

As atas das reuniões dos Conseas foram a terceira fonte de informações para a pesquisa. Entretanto, apesar de muita insistência, o acesso às atas foi restrito, devido à falta de organização por parte, especialmente, dos Conseas estaduais, que não tinham registrado e/ou arquivado muitas delas. No Consea Nacional, foram conseguidas as atas de 2005 a 2007; no Consea RS, de 2005 e 2006; e no Consea CE, de 2003 a 2005.

⁶ O Fórum estadual de SAN RS foi criado em 1999 e tem como objetivo geral defender o direito à alimentação e nutrição saudáveis como um direito humano básico de todos. Caracteriza-se como um espaço de entidades e/ou pessoas da sociedade civil que se identificam com os objetivos propostos. O Fórum vem investindo fortemente na capacitação dos atores da sociedade civil para trabalhar com o tema de SAN e também buscando aglutinar atores importantes que possam contribuir na reflexão sobre a formulação de propostas de políticas públicas.

Segundo Perissinoto, Fucks e Souza (2003), as atas são registros já filtrados das discussões que ocorreram. De qualquer forma, esses documentos constituem uma fonte que, ao lado das observações, permitem ao analista captar o conselho em ação.

A quarta fonte de informações refere-se somente ao Consea RS. Trata-se da observação direta, através da participação em suas reuniões durante quase dois anos. Essa participação nas reuniões foi possível devido à facilidade de acesso e custos e serviu para suprir as informações, já que não foram conseguidas todas as atas das reuniões.

A participação em determinados eventos também se constituiu numa fonte importante de informações a respeito do funcionamento dos Conseas. O primeiro evento que merece destaque foi a Feira de Economia Solidária realizada em Santa Maria, em junho de 2006. Nesse evento, foram realizados alguns contatos e maiores aproximações com os possíveis entrevistados, além da participação em seminários que discutiram a questão da segurança alimentar. O segundo evento foi a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul, que aconteceu em abril de 2006. O terceiro, e talvez mais importante evento, foi a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que ocorreu em Fortaleza, entre os dias 02 e 06 de julho de 2007. Nesse evento, foram conseguidos diversos livros, documentos, cartilhas e apostilas sobre o tema da SAN. Também serviu para reforçar o que já se acreditava sobre a mobilização da sociedade civil perante um tema novo, no caso a SAN, e como diferentes interesses conseguem dialogar.

Uma análise para ser mais completa deve, também, privilegiar a fala dos entrevistados, especialmente no que se refere ao seu papel enquanto representantes. Por isso, buscou-se refletir sobre essas falas no capítulo 05.

1.4 ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em cinco capítulos, contando com a introdução, e uma conclusão. A introdução foi tratada como capítulo por conter informações relevantes sobre os métodos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa.

No capítulo dois, apresenta-se a contextualização do tema de estudo. Inicialmente o capítulo aborda a discussão sobre o processo de democratização e descentralização ocorrido

no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, procurando ressaltar a ênfase dada à participação de novos atores na elaboração e definição das políticas públicas. Atenta, ainda, para o surgimento dos conselhos como consequência tanto da pressão dos diversos movimentos sociais quanto da necessidade de ampliação, por parte do Estado, dos espaços institucionais. Ao final do capítulo, apresenta-se um breve resgate histórico da construção dos Conseas.

No capítulo três, decidiu-se revisar a literatura sobre representação política, buscando dar suporte teórico ao material empírico da pesquisa. Nesta perspectiva, ressaltam-se desde a contribuição de estudos sobre representação política eleitoral aos estudos sobre a representação política da sociedade civil nos espaços de participação social, como o caso dos conselhos. Assim, o capítulo trata basicamente do conceito de representação política e, de forma complementar, relaciona-o com o de democracia, por considerar esse tema fundamental para entender esses espaços que vem sendo criados em países como o Brasil. Faz-se ainda uma reflexão sobre inclusão política e reconhecimento, reforçando a idéia de que essas novas formas de representação devem estar sempre atentas a essas questões.

O capítulo quatro trata do universo dos Conseas, apresentando a configuração institucional de cada um. Realiza-se a análise dos funcionamentos dos Conseas com base em entrevistas e nos documentos emitidos pelos Conselhos, especialmente as atas, resoluções e decretos, que foram utilizados como principal recurso metodológico, buscando compreender sua forma de atuação. Faz-se uma caracterização dos três Conselhos a partir das regras institucionais que os definiram, buscando mostrar como as atribuições legais e composição de cada um deles afetam diretamente a representação política. Por fim, apresenta-se uma classificação das entidades representadas nos três Conseas estudados, atentando-se para a diversidade dessas organizações.

Tratando mais especificamente da análise das informações obtidas na fase de campo, o capítulo cinco tem o objetivo de mostrar o exercício da representação de organizações da sociedade civil nos Conseas. Enfatizam-se os vínculos institucionais dos representantes e as suas trajetórias, buscando entender a relação representante/representado, a legitimidade da representação e a capacidade de intervenção no debate e conseqüentemente na formulação de políticas públicas.

As considerações finais apresentam uma síntese dos principais resultados obtidos sobre a representação política de organizações da sociedade civil nos Conseas e algumas

reflexões acerca desse tema. Dessa forma, busca-se contribuir com estudos sobre representação e participação política da sociedade civil nos conselhos e sobre os processos de aprofundamento da democracia. Apresentam-se, ainda, alguns desafios para pesquisas futuras.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO: DESCENTRALIZAÇÃO, CONSELHOS, PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E CONSEAS

Os conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas.
(GOHN, 2001, p.07)

Nos últimos anos, tem proliferado o debate sobre a crise e os limites da democracia representativa, por ela supostamente ter sido incapaz de solucionar o problema do acesso dos diversos atores sociais ao debate público e, mais ainda, não ter sido capaz de acabar com o problema da exclusão e da desigualdade social. Nesse entendimento, o modelo de democracia participativa assume um caráter protagonista da luta contra a exclusão social e da ênfase na cidadania.

A crise da democracia representativa tem respostas entre os estudiosos da teoria política. Simplificadamente, podem-se agrupar os estudos em duas amplas correntes: de um lado, estão os que defendem um aprimoramento da representação, ou seja, os que argumentam que com uma reforma política se conseguiria resolver os problemas da representação, desde que se garantisse um eficiente processo de fiscalização (*accountability*⁷) (BRESSER PEREIRA, 1996; LIMONGI, 2002; BENEVIDES, 2003); de outro, parece haver um consenso de que o sistema representativo não dá conta de, por si só, aprofundar a democracia e, por isso, propugna-se pela necessidade de aumentar a presença da sociedade civil em formas alternativas de representação, principalmente através da criação de espaços em que ela possa se manifestar (SANTOS, 2002; AVRITZER, 1994; COSTA, 1995; GOHN, 2000).

Entretanto, as duas idéias podem não passar de falácias. Nada garante uma coisa ou outra: pode não existir uma relação direta entre reforma política e aperfeiçoamento da

⁷ Palavra de difícil correspondência em português, aproximadamente traduzida como “prestação de contas entre os representantes e seus eleitores”. De acordo com Arato (2002), a única conexão que a lei positiva pode oferecer é *accountability* baseada na capacidade de eleitores, indivíduos, ou grupo, de exigir que os representantes expliquem o que fazem. Young (2000) também está atenta a esta questão; segundo ela, “uma democracia fortemente comunicativa, entretanto, também requer alguns processos e procedimentos em que os representados chamam os representantes para prestar conta e, sobretudo, para reautorizá-los. Tal como com a autorização, a *accountability* deve ocorrer tanto por meio das instituições oficiais, como, na vida pública, de associações cívicas independentes” (YOUNG, 2000, p.132). Por razões de tradução e por ser essa a forma consagrada na literatura, optou-se por utilizar a palavra em inglês em toda a tese.

democracia, assim como a maior presença de membros da sociedade civil em formas alternativas de representação não é garantia de que o sistema se torne mais justo, ou de que eles tenham mais qualidades que os representantes políticos tradicionais. É preciso, assim, problematizar a noção de que existiria uma positividade inerente à participação da sociedade civil (CORTES, 2005).

Neste caso, seria certo falar em crise da representação? Como entender este dilema? Mudar-se-ia de fato alguma coisa simplesmente por se inserir o adjetivo da participação na democracia, ou seja, mudar de democracia representativa para democracia participativa? É preciso entender o que está por trás dessas variações da democracia e a que elas vêm. Como pensar um sistema de representação mais justo que incorpore tanto idéias quanto presença? Como pensar um processo de reconfiguração da representação em que os atores sociais possam construir uma representatividade de índole política por outros meios que não os eleitorais?

Pensar os conselhos em uma conjuntura de inquietação em função do grau de pobreza e exclusão existente, particularmente nos países da América Latina, significa, no caso brasileiro, verificar os processos que conduziram a uma proposta de redemocratização da sociedade, que seria vislumbrada pela Constituição Federal de 1988, centrada na descentralização política e na participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Assim, este capítulo tem como objetivo contextualizar a pesquisa, buscando descrever o movimento de construção dos espaços públicos no Brasil, a partir do processo de articulação da sociedade civil e das configurações e transformações do Estado. Inicialmente, busca-se trazer o debate acerca da participação e compreender o processo de descentralização ocorrido no final dos anos 1980, que deu origem aos espaços institucionais de participação social e ao processo de representação que serão enfocados neste estudo. Em seguida, apresenta-se uma reflexão sobre o conceito de sociedade civil, explicitando as discussões sobre os movimentos sociais e as potencialidades democratizantes destes novos atores constituídos ao nível da sociedade civil, entendendo-os como atores importantes para explicar a necessidade de novos canais e mecanismos institucionais que possibilitem a expressão, direta ou mediada por novas formas de representação, dos interesses sociais até então excluídos da arena política brasileira. Finalmente, descreve-se a constituição dos Conseas a partir da discussão sobre a proposta de segurança alimentar defendida por diversas organizações da sociedade civil em meados dos anos 90.

2.1 Participação e descentralização das políticas públicas no Brasil

O tema da participação tem se tornado central no debate sobre formulação e implementação de políticas públicas. De acordo com a literatura que defende a participação em detrimento da representação, haveria um certo consenso de que quanto maior a participação da sociedade civil nos processos decisórios, melhor a capacidade de as políticas públicas diminuïrem a desigualdade social e a pobreza dos países em desenvolvimento⁸.

Principalmente durante as duas últimas décadas, nos países desenvolvidos, a institucionalização de mecanismos participatórios foi vista como um complemento ou como uma alternativa às formas tradicionais de representação política nas democracias liberais. Neste mesmo período, as agências internacionais impõem aos países em desenvolvimento a necessidade de que sejam promovidas a auto-sustentação econômica e a participação comunitária, vistas como meios para atingir o desenvolvimento (SOUZA, 2001).

De acordo com Leonardo Avritzer e Boaventura de Souza Santos (2002), se, na metade do século XX – até final da 2ª Guerra Mundial especialmente com Max Weber, Hans Kelsen e Joseph Schumpeter –, o debate teórico hegemônico pautou-se na deseabilidade da democracia (superando o temor e o preconceito à ascensão da grande massa desqualificada), este debate não trouxe a ampliação da participação, uma vez que ocorre a restrição das formas de participação e soberania ampliadas, em favor de um consenso em torno do procedimento eleitoral para a formação de governos. Entretanto, no argumento dos autores, para fazer frente a essa forma de compreender a prática da democracia – inclusive rompendo com as propostas teóricas do pós-guerra, que viam nas condições estruturais para a democracia (Barrington Moore) e na virtualidade redistributiva da democracia (Adam Przeworski) a explicação para mais ou menos democracia –, surge um grupo de teóricos, especialmente Jurgen Habermas e Joshua Cohen, cuja propensão era examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (AVRITZER e SANTOS, 2002).

⁸ Alguns autores fazem críticas recentes aos teóricos da democracia participativa por ignorarem o papel da representação. Ver, dentre esses críticos, Warren (2005) e Lavallo, Castello e Bichir (2007).

Nestes termos, se o primeiro grupo de autores defende o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática, como faz o elitismo democrático, com a conseqüente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, o segundo grupo reclama a combinação dos mecanismos de representação com os mecanismos societários de participação. Assim, a participação da sociedade civil nos processos decisórios é amparada e institucionalizada dentro dos marcos da democracia representativa (JACOBI, 1996).

Segundo Gohn (2003), existem diversas formas de se entender a participação. Algumas são clássicas e dão origem a interpretações e significados; dentre elas: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Na concepção liberal, em que os pressupostos básicos do liberalismo buscam sempre a constituição de uma ordem social que garanta a liberdade individual, a participação objetiva, o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado. Para esta interpretação, deve-se reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas. A participação liberal se baseia em um princípio da democracia: o de que todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria um meio de busca da satisfação dessa necessidade. Segundo a autora, a concepção liberal tem algumas composições que derivam dela: liberal-comunitária e liberal-corporativa. A participação corporativa é entendida como um movimento espontâneo dos indivíduos. Há um sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria o chamado bem comum, o qual seria o núcleo articulador dos indivíduos, “portanto a razão do impulso para participar está fora dos indivíduos, além de seus interesses pessoais” (GOHN, 2003, p.16). Esta concepção corporativa presume que as organizações existem apenas quando as pessoas participam, ou seja, o processo participativo é articulado à existência de organizações na sociedade.

A participação comunitária concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e representativos do Estado. Os grupos organizados devem participar no interior do Estado, de forma que as esferas do público e do privado se fundem. Para a autora, tanto a concepção de participação corporativa quanto a de comunitária entendem a participação como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classes, raça, etnia, etc.

Com relação à participação autoritária, a autora diz que é aquela orientada para a integração e controle social da sociedade e da política. Ocorre em regimes políticos autoritários de massa de direita (fascismo) e de esquerda (as grandes demonstrações de massa em comemorações nos regimes socialistas). Pode ocorrer ainda em regimes democráticos representativos, como uma forma de cooptação. “Nesse caso a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais” (GOHN, 2003, p.17).

As outras formas de conceber a participação – democráticas e radicais – têm em seus desenhos a soberania popular como princípio regulador da reforma democrática. A participação acontece tanto na sociedade civil quanto nas instituições do aparato estatal. Essas concepções se opõem ao corporativismo e demarcam posições entre sociedade civil e sistema político. O princípio básico da participação democrática é o da delegação de um poder de representação não importando a forma como foi constituída essa representação. Defende o ideal liberal da competição no interior da sociedade civil e afirma que no interior do Estado as hierarquias devem ser respeitadas. Na formas revolucionárias, a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de poder político.

Para Avritzer e Santos (2002), a democracia representativa se revelou limitada na sua capacidade de dar respostas às demandas individuais e coletivas; a democracia participativa foi e continua a ser abordada sob os termos da ampliação da participação cidadã, bem como sob os termos de um processo de redefinição do seu significado cultural, ou da gramática social vigente. É com esse teor que as abordagens sobre a democracia participativa – realidade em várias partes do globo – aparecem no século XXI.

Entretanto, não se trata de pensar num formato de ruptura com o modelo de representação político-eleitoral tradicional. Conforme assinala Bobbio (2002), o processo de democratização vivido hoje não se fundamenta na passagem da democracia representativa para a democracia direta; mas, diferentemente, na transição da democracia política para a democracia social, na extensão do poder ascendente (de baixo para cima) do campo da sociedade política para o da sociedade civil. O desenvolvimento atual da democracia não é a afirmação de um novo tipo de democracia, mas a ocupação pela democracia representativa de novos espaços, até então dominados por organizações do tipo hierárquicas ou burocráticas. Tem-se, assim e então, a passagem da democratização do Estado para a democratização da sociedade (BOBBIO, 2002).

Com relação ao tema da democracia representativa e da democracia direta, ou ao ideal de autogoverno popular direto, Bobbio assinala que os dois grandes instrumentos da democracia direta são a assembléia cívica aberta, sem intermediários, e o referendo, de exclusiva iniciativa popular. Entretanto, isto apresenta um problema para a sociedade de massas, já que a assembléia cívica aberta só é possível em comunidades pequenas (como as *polis* gregas). Bobbio não renega a democracia direta e nem a contrapõe à democracia representativa. Para ele, democracia direta e democracia representativa não são duas formas puras e opostas que se excluem mutuamente; são partes de um *continuum* que admite várias possibilidades, todas compatíveis entre si, compondo um sistema de democracia integral. Quando isoladas, estas formas são insuficientes. Como exemplo disto, podem-se ver as iniciativas, na maioria das democracias do mundo, de modernização do Estado e da gestão pública através de temas como a descentralização ou a participação local.

O objetivo é apenas propor algo novo a esse modelo de representação tradicional, observando os limites que este apresenta diante da incapacidade de inclusão dos diversos segmentos sociais e grupos que se encontram excluídos da participação política (GUIMARÃES, 2008).

É possível entender a representação por outros canais que não somente os eleitorais e, mais ainda, que não se pode pensar numa crise da democracia representativa, pois a abertura de novos canais de participação é inerente à democracia representativa. A democracia representativa não seria, então, uma segunda alternativa, como dizem tantos teóricos, mas sim uma alternativa preferível. Segundo Urbinati (2006), ainda, a democracia representativa necessita de autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como igualdade básica de algumas condições materiais.

Assim, um modelo de democracia representativa deve ir além de eleições periódicas, porque, no sentido defendido pela autora, requer outras práticas que levem a sociedade a ter acesso ao debate público. Mais ainda, problematiza a relação direta entre a representação somente via eleições e sistema democrático. Segundo ela, a representação é problemática,

porque não pode nunca ser corroborada por e concebida nos termos de representantes que saibam efetivamente o que as pessoas desejam, e porque as expectativas das pessoas e as realizações de seus representantes jamais irão corresponder com exatidão. Ao mesmo tempo em que desafia o cognitivismo, a representação democrática depende de muito mais do que procedimentos eleitorais. (URBINATI, 2006, p.224)

Deste ponto de vista, uma democracia forte deve conter, além da representação política eleitoral, procedimentos de democracia direta, como, por exemplo, o plebiscito, além de espaços patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões públicas, como os fóruns, os conselhos, etc. Nesses últimos, a representação é necessária porque, segundo Young,

Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam a sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos. Ainda que as expectativas de um cidadão sejam freqüentemente desapontadas, ele espera que outros pensem em situações como a dele e as representem nos respectivos fóruns de discussão. (YOUNG, 2006, p.144)

Sendo assim, é preciso entender desse novo modelo de democracia representativa, caracterizado pela abertura de novos espaços e que, não necessariamente, se traduzem em espaços exclusivos de participação, mas sim de representação. São espaços que admitem a existência de outros atores, a não ser os estatais, para discutir assuntos públicos, mas onde, na maioria dos casos, isso é feito via representantes escolhidos dentre seus pares. A questão é entender isto que está posto: participação e representação caminhando juntas na democracia.

No interior do debate sobre democracia representativa, existe o problema da exclusão de grupos sociais dos assuntos públicos. Demandas por reconhecimento e por políticas de presença estão na pauta do dia e colocam em cheque a representação entendida como idéias compartilhadas entre representantes e representados, sem qualquer referência à identidade dos representantes.

Somente a participação limitada ao momento do voto, na experiência de democracia representativa, não contempla as especificidades de gênero, raça, classe, etnia, etc. Estas diferenças têm se manifestado nos movimentos sociais, os quais têm levado suas reivindicações para os espaços como os conselhos e os orçamentos participativos.

Por isso, o objetivo aqui proposto para entender os conselhos é não tratar isoladamente nem de democracia representativa, nem de democracia participativa, mas sim entender como esses dois mecanismos podem conviver na democracia. Além do mais, trabalhar a noção de representação, não no sentido eleitoral, como faz a teoria sobre representação política, mas sim de tentar abranger este conceito para entender a representação exercida pelos atores sociais nos conselhos. Esta representação pode ser entendida como um outro tipo de

representação política que merece atenção. Para Lavallo, Houtzager e Castello (2006b, p.48), as inovações institucionais

...têm levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo.

Assiste-se a um processo de pluralização dos atores da representação e de diversificação do lócus onde ela é exercida.

O debate entre democracia representativa e democracia participativa se estende assim, ora ostensivo à participação, ora favorável a ela. Ele só vai se esgotar na segunda metade do século XX, passando a haver, então, uma interlocução promissora entre as duas formas, ou seja, baseada justamente na idéia de que a democracia representativa torna-se consubstanciada, ou só se torna legítima, se combinada à democracia participativa. Para Pinto (2004a), a democracia representativa e a democracia participativa são complementares, não excludentes:

as potencialidades de radicalização dos princípios da democracia decorrem da combinação entre representação e participação, em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia, e não caudatária de interesses construídos no seu interior. (PINTO, 2004a, p.97)

O encontro da representação com a participação deve ser trabalhado no sentido de fazer com que esses dois processos não signifiquem meramente coisas diferentes e opostas e que uma não possa conviver com a outra.

Neste trabalho, parte-se da premissa de que é preciso – para fins de entendimento do que está acontecendo em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil – refutar a idéia de que a representação é incompatível com a democracia e com a participação. Entende-se que é necessário pensar num modelo de democracia que conviva tanto com os ideais representativos, quanto com os ideais participativos, e que contribua para o aprofundamento de ambos. Por isso, é importante compreender como vêm acontecendo iniciativas de grupos, movimentos e diversas organizações na luta contra as formas de exclusão e a favor da pluralização cultural e do reconhecimento de novas identidades. Enfim, é preciso repensar o papel da representação e da participação na democracia.

É nesta combinação que podemos entender especificamente o caso brasileiro, em que se tem uma democracia representativa convivendo com fortes canais de participação e representação da sociedade civil⁹, representação esta diferente daquela obtida pelas vias eleitorais, mas que atualmente está desempenhando um papel político significativo no processo de implementação e acompanhamento das políticas públicas e de mediação entre sociedade e Estado.

Assim, o tema da participação é aclamado em todos os cantos do país, obscurecendo e diluindo, como analisado por Dagnino (2004), os diferentes sentidos que lhe dão sustentação. Torna-se cada vez mais necessário não apenas “decantar” os diferentes sentidos da participação – os quais parecem acomodados em um axioma que não problematiza uma suposta relação imediata entre democracia e participação –, mas também analisar a participação para além de si mesma, incorporando os elementos e mecanismos que operam para o fortalecimento (ou enfraquecimento) das práticas democráticas. Segundo Pedro Jacobi (1996, p.08),

a participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

No Brasil, o debate sobre participação, especificamente no período de transição – entre fins da década de setenta e final dos anos oitenta do século XX –, apresentava-se fortemente marcado pelo contexto político-ideológico da época. Frente à experiência da ditadura militar, o Estado e, mais do que isto, o campo político institucional passa a ser apresentado como o espaço do autoritarismo, sendo os seus agentes identificados como responsáveis pela opressão e repressão aos interesses sociais excluídos do bloco no poder. Por outro lado, a sociedade civil torna-se o campo da resistência ao poder autoritário, com uma homogeneização discursiva dos seus agentes, então percebidos como democráticos, autônomos e portadores da dinâmica da transformação social e política do país (SILVA, 2003). O marco da transição é a Constituição Federal promulgada em 1988. “A Constituição de 88 definiu um novo arranjo

⁹ É preciso destacar, para evitar mal entendidos, que, apesar de a sociedade civil ser um termo em construção, entende-se que esta pode incluir desde movimentos sociais populares até as ONGs e os grupos empresariais filantrópicos.

federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, especialmente, para os municípios” (ALMEIDA, 1995, p.92).

Além disso, o argumento a favor do aumento da participação também ganha força, principalmente, quando movimentos sociais, organizações locais ou nacionais, partidos políticos, sindicatos, ONGs, entre outros atores sociais, começam a reivindicar espaços para aumentar a participação social, num momento bastante específico, que é o da redemocratização. Como mostra Gohn (2003), a abertura de canais de participação política era uma reivindicação dos movimentos populares, principalmente nos anos 80.

Dagnino (2004) reforça esta visão, ao afirmar que essa experiência dos movimentos sociais configura o que chama de *projeto participativo*. Os significados atribuídos, no âmbito deste projeto, à participação estão associados à “partilha efetiva do poder entre o Estado e a sociedade” (DAGNINO, 2004).

A Constituição Federal de 1988 consolidou-se em meio a uma conjuntura de crise econômica, mas também de forte ebulição dos movimentos sociais. Nas legislações ordinárias regulamentadoras da Constituição, foram previstos conselhos colegiados paritários, em geral deliberativos, tendo em sua composição representantes do governo e da sociedade civil, visando controlar e fiscalizar as políticas sociais.

A Constituição de 1988 reflete reivindicações sociais promovendo iniciativas de maior abertura e integração da sociedade no que se refere às tomadas de decisões a respeito de políticas públicas, assim como outros mecanismos de consulta popular, além do voto. No Art. 5º, Inciso LXXIII da Constituição, observa-se a garantia da inserção da participação através da ação popular e do plebiscito (GUIMARÃES, 2008). A criação dos conselhos é inaugurada nesses termos de maior processo de abertura popular.

Assiste-se, ao longo da década de 90, à proliferação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias que buscavam instituir, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, novos espaços de participação social.

Segundo Cortes (2005), são muitos os autores que vêem os novos espaços de participação social, como os conselhos e orçamentos participativos, de forma otimista (SANTOS, 2000; AVRITZER, 2000; COSTA, 1997; BOSCHI, 1999; DAGNINO, 2002; EVANS, 2003; FUNG e WRIGHT, 2001; GOHN, 2001) e, de acordo com eles, esses espaços

teriam uma importância central para a criação da democracia participativa e para a melhoria da gestão pública. Esses autores vêm com bons olhos os espaços participativos na formulação e implementação de políticas públicas e na criação de outro tipo de democracia em contraste à democracia representativa.

Para alguns deles, esses espaços contribuiriam para a governança e, conseqüentemente, propiciariam a redução da corrupção e da violência, características da relação entre Governo e sociedade.

A abertura de novos canais de relacionamento entre sociedade civil e Estado – exemplificada pela implementação dos diversos espaços públicos tipo conselhos, câmaras setoriais, orçamentos participativos, fóruns, etc. –, com suas complexas dinâmicas de funcionamento e uma disputa constante de poder entre diferentes projetos políticos, trouxe uma ampla gama e novos conceitos para a compreensão do que estaria acontecendo em países com democracias recentes.

Segundo Arretche (1996), este processo de criar espaços para maior participação da sociedade na elaboração de políticas deu-se num contexto da descentralização administrativa do Estado.

Na verdade, com a redemocratização (...) se reequilibram as condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 – que, aliás, não são muitas – são resultados da disputa de poder por parte das elites políticas de âmbito local... (ARRETCHE, 1996, p.46)

Durante o regime militar, as relações intragovernamentais do Estado brasileiro foram muito mais próximas das formas que caracterizam um Estado unitário do que daquelas que caracterizam as federações, ou seja, até meados do final da década de 80, a gestão das políticas públicas foi centralizada no governo federal. No decorrer dos anos 80, é que se recuperaram as bases do Estado federativo no Brasil, com a Constituição de 1988 alterando as relações intergovernamentais. O governo começou a delegar a estados e municípios grande parte da gestão de políticas sociais, na expectativa de superação de problemas identificados no Estado e no sistema político nacional. Esse foi um dos grandes consensos em torno de reforma. Tanto correntes à direita, quanto à esquerda “impingiram a esse tipo de reforma um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas...” (ARRETCHE, 1996, p.44).

No Brasil, então, a redemocratização e a descentralização caminharam juntas (SOUZA, 2001). Neste sentido, a experiência de regime autoritário vivida pelo País fez com que, na defesa da democratização, a questão da descentralização fosse automaticamente incorporada. Desta forma, os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram o papel dos governos locais, dando-lhes maior legitimidade. Durante o processo de democratização já descrito, “movimentos comunitários reivindicaram em diversas regiões do país (...) o direito de participar nas decisões de nível local”¹⁰ (SANTOS, 2002, p.58).

A questão da descentralização, especialmente depois do processo de redemocratização da sociedade brasileira, tem sido debatida nas últimas décadas. Para alguns especialistas, a descentralização estaria diretamente ligada à democracia. Evidências empíricas mostradas por Arretche (1996; 1999) colocaram em questão a eficácia dessa ligação direta, contribuindo junto com outros fatores para tornar a visão sobre a descentralização mais crítica, reconhecendo, ainda que com algum atraso, o papel dos fatores culturais e das condições político-institucionais na promoção deste processo.

A reflexão sobre o surgimento dos conselhos está diretamente ligada à manifestação popular caracterizada por diversos movimentos sociais no final dos anos 70 e início dos 80. Esses movimentos surgem como novos atores na cena política (SADER, 1998), capazes de transformar a conjuntura política da época e iniciar um novo processo em busca de maior participação e formas de relação com o Estado.

Embora tenham deixado de freqüentar o debate acadêmico nos últimos anos em prol do conceito de sociedade civil, os movimentos sociais continuaram atuando com projetos políticos próprios e preservando posições centrais nas teias de relações que articulam os atores da sociedade civil (LAVALLE, CASTELO e BICHIR, 2004). Com papéis reivindicativos e portadores de uma linguagem comum, os diversos movimentos populares ganharam expressão política, devido, especialmente, à busca por institucionalização de novos direitos sociais e à interferência no sistema de representação de interesses, pela via conselhistas (DOIMO, 1995).

¹⁰ Santos (2002), neste mesmo livro, no capítulo 10, reflete sobre o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre e tenta demonstrar o potencial de extensão dessa experiência de democracia participativa.

Os conselhos gestores são hoje tão importantes quanto os espaços legislativos na mediação entre sociedade e Estado, e para a representação e participação do interesse coletivo. Esses conselhos têm sido criados desde o nível municipal até o nível federal e passam a ser, em muitos casos, condição para que o município receba determinadas verbas para as chamadas áreas sociais, principalmente nas áreas de saúde, assistência social, educação, direitos da criança e do adolescente, etc.

A idéia de conselhos gestores se originou com o Movimento de Saúde, um dos poucos movimentos populares que continuou crescendo após os anos 80. O movimento propôs a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno de prevenção e da saúde pública, ao invés de investimento privado (DOIMO, 1995).

Mas, principalmente, a esses conselhos gestores foi incumbida a tarefa de atuar como mediadores entre sociedade e Estado na representação e participação do interesse coletivo. Desta maneira, foram criados conselhos com composição paritária – representação do poder executivo e da sociedade civil –, sendo transferido aos mesmos um poder de deliberação sobre temas específicos, inclusive a formulação de políticas públicas setoriais.

Um dos principais argumentos utilizados por teóricos e políticos defensores da descentralização e da introdução de mecanismos participativos na administração pública municipal assenta-se na hipótese de que eles garantiriam mais eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas. Além disso, possibilitariam romper com o clientelismo e o patrimonialismo. De acordo com Silva e Marques (2004, p.11),

a descentralização, juntamente articulada à participação social, também é um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes dos anos 80 e 90, no Brasil. O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e implantação das políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro (ineficiência, excessiva burocratização, distanciamento em relação às necessidades sociais, corrupção, autoritarismo etc.).

Alguns autores (Pinto, Arretche, Fiorina, Skocpol), contudo, têm uma posição menos otimista com relação a esses espaços, quando sustentam que o desempenho da gestão local estaria, em princípio, obstruído por inúmeras razões, as quais remetem de maneira geral à incapacidade político-institucional dos municípios – fragilidade financeira; reduzida

capacidade organizacional; tradição de práticas clientelistas ou ausência de um capital social aprimorado capaz de atuar como partícipe de uma gestão social (CORTES, 2005).

Arretche (1996), com base em Dahl, acrescenta que a possibilidade de apreender a efetiva concretização da democracia supõe a atenção a alguns princípios sobre os quais existiria um certo consenso (igualdade de voto; oportunidade de participação no processo decisório; oportunidade de esclarecimento para formação de opinião a propósito do objeto da decisão; controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; e inclusão de todos os cidadãos submetidos à lei da coletividade). Além disso, também supõe aqueles princípios vinculados à idéia do governo representativo e à visão da democracia associativa (soberania popular, igualdade política, justiça distributiva).

É somente analisando as instituições que se pode perceber se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados.

A realização do ideal democrático não pode estar associada a uma modalidade particular de inclusão dos cidadãos no processo decisório (...). É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir. (ARRETCHÉ, 1996, p.48)

A autora também constatou em algumas pesquisas que, em processos de descentralização de programas públicos, a instância central de governo teve uma importância fundamental na direção e coordenação, tanto da formulação e aprovação da reforma, quanto na sua implementação. É, pois, fundamental que exista um governo central fortalecido para regular políticas nacionais, corrigir as desigualdades regionais e compensar as insuficiências locais.

Essa proposta de participação “semi-direta” na gestão pública, ou seja, a “institucionalização da participação”¹¹, tem se manifestado em algumas experiências dos conselhos municipais instituídos por meio de legislação nacional, a qual condiciona a transferência de recursos para os municípios à criação desses conselhos. Mas, será mesmo que a incorporação dessa “institucionalidade democrática e participativa” nas ações dos atores

¹¹ Entende-se por institucionalização da participação os mecanismos formalmente criados pelo governo municipal que inserem a participação da população na gestão de políticas públicas.

sociais contribui firmemente para a possibilidade de aperfeiçoamento das práticas e de modelos administrativos capazes de possibilitar um melhor “desempenho” das instituições políticas?

Como mostra Arretche (1999, p.25),

no caso brasileiro – um Estado federativo, em um País caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos –, atributos estruturais das unidades locais do governo tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais...

Mas mesmo que exista esse risco da qualidade da democracia e da participação em alguns espaços institucionalizados, como é o caso dos conselhos municipais, Abramovay (2001) chama a atenção para a existência de conselhos gestores como uma das mais inovadoras experiências em formas de gestão de recursos públicos. Por mais que os conselhos ainda tendam a reproduzir um ambiente contrário à ampla discussão de assuntos públicos, a sua simples existência coloca pessoas que até então não tinham acesso à discussão dos assuntos públicos inseridas no debate desses temas, antes ausentes de sua vida.

Segundo Lüchmann (2005), alguns fatores têm sido apontados como relevantes para a implementação e sustentação de experiências participativas, quais sejam: o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional. Tudo isto visando à efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio ainda é a desigualdade social e as diferenças de interesses.

Muitos estudos têm argumentado que esses espaços que se abrem para a representação da sociedade civil, por si sós, seriam preferíveis ao funcionamento das instituições do Estado (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2004; COSTA, 2005). Nesse sentido, não trabalham de modo a entender a sociedade e o Estado de forma relacional. Lavallo (2003) observa que boa parte da literatura sobre participação trata o mundo institucional da política diferentemente do mundo da sociedade. Como ele mesmo aponta, existe um descompasso entre o modelo teórico e os atores que conformam a sociedade civil, a qual é altamente heterogênea, tendo características de clientelismo, autoritarismo, etc. Outro elemento sempre presente nestas análises, e que parece comprometer a perspectiva com a qual estas experiências têm sido

estudadas, é o fato de esses espaços serem considerados espaços de participação direta, principalmente em virtude da ausência de mediação dos partidos políticos no processo.

Desse modo, ora focando no sistema representativo e na sua reconfiguração, ora na importância da chamada sociedade civil e nas inovações participativas, as ciências sociais deixaram de lado o fenômeno da representação política exercida por organizações da sociedade civil. Segundo Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, p.46),

a problemática da representação política no seio das organizações civis é encoberta pela ênfase na **sociedade civil** e na **participação cidadã** como alicerces para a reforma da democracia. No primeiro caso, porque é concebido que os atores da sociedade civil emergem por uma continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social (...) No segundo caso, em virtude de a participação cidadã cancelar (...) a própria idéia de representação (grifos no original).

Por outro lado, no entanto, tal visão encobriu tanto a apreensão e análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, quanto os profundos vínculos e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo.¹²

Ou seja, vista como solidária, preocupada com o interesse geral, associação espontânea, dentre outras características, a sociedade civil passa a ser o alvo das análises sobre participação, em decorrência da própria idéia da atuação conjunta entre sociedade e Estado .

A dinâmica representativa dos conselhos se torna, então, um grande desafio a ser enfrentado por analistas, já que movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil têm de aprender e apreender esse novo formato institucional de relação com o Estado. Na medida em que compõem o aparato decisório do Estado, os conselhos articulam no seu espaço os representantes escolhidos em pleitos eleitorais, via partidos políticos (os governantes e seu bloco de ocupantes de cargos de confiança e funcionários), e os representantes da sociedade civil, via os mais diferentes movimentos sociais e organizações (FERRAZ, 2005). Para tanto, é preciso entender a dinâmica que se estabelece nos conselhos, a partir das relações sociais que se constituem e que fazem uma entidade participar desses espaços e não de outros.

¹² Uma exceção, no contexto dos anos 80, foi o trabalho de Boschi, cuja crítica a uma apreensão “anti-institucionalista” dos processos de organização social se expressa na seguinte afirmação: “As instituições organizam a experiência diária dos indivíduos, dando forma aos ressentimentos e definindo as demandas e metas de ação. Também são um determinante implícito das formas eventualmente assumidas pelo protesto, no sentido de que é a vida institucional que agrega e dispersa as pessoas” (1987, p.19).

2.3 A aposta na sociedade civil

A noção de sociedade civil, que é amplamente retomada a partir do século XX, compreende uma série de significados. Entretanto, a definição que o foco de análise da presente tese incorpora é a de que ela se constitui como um campo diferente do Estado e do mercado, sem, entretanto, excluir uma dimensão pública, e que, além de tudo, tem a sua própria heterogeneidade (ARATO e COHEN, 1994). Trata-se de entendê-la como um conjunto de organizações representativas com diferentes lógicas e interesses. Portanto, a sociedade civil engloba o conjunto de movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias, sindicatos, entidades filantrópicas, grupos empresariais, etc., que permeiam o cenário político e social brasileiro.

Na sociedade civil não se tem um caráter unificador tal qual se tem no mercado e no Estado. Neste sentido, a sociedade civil não é um lugar onde a solidariedade é um princípio, mas ela é recortada por diferentes interesses, relações de classe, gênero, etc.

Segundo Pinto (2005c), como a sociedade civil tem um caráter extremamente fragmentado, é mister observar que, muito raramente, pessoas pertencentes a associações, ONGs, etc., apresentam-se como representantes da sociedade civil como um todo. Este caráter unitário é mencionado em documentos oficiais, pelo discurso político e, mesmo, em alguns textos acadêmicos, no que pese estes últimos terem sempre muito mais cuidado em enfatizar o caráter diferenciado e fragmentado da sociedade. Neste sentido, de acordo com a autora, é que se tem de trabalhar e entender esta sociedade civil, sem incorrer em uma posição militante e prescritiva, muito encontrada nos trabalhos da área. Como ela afirma, “é pela heterogeneidade que se pode chegar mais apropriadamente a entender o conceito e avançar na análise das potencialidades e limites destas sociedades” (PINTO, 2005c, p.10).

O necessário para avançar na discussão é não descolar a sociedade civil da própria “sociedade”, do cenário maior onde aquela se forma, a qual não pode ser entendida como um mundo associacional solidário, sem lutas pelo poder, em meio a poderosas estruturas de poder do Estado e do mercado (PINTO, 2005b).

O cenário onde ocorrem as relações da sociedade civil com o Estado é pouco propício para situações onde, de um lado, esteja o Estado e, em campo oposto, essa sociedade, como um ente unificado. O Estado pode exercer inclusive ações de complementaridade, típicas do terceiro setor, e ações de confronto, quando as organizações da sociedade civil opõem-se frontalmente à política estatal, como algumas vezes nas questões ecológico-ambientais, por exemplo (PINTO, 2005c).

Chandhoke (2003, p.65) complementa e reforça o argumento da heterogeneidade e da fragmentação dessa organização, nos seguintes termos:

a sociedade civil, longe de ser o reino da solidariedade e da interação personalizada ardorosa, é ela mesma um reino fragmentado, dividido e estruturado hierarquicamente (...). A sociedade civil não surge na perspectiva do lugar da sociabilidade *per se*, porém este pode muito bem ser uma consequência não intencional da vida associativa.

Assumir que a fragmentação associacional da sociedade civil constitui-se também por relações de poder, não implica em desqualificá-la como espaço de solidariedade, independência e auto-organização.

O conceito adotado neste estudo está dentro dessas premissas e é nesses termos, também, que a descrição de Young (2000) parece pertinente. Para a autora, a democracia vive das tensões entre sociedade civil e Estado, por isso é importante distinguir aquela deste, a fim de entender como ela pode ser promotora de justiça social. Segundo Young, a distinção perante o Estado e a autonomia da sociedade civil possibilitam a criação de esferas públicas, locus do discurso político e da capacidade de influência nas políticas públicas.

A sociedade civil permite o surgimento de esferas públicas com que diferenciados setores sociais expressam suas experiências e formulam as suas opiniões (...) as esferas públicas permitem aos cidadãos denunciar injustiças do Estado e do poder econômico e tornar o exercício do poder mais responsável. (YOUNG, 2000, p.155 – tradução nossa).

Young dá uma grande ênfase ao papel dos movimentos sociais¹³. Para ela, eles seriam o elo entre a sociedade civil e as instituições do Estado. A autora também trabalha com três formas de atividades associativas: privadas, cívicas e públicas. As formas privadas são aquelas que vinculam associações por afinidade e tratam de questões mais particularistas, por exemplo, a família, atividades religiosas, clube social, etc. As formas cívicas são as associações que pensam não somente em servir aos interesses dos membros, mas pensam mais no coletivo, contribuindo assim para a construção do bem da comunidade, por exemplo, as associações de vizinhança, de pais, entre outras. Elas tendem a ser mais inclusivas e podem se transformar em formas políticas. As formas públicas ou políticas são aquelas que

¹³ A sociedade civil, como ator político diferenciado, ressurge no mundo contemporâneo como central a partir dos movimentos sociais. Para um maior aprofundamento, ver Gohn (1997), Scherer-Warren (1997), Sader (1988).

conseguem influenciar as políticas do Governo e são responsáveis pelo debate público e político. Como exemplo, tem-se os partidos, as organizações lobbistas e algumas organizações com certos interesses para influenciar as políticas estatais.

Apesar de diferenciar estas formas, autora admite que algumas associações podem se mover entre os três tipos, existe certa fluidez entre elas. Neste sentido, transparece a complexidade da sociedade civil, em que num momento se está num primeiro estágio, num outro pode-se fazer parte do terceiro. Aqui está a dificuldade de se colocar limites.

Resumindo o pensamento da autora, pode-se afirmar que nem tudo que se deseja do ponto de vista democrático, principalmente justiça e auto-desenvolvimento, pode ser realizado em sua totalidade pela sociedade civil, pois esta tem um papel limitado. Sendo assim, é necessário o papel do Estado, ator fundamental na promoção de justiça. O principal limite que ela encontra está na detenção do poder econômico, que gera posições de desequilíbrio e desigualdade entre os cidadãos, impedindo-os de realizar o processo de auto-desenvolvimento. Para limitar o poder econômico, é necessário que o Estado interaja impedindo ações de opressão e injustiça

Young identifica o dilema no qual instituições democráticas estão envolvidas. Se, por um lado, Estado e sociedade civil são os elementos necessários para a democracia; por outro lado, seus atributos e ações podem destruir um ao outro. Se, por um lado, o que faz o Estado ter uma função como promotor de justiça social é uma estrutura burocrática centralizada, normas formais, etc.; por outro lado, as virtudes da sociedade civil são a fragmentação, a pluralidade, a dispersão do poder, tudo que possibilita a inclusão de todos os indivíduos. Em função da existência constante desta tensão, ela sugere que os cidadãos devem ser conscientes disso e estar sempre vigilantes, monitorando as ações do Estado, da economia e da própria sociedade civil.

Assim, a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (organizações da sociedade civil, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA, 2004).

No Brasil, especificamente pós-ditadura a sociedade civil foi vista como o grande agente de transformação social, especialmente nos anos 70, diversos autores apostaram no seu fortalecimento e na sua capacidade emancipatória. Ou seja, atores sociais tradicionalmente

marginalizados da cena política passam não apenas a ocupar o “palco”, mas, principalmente, são objeto de uma re-significação a partir de modelos interpretativos que os valorizam e, no limite, os colocam como protagonistas da mudança de um país marcado por profundas desigualdades e dominações.

Esta re-significação foi marcada por uma radicalização da distância entre Estado e atores da sociedade (que, no limite, passa a ser tratada como uma relação de contradição), a qual levou a um tratamento dicotômico e substancialista destes dois pólos: dicotômico na medida em que a visão de uma sociedade forjada por um Estado “todo poderoso” foi substituída pela visão de uma sociedade que, “de costas para o Estado” (EVERS, 1983), se auto-organizava de forma espontânea e autônoma; substancialista pelo fato de que o Estado e a sociedade civil (emergente do processo de auto-organização social) não só se constituem e operam de maneira não relacional, como ainda são dotados de um conjunto de qualidades que passam a ser tomadas como inerente às suas “naturezas”. Nesta perspectiva, Estado e sociedade civil são apreendidos como blocos homogêneos, marcados por características contrastantes e contrapostas de forma maniqueísta: enquanto o Estado é corrupto, violento, autoritário, conservador, a sociedade civil é ética, democrática, progressista, universalista (MOURA e SILVA, 2007).

Por um lado, é certo, esta guinada interpretativa, profundamente vinculada ao contexto ditatorial, propiciou uma perspectiva de análise que ampliou de forma significativa a compreensão dos processos políticos. Como destaca Telles (1988:281), foi através da imagem de externalidade e positividade da sociedade frente ao Estado, “que pudemos pensar a política como algo que não se reduz a um único espaço, prefixado e determinado como lugar do Estado e das relações institucionalizadas de poder”. Ou seja, ao situar no pólo estatal uma negatividade absoluta, o pensamento dicotômico e maniqueísta possibilitou identificar e reavaliar um amplo campo de atores e ações políticas não institucionais dispersas no tecido social (MOURA e SILVA, 2007).

Por outro lado, no entanto, tal visão encobriu tanto a apreensão e análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, quanto os profundos vínculos

e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo.¹⁴

Há um fortalecimento da visão que localiza a luta pela democracia no terreno da própria sociedade civil e não apenas no Estado. Neste entendimento, enfatiza-se a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade. Com isso, a literatura destaca dois lados estanques que não se misturam; de um lado tem-se a sociedade civil – virtuosa por si só e capaz de *democratizar a democracia* -, de outro, um Estado acima dessa sociedade que deve atuar como parceiro. E, nessa idéia, há uma escassa reflexão sobre o Estado, visto que a ênfase se dá na sociedade civil.

Partindo desse panorama geral sobre o surgimento dos novos espaços de participação política, de suas condições de funcionamento e do papel da sociedade civil, é que se destacam os Conseas, regulados por leis específicas e com funcionamento particular, mas que se inserem nessa lógica de maior participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Tomando-se, então, como referência o debate sobre os processos de participação e de sua relação com a democracia exposto acima, busca-se situar o surgimento dos Conseas nessa nova conformação da relação entre Estado e sociedade para a formulação de políticas públicas.

2.4 Histórico de criação dos Conseas

Os Conseas, apesar de serem criados nos três níveis: nacional, estadual e municipal, a partir de 2003, são resultado da forte mobilização para o aumento de espaços de participação social no Brasil, descrita anteriormente. Mas são resultado, também, da intensa luta contra a fome e a miséria.

Em 1930-40, Josué de Castro já alertava para o problema da fome no país. O escritor procurou desenvolver toda uma ciência, a partir de um fenômeno que é a manifestação do subdesenvolvimento em sua mais dura expressão: a fome. Tentou criar uma teoria explicativa

¹⁴ Uma exceção, no contexto dos anos 80, foi o trabalho de Boschi, cuja crítica a uma apreensão “anti-institucionalista” dos processos de organização social se expressa na seguinte afirmação: “As instituições organizam a experiência diária dos indivíduos, dando forma aos ressentimentos e definindo as demandas e metas de ação. Também são um determinante implícito das formas eventualmente assumidas pelo protesto, no sentido de que é a vida institucional que agrega e dispersa as pessoas” (1987:19).

para a triste realidade do subdesenvolvimento, da pobreza, da miséria. Para o autor, a fome é consequência de um desenvolvimento humano desigual. “Denunciei a fome como flagelo fabricado pelos homens, contra outros homens” (CASTRO, 1965).

Segundo Gohn (1997), no Brasil, a fome foi o estopim de várias mobilizações: os movimentos contra a carestia (nas décadas de 10 e 20); a Marcha da Fome, cujos panfletos incentivavam os trabalhadores a realizarem saques a armazéns (1931); a Campanha Popular Contra a Fome (1946); o Movimento de Luta Contra a Carestia e a Passeata da Panela Vazia, que reuniu 500 mil pessoas em São Paulo (1953). Também nesse ano foi criada a Campanha de Merenda Escolar, também defendida por Josué de Castro. Nas décadas de 60 e 70, persistiram os protestos contra a carestia; em 1962, foi criada a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), e em 1973 foi criado o Movimento do Custo de Vida, com forte inserção nos meios populares e apoio da ala progressista da Igreja Católica. Nos anos 80, no contexto da luta pela redemocratização, “a fome apareceu mais associada ao movimento dos desempregados e aos saques, ocorridos nos anos de 1983-4” (GOHN, 1997, p.72).

Até a década de 60, os feitos governamentais e das entidades filantrópicas na área de alimentação e nutrição se restringiam às ações emergenciais de doação e distribuição de alimentos. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde. O objetivo do INAN era coordenar as diversas iniciativas, centralizando a aquisição, transporte e armazenagem de alimentos (COSTA e PASCAL, 2008). Entretanto, a visão que se tinha sobre as políticas públicas para acabar com a fome ainda era baseada em situações emergenciais.

De acordo com Valente, é no período que compreende a segunda metade da década de 80 e a primeira da década de 90 que se passa da questão da fome à da Segurança Alimentar e Nutricional, pois “o conceito de segurança alimentar ampliava-se, incorporando às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso e da qualidade dos alimentos, como das carências nutricionais” (2002, p.45).

A proposta de segurança alimentar mudou o âmbito da discussão da formulação das políticas públicas, deixando de lado a compreensão dos problemas na regulação da oferta e demanda e buscando a criação de mecanismos compensatórios para as populações ameaçadas conjuntural ou estruturalmente pela fome (LAVINAS e NABUCO, 1996).

As primeiras noções do conceito de segurança alimentar aparecem na proposta intitulada “Política Nacional de Segurança Alimentar”, elaborada por especialistas coordenados por José Gomes da Silva, no âmbito do chamado Governo Paralelo instituído pelo Partido dos Trabalhadores, após a derrota eleitoral de 1989.

A esse conceito, formulado no documento inicial, foram acrescentadas outras propostas, as quais permitiram a elaboração de uma abordagem que contemplasse as causas históricas da fome e sua relação com os padrões de desenvolvimento macroeconômico, particularmente na observação dos níveis de empregos e salários vigentes na sociedade como um todo (SENA et al, 2006). A proposta contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, a ser presidido pelo Presidente da República.

Ainda na década de 80, o INAN realizou duas importantes iniciativas. A primeira foi em 1986, quando promoveu a 1º Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, produto da 8º Conferência Nacional de Saúde. A segunda iniciativa refere-se à proposta de criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e retomada da proposta do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (COSTA e PASCAL, 2008).

O Governo Collor, em 1989, caracterizou-se por uma política de desestruturação total dos modelos de políticas públicas e programas de combate à fome até então vigentes (VALENTE, 2002). De acordo com o autor, ocorreram demissões de técnicos e desestruturação de equipes e, literalmente, a destruição de arquivos sobre a fome em diversas instituições do governo. Valente destaca ainda que, até 1992, já tinham sido extintos todos os programas de suplementação alimentar dirigidos às crianças menores de sete anos, “num total retrocesso aos avanços e conquistas até então conseguidas nessa área”.

No início dos anos 90, dois acontecimentos importantes marcaram a década: a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a divulgação, pelo IBASE e IBGE, de um estudo intitulado “Mapa da Fome”, que apontava 32 milhões de pessoas no Brasil com renda familiar insuficiente sequer para comprar uma cesta básica por mês. Esse estudo desencadeou a famosa campanha de Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida- ACCMV, encabeçada Herbert de Souza, o Betinho, principal organizadora da Campanha Contra a Fome, nos anos de 1993-4¹⁵. Segundo Betinho (AÇÃO DA CIDADANIA, 1993, P.01), "a motivação fundamental da Ação da Cidadania era a certeza de

¹⁵ Para uma análise detalhada sobre a ACCMV e a Campanha Contra a Fome, ver Gohn (1997), Cap. 3, “Campanhas Contra a Fome na História do Brasil (ou quando a miséria se transforma em questão nacional)”

que democracia e miséria eram incompatíveis. A indignação havia alcançado níveis alarmantes, agravando ainda mais o quadro de pobreza que sempre caracterizou a realidade brasileira". O mapa do IPEA indicava 32 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza. O objetivo do movimento era: "mobilizar, e acima de tudo sensibilizar, a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país (...) que leva à exclusão, à fome e à miséria" (CONSEA, 1995).

Tratou-se de um processo de mobilização social que, em poucos meses, ganhou a adesão de distintos e, em muitos casos, antagônicos setores da sociedade brasileira, além do próprio Estado.

Inicialmente com repercussões restritas, a proposta foi assumida no início de 1993 pelo governo Itamar Franco. O então Presidente firmou uma parceria com o Movimento pela Ética na Política para implantar no país uma política de segurança alimentar, tendo como um dos principais representantes Betinho e D. Mauro Morelli¹⁶, que tinham como objetivo elaborar uma proposta estruturada sobre esta questão.

Em maio de 1993, antes mesmo do lançamento oficial da campanha, que aconteceu em junho, em Brasília, houve a formação do Comitê das Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida – COEP –, mais conhecido como "comitê das estatais". Também em maio de 1993, foi aprovado um plano de ação e instalado e criado então o Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional –, órgão de aconselhamento da Presidência da República, instituído pelo governo federal, através do Decreto nº 07 de 24 de abril de 1993, com o apoio do Movimento pela Ética na Política, para constituir-se um foro de representação da sociedade civil junto ao Governo (CONSEA, 1994). A convite e por designação do Presidente Itamar, coube a D. Mauro Morelli a efetiva coordenação do Consea, como presidente. Toda a discussão girava em torno da ênfase na solidariedade, conforme entrevista:

Começamos a discutir para além da questão da fome, a questão da vida (segurança alimentar). Na época, não se falava em criar Conseas estaduais (...) Gerou-se um movimento pela solidariedade, um grande resgate da solidariedade. (representante do Fórum estadual de SAN no Consea RS)

¹⁶ Dom Mauro Morelli é bispo da Diocese de Duque de Caxias desde 1981, tem mais de 31 anos de episcopado e é formado em filosofia. Tem se destacado por uma forte ação na área da segurança alimentar, sendo considerado, hoje, uma das principais expressões nacionais no combate à fome e à miséria. Atualmente assessora iniciativas de combate à fome em todo o território nacional.

O Consea Nacional contava com o apoio técnico-administrativo do IPEA, para estabelecer parâmetros institucionais para a gerência de novos programas, que deveriam ter como critérios a participação popular e a transparência na implementação das políticas públicas. Para a definição de programas de combate à fome e à miséria, o Consea contava com oito Ministros de Estado e vinte e um membros da sociedade civil (PERES, 2005).

Em 1994, foi realizada, em Brasília, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, promovida pelo movimento Ação da Cidadania. Essas duas experiências – criação do Consea e realização da I Conferência – inauguraram a parceria entre Estado e sociedade civil na implementação e controle de políticas públicas de combate a fome e à pobreza no Brasil (MALUF e ZIMMERMANN, 2006).

A Conferência definiu três eixos de ação:

- I. Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;
- II. Assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados
- III. Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (VALENTE, 2002, p.47).

Outra conquista importante da I Conferência¹⁷ foi a (re)elaboração do conceito de SAN, que passou a ser compreendida como:

Segurança alimentar e nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana. (VALENTE, 2002, p.48)

A I Conferência destacou também que a fome e a miséria, que atingiam parcelas crescentes da população brasileira, só poderiam ser enfrentadas por meio de uma relação de parceria entre a sociedade civil e o Estado, com o desenvolvimento das políticas

¹⁷ As Conferências de SAN têm como principal objetivo indicar diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Garantidas em Lei, são precedidas de Conferências Estaduais, Distrital, Sub-regionais e Municipais.

governamentais necessárias e com a implantação de uma gestão democrática e participativa em todos os níveis de governo e em todos os poderes. De acordo com o seu Relatório Final (1994:08), “entendemos como parceria o estabelecimento de compromissos onde as partes – sociedade civil e Estado – assumem cada qual suas diferentes responsabilidades no desafio do combate à fome e à miséria”.

O horizonte esperado era que, “tornada um objetivo estratégico de governo, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Essas políticas seriam implantadas paralelamente a ações emergenciais contra a fome e ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996, p.66).

Mesmo com limitações, o Consea Nacional daquela época apresentou resultados extremamente positivos, em seus dois anos de existência (1993/1994). No entanto, segundo Valente (2002), “a política econômica continuou a ser pensada e implementada sem levar em conta o seu impacto sobre o agravamento da fome e da miséria”. O mesmo autor ainda destaca dois grandes avanços do Consea Nacional:

I. O combate à fome e à miséria passou a ser visto como um problema de Governo e uma questão estratégica, tendo sua coordenação diretamente vinculada ao gabinete do Presidente;

II. O objetivo de coordenar ações governamentais de forma intersetorial, entre os diferentes níveis de governo, e destes com os da sociedade civil, pra reduzir duplicidades, superposições e atingir os objetivos propostos.

Contudo, com a posse do então presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, esse quadro sofre um revés. Assumindo a Presidência da República, FHC extinguiu o Consea em seu formato original, e suas ações remanescentes foram incorporadas ao Programa Comunidade Solidária¹⁸.

¹⁸ O Programa Comunidade Solidária foi proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no início de sua gestão, tendo como alvo os segmentos mais pobres do país, inseridos em patamares inferiores a condições dignas de vida (SUPLICY E NETO, 1995). O objetivo do Programa Comunidade Solidária era: “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997, p.03). D. Mauro Morelli, após dois anos de

Segundo Valente (2002, p.49), “esta extinção se insere na nova correlação política de forças estabelecida na eleição do novo governo (aliança entre setores conservadores e o centro)”. Tal procedimento foi alicerçado sobre o sucesso do Plano de estabilização da moeda, acarretando uma exclusão de parcela considerável da sociedade civil organizada, profundamente comprometida com a Ação da Cidadania, e parceira do Governo no Consea Nacional.

Conforme o documento “O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”¹⁹, o governo abandonou a questão da segurança alimentar como prioridade estratégica, adotando políticas sociais insuficientes para reverter a fome e a exclusão social.

Em 1996, como preparação para a participação nacional na Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), que seria realizada em Roma, foi constituído um Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, composto por técnicos de vários Ministérios. Este evento internacional constituiu um marco na conceituação de Segurança Alimentar, incorporando e relacionando as questões de direitos humanos, acesso a alimentos, alimentação segura e saudável, sustentabilidade da produção atual com garantias de preservação para as gerações futuras.

Também em 1996 intensificou-se o debate sobre o tema do enfrentamento institucional da fome e da miséria no Brasil. Isto ocorreu devido a uma série de fatores, dentre os quais Valente (2002) destaca “o agravamento da crise social, com o aumento da violência na cidade e no campo, associado à inexistência de uma Política Social articulada e ao impacto da política de estabilização”, além da extinção e enfraquecimento institucional das áreas anteriormente responsáveis pelo enfrentamento do problema (NOGUEIRA, 2008).

Como a mobilização para a participação nesse evento tinha sido bastante forte, ONGs e movimentos sociais, ao voltar de Roma, resolveram continuar discutindo questões referentes ao tema da SAN. No bojo dessas discussões, no final de 1998, num encontro realizado em São Paulo, cerca de 50 entidades criaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN. O FBSAN nasce com o intuito de ser um espaço de articulação entre

experiência como secretário executivo do Consea Nacional, acabou não sendo convidado para participar do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária

¹⁹ Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento pelo Brasil, do “Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais”. Brasília, 2004.

diversos movimentos, entidades, pessoas que buscavam discutir e pensar ações e políticas públicas para o fim da fome no país. Em sua trajetória de existência insere-se em redes mundiais relacionadas com o tema da segurança alimentar (FBSAN, 2003).

Dentre os principais objetivos e ações do FBSAN, que vêm sendo implementados ao longo de sua trajetória, destacam-se:

- a) Mobilizar a Sociedade em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável a esta perspectiva.
- b) Fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais em Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação. Inserir a temática na agenda política nacional, estadual e municipal e colaborar para o debate internacional sobre o tema.
- c) Inserir a temática da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda dos governos nos diferentes níveis.
- d) Estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.
- e) Colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando otimizar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social.
- f) Denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto a violações ao direito à alimentação (FBSAN, 2003).

A partir de 1998, o Fórum Brasileiro impulsionou a criação de Conselhos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados que se mostraram receptivos. Diversas ações sucederam-se no âmbito de governos estaduais e organizações da sociedade civil que pautaram o tema em sindicatos, Pastorais da Criança e da Terra, universidades, ONGs e movimentos sociais. É importante ressaltar a intensa participação da sociedade civil nesse período na elaboração conceitual sobre o tema, mobilização e implementação de projetos e ações locais através encontros estaduais e nacionais (COSTA e PASCAL, 2008).

O ano de 1999 marca um retrocesso na condução das políticas públicas da área social. De acordo com Valente (2002),

Após uma longa luta política interna, a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária abandona sua estratégia de articulação e focalização dos programas federais em nível municipal. A secretaria passa a concentra-se exclusivamente no Programa Comunidade Ativa, uma iniciativa de desenvolvimento local sustentável

vista agora como a estratégia exclusiva de enfrentamento da pobreza, e mesmo da fome. (VALENTE, 2002, p.110)

Entretanto, com a vitória de Lula nas eleições de 2002, o tema da segurança alimentar ganha novo destaque, já que passa a ser incorporado no âmbito de um dos primeiros programas lançados pelo presidente, que foi o Programa Fome Zero (PFZ)²⁰, vinculado ao recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA)²¹. De acordo com a formulação governamental, este Programa é

uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (www.fomezero.gov.br).

No início de 2003, é recriado o Consea Nacional, com o objetivo de estimular a formulação, execução e acompanhamento de políticas de SANS. Este Conselho, de caráter consultivo e deliberativo, assessora o poder executivo no planejamento das diretrizes políticas sobre a questão da alimentação. O tema dos indicadores de SAN voltou a ser destacado, sendo instaurada uma Câmara Temática específica sobre o assunto. A Câmara Temática de Indicadores do Consea tem como desafios: mapear o conjunto de iniciativas de construção de indicadores que estão sendo efetuadas por governo e sociedade; trabalhar a intersetorialidade do tema, buscando integrar essas iniciativas; estimular a prestação de contas das políticas com a publicização desses indicadores; sugerir a produção de outros indicadores e criticar critérios e metodologias adotadas (SICOLI, 2008).

Com a recriação do Consea Nacional e para dar suporte ao Programa Fome Zero, outros Conseas estaduais e municipais foram criados em 2004, com o objetivo de elaborar diretrizes para implantar a política local e regional, respectivamente, de segurança alimentar e nutricional, além de orientar a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades.

²⁰ O Programa Fome Zero recolocou em cena a polêmica sobre o número de famintos existentes no Brasil, revelando a falta de consenso em relação ao que se pretende monitorar no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (SICOLI, 2008).

²¹ Posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A IIª Conferência Nacional de SAN aconteceu em 2004, em Olinda PE, e marca um momento importante na história do direito à alimentação no Brasil, afirmando a necessidade de o Poder Judiciário, por meio da Constituição Federal, efetivar o direito humano à alimentação como um direito básico, independentemente da criação da Lei Orgânica de SAN, que estabelecerá os princípios, estrutura e gestão do Sistema Nacional de SAN (SICOLI, 2008). Esta Conferência também recomendou a criação de uma Lei Orgânica visando garantir o direito progressivo à alimentação adequada e foi objeto de seminários e discussões em todo o país.

Em 2006, após dez anos da realização da Cúpula Mundial de Alimentação, ainda foram incipientes os trabalhos na área de SAN realizados pelo Governo. Segundo Maluf (2006, p.05),

Passados dez anos da realização da CMA, é oportuno constatar que a elaboração de documentos como o Relatório Brasileiro à CMA, apesar de debatido e fundamentado, terminou por ter pouca repercussão prática no delineamento posterior das ações do Governo Brasileiro.

Entretanto, organizações da sociedade civil participantes do FBSAN e do Consea Nacional continuaram a pressionar o poder público para a criação de uma política nacional de SAN.

Em setembro de 2006, o Presidente Lula sanciona a Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan –, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN²² – com vistas a assegurar o direito humano à alimentação. De acordo com seu artigo 1º,

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional . SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. (CONSEA, 2006)

Essa lei tem sido um instrumento importante para a consolidação do conceito de segurança alimentar, tanto no campo da sociedade civil, quanto no campo do Estado, através do seu reconhecimento formal e prático como uma política nacional. Desta forma, a noção de segurança alimentar passa a fazer parte do discurso político referente não somente às questões

²² Ver anexo A.

da fome, mas também aos debates sobre soberania alimentar. Passa-se de ações emergenciais de combate à fome para a construção de políticas sustentáveis de segurança alimentar e nutricional (Revista CONSEA, 2007).

Para Burlandy (2006), a Losan tem potencial significativo de indução de processos sociais, principalmente se for conduzida de forma integrada a outros processos em curso, igualmente fundamentais, como a implementação plena do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS e as leis que o fundamentam baseiam-se em princípios muito semelhantes aos da Losan como a universalidade, equidade, descentralização, participação social, direitos, entre outros. O processo de aprendizado já vivenciado pelo campo da saúde e também da Assistência Social, na histórica luta pela implementação plena da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e do Sistema de Seguridade Social, alimentam o curso de efetivação da Losan.

Percebe-se que o tema de SAN perpassa diversas áreas, o que torna imprescindível um maior diálogo entre as secretarias de estado e/ou ministérios para que as políticas sociais tenham o devido alcance.

Segundo Burlandy (2006), embora o tema da SAN seja fortemente associado à fome o conceito ampliado de SAN contempla várias outras condições como igualmente inseguras.

Mesmo sem “passar fome”, as famílias vivenciam situações de insegurança alimentar, porque a alimentação pode não ser adequada do ponto de vista sanitário, nutricional ou cultural (como programas que distribuem alimentos não adequados à cultura alimentar), ou porque os gastos com alimentos comprometem o atendimento de outras necessidades essenciais. (BURLANDY, 2007, p.1446)

A IIIª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada em julho de 2007, em Fortaleza CE. Sob o tema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, a III Conferência debateu o modelo de desenvolvimento nacional e apresentou propostas para a construção e implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – e da Política Nacional de SAN – PSAN. Assim, reafirmou a importância da segurança alimentar e nutricional através de alguns princípios gerais. São eles:

a) Adotar a ótica da promoção do direito humano à alimentação saudável, colocando a SAN como objetivo estratégico e permanente associado à soberania alimentar.

b) Assegurar o acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio de geração de trabalho e renda e contemplando ações educativas.

c) Buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social.

d) Respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares.

e) Promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente.

f) Reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público (CONSEA, 2007b).

Assim, a política pública de SAN foi gerada para dar conta de um problema social, reconhecido pela sociedade brasileira, e sua legitimação como um problema político garantiu que se transformasse em uma política pública (ZIMMERMANN, 2008).

Quadro 01. Resumo histórico da SAN no Brasil

Data	Acontecimento
1946	Lançamento da obra-prima <i>Geografia da Fome</i> , de Josué de Castro
Última década do século XX	Mobilização da sociedade civil em torno do tema da SAN – primeiras noções sobre o conceito no Brasil
1988	<i>Constituição Federal</i>
1992	Lançamento do <i>Mapa da Fome</i> , que denuncia que 32 milhões de brasileiros não têm renda para se alimentar
1993	Criação do Movimento Ação da Cidadania, contra a Fome a Miséria e pela Vida Apresentação do Plano Nacional de Segurança Alimentar ao então presidente Itamar Franco, por Lula, José Gomes e D. Mauro Morelli Criação do Consea Nacional
1994	I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
1995	Extinção do Consea.; em seu lugar é instituído o Conselho da Comunidade Solidária com um Setor de Segurança Alimentar Criação do PRONAF

1996	Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma
1998	Criação do Fórum Brasileiro de SAN
1999	Aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan)
2003	Lançamento do Programa Fome Zero Reativação do Consea Nacional Criação dos Conseas estaduais e municipais Criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
2004	Criação do Bolsa Família II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, em Pernambuco Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação, da FAO (Roma, 2004) Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
2006	Sanção da Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que cria o Sistema Nacional de SAN (Sisan)
2007	III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável em Fortaleza, CE
2008	Instalação da Câmara Interministerial de SAN (Caisan), como instância do Sisan Comemoração de três datas fundamentais para a SAN no Brasil: a) Declaração Universal dos Direitos do Homem; b) A Constituição Federal; e c) O primeiro centenário de nascimento de Josué de Castro.

Fonte: Dados organizados pela autora.

De uma forma geral, pode-se afirmar que o processo de criação dos Conseas relaciona-se diretamente com a mobilização de diversos movimentos sociais na época da ditadura, quando buscavam uma maior participação da sociedade civil nas políticas públicas. Com a redemocratização, assiste-se à constituição de uma sociedade plural, afluyente em movimentos de ação coletiva associados à constituição de novos grupos de interesse (SANTOS, 1991, p.09).

Com a criação de novos canais de participação, como o caso dos diversos conselhos, a sociedade civil assume um novo papel – o de co-gestora das políticas públicas. Diversos estudos enfocarem o tema da participação em detrimento da representação. O que se busca aqui é justamente tentar explorar esse campo ainda pouco estudado – o da representação política da sociedade civil nos conselhos – e compreender como os representantes atuam e o que os leva a atuar desta forma. Além do mais, trabalhar a noção de representação, não no sentido eleitoral, como faz a teoria sobre representação política, mas sim de tentar abranger este conceito para entender a representação exercida pelos atores sociais nos conselhos. Assiste-se a um processo de pluralização dos atores da representação e de diversificação do lócus onde ela é exercida.

Por isso retomam-se, no próximo capítulo, as contribuições, principalmente de Hanna Pitkin e Iris Young, sobre a representação política, buscando entender essa nova forma de representação, diferente daquela obtida pelas vias eleitorais, mas que atualmente está desempenhando um papel político significativo no processo de implementação e acompanhamento das políticas públicas e de mediação entre sociedade e Estado.

3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Esta tese estuda a representação política de organizações da sociedade civil nos Conseas. Em termos teóricos mais amplos, portanto, o interesse está na relação entre representantes e representados, principalmente no que se refere à questão da legitimidade da representação, e como essa relação influencia o processo político na formulação e implementação de políticas públicas que busquem acabar com a fome no país. Quais são os elementos mais importantes que influenciam a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil de uma maneira, e não de outra? Quais são os principais atores envolvidos no processo de formulação das políticas públicas e como eles conseguem traduzir os interesses da coletividade em ações concretas? Ao longo dessa tese, tentar-se-á responder a essas perguntas e outras que poderão se desdobrar dessas, especificando o funcionamento e as relações presentes na dinâmica dos Conseas. Apesar de se tratar de conselhos específicos, a análise pode iluminar processos mais amplos, conforme destaca Tilly (1992).

Neste sentido, é necessário estabelecer alguns pontos teóricos que subsidiem o material empírico. Assim, o esforço desenvolvido neste capítulo é justamente o de revisar a literatura que trabalha com questões referentes à representação política, buscando refletir sobre a relação entre representação e inclusão social. Não há a pretensão de abordar exaustivamente temas tão amplos e complexos, mas identificar aquelas idéias, noções e questionamentos, a partir dos autores utilizados, que sirvam para a elaboração de um referencial útil à compreensão e análise do conteúdo empírico da pesquisa sobre a representação da sociedade civil nos Conseas e a sua relação com a democracia.

Para a abordagem destas questões, delimita-se o campo teórico. Apresenta-se uma breve reflexão sobre o desenvolvimento do conceito de representação, tendo como ponto de partida o trabalho de Hanna Pitkin, e problematiza-se a sua relação com a democracia. Procura-se mostrar que os dilemas da representação e representatividade permanecem presentes mesmo com a abertura de novos canais de participação, podendo estar cristalizados nas próprias estruturas institucionais.

3.1 O que é representar?

Existem diferentes formas de entender a representação. Hanna Pitkin, uma das percussoras que trataram do conceito, em seu clássico *The concepts of representation* (1967), analisou os diversos significados que foram anexados ao termo. O livro foi considerado o ponto inicial de um divisor de águas nos estudos sobre o tema nos Estados Unidos, pois a autora refutava a concepção ortodoxa de representação política como mecanismo do governo democrático no qual legisladores que são eleitos competitivamente atuam em prol de demandas originadas de seus eleitores (DISCH, 2005). Pitkin mudou radicalmente essa visão, criticando a relação da representação vista somente como uma relação entre duas pessoas, ou uma relação de pessoa para pessoa. Para a autora, esse significado é altamente complexo e abstrato. “A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano” (PITKIN, 2006, p.16).

Para ela existe um paradoxo da representação: tornar presente de alguma forma aquilo que não está literalmente presente (PITKIN, 1967). Esta controvérsia está diretamente relacionada com a discussão dessa tese sobre a representatividade e a legitimidade da representação, pois coloca estas dimensões numa balança, na qual a ação de representar precisa achar o seu equilíbrio.

Representar significa atuar no interesse do representado, de um modo receptivo a ele. O representante precisa atuar independentemente, sua ação precisa envolver discernimento e consciência, ele precisa ser aquele que atua. O representado precisa ser concebido como capaz de ação e julgamento independente, não sendo meramente cuidado por alguém. E, apesar do potencial de conflito inerente entre representante e representado sobre o que é para ser feito, o conflito normalmente não precisa ocorrer. O representante precisa atuar de tal modo que não haja conflito; se isto ocorrer, uma explicação é requerida. Ele precisa não se encontrar persistentemente em desentendimento com os desejos do representado, sem que haja uma boa razão em termos de seus interesses, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão de acordo com os seus interesses (PITKIN, 1967:, p.209-210, tradução KYOTA, 2007).

Segundo Disch (2005), Pitkin define representação política como “um arranjo público, institucionalizado” em que a representação emerge não da ação de apenas um participante, mas de uma estrutura global e do funcionamento do sistema. Este sistema existe não

simplesmente para promover o interesse público, mas para ser correspondente aos desejos populares. Essa visão recebeu críticas e foi considerada radical, principalmente por conceber a representação como uma relação social, ao invés de um atributo pessoal e individual.

Pitkin ainda propôs um entendimento não convencional ou não ortodoxo da representação, num cenário em que duas condições devem existir e ser realizadas dentro do próprio conceito. Primeiro, ela a concebe como uma *atividade*, e não como uma relação entre dois termos. Quando um representante representa um mandante, o representante toma decisões, tem obrigações e compromissos que o mandante aceita, além de agir por caminhos que o mandante deve reconhecer. Disso resulta que o conceito de representação deve tornar possível o julgamento sobre o conteúdo daquelas decisões, comprometimentos e ações. A segunda condição é que o conceito deve ter um conteúdo *substantivo*. No momento em que a autora trata do conteúdo substantivo da representação, está se aproximando do “agir por” (*vertreten*) do alemão, ou do que os alemães chamam de “o que a representação é” (*darstellen*), que tem duas variações: a simbólica e a descritiva. Na descritiva, a pessoa toma o lugar de outra. Pitkin rejeita este ponto de vista estático. Para ela, há um elemento ativo na representação que envolve uma escolha em que “características são politicamente relevantes para a reprodução” (DISCH, 2005, p.04). Não é uma simples reprodução de alguma coisa, mas um afastamento de tudo o que vem antes.

Mais recentemente (2006), Pitkin fornece alguns elementos para repensar as diferentes feições da representação moderna. A autora identifica quatro diferentes dimensões da representação: a formalista, a descritiva, a simbólica e a substantiva. Cada uma dessas dimensões oferece diferentes formas para entender a representação e podem fornecer, também, diferentes padrões para avaliar os representantes. A síntese das dimensões pode ser visualizada no quadro a seguir:

Quadro 02. As quatro dimensões da representação de Pitkin

Dimensões	Descrição (síntese)	Principais questões de pesquisa em cada abordagem	Padrões implícitos para avaliação dos representantes
1. Representação formalista	Os arranjos institucionais precedem e dão origem à representação. A representação formal	Qual é a posição institucional de um representante?	Nenhum.

	tem duas dimensões: a autorização e a “accountability”.		
(Autorização)	O modo como o representante obtém sua reputação, seu status, sua posição, ou posto.	Qual é o processo pelo qual o representante adquire poder (e.g. eleições) e quais são os caminhos pelos quais um representante pode impor suas decisões?	Nenhum padrão para avaliar como o representante se comporta. Qualquer um pode simplesmente avaliar se ou não um representante legitimamente mantém a sua posição.
(Accountability)	A capacidade dos eleitores para punir seu representante por não ter agido de acordo com seus desejos (e.g. destituição de funcionário de cargo), ou a receptividade do representante para com os eleitores.	Quais são os mecanismos de sanção disponíveis aos eleitores? O representante é receptivo às preferências dos seus eleitores?	Nenhum padrão para avaliar como um representante se comporta. Qualquer um pode simplesmente avaliar se ou não um representante pode ser punido, ou se tem sido receptivo.
2. Representação simbólica	Os modos pelos quais um representante “defende” os representados, isto é, o significado que o representante tem para aqueles que estão sendo representados.	Que tipo de resposta é invocada pelo representante naqueles que estão sendo representados?	Representantes são avaliados pelo grau de aceitação que eles têm entre os representados.
3. Representação descritiva	O alcance em que o representante se assemelha àqueles que estão sendo representados.	O representante se parece, tem interesses comuns, ou compartilha certas experiências com os representados?	Avalia o representante pela exatidão da semelhança entre o representante e o representado.
4. Representação substantiva	A atividade dos representantes, isto é, as ações tomadas em nome de, no interesse de, como um agente de, e	O representante encaminha as preferências políticas que servem aos interesses dos	Avalia o representante pela extensão em que os resultados das políticas

	como um substituto dos representados.	representados?	encaminhadas por ele servem “aos melhores interesses” dos seus eleitores.
--	---------------------------------------	----------------	---

Fonte: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2006.

Segundo Pitkin, a visão formalista enfatiza a relação entre o representante e os representados, destacando ou a autorização que os cidadãos dão para que alguns ajam em seu lugar ou a prestação de contas que o representante deve fazer de seus atos, que a literatura de ciência política designa pela palavra inglesa *accountability*. O eleitor autoriza o representante a agir em seu nome ao mesmo tempo em que avalia a sua atuação. A autora critica concepções formalistas da representação, na medida em que elas são indiferentes ao que acontece *durante* o processo. Assim, pode-se dizer que a concepção formalista parece explicar alguns usos dos termos “representação” e “representante”, mas não dá conta de outros termos como “representatividade” ou de como o processo de representação ocorre durante a atuação do representante. As concepções da autorização e da responsabilização social concentram-se fora da atividade propriamente dita; a primeira, antes de ela começar, e a segunda, após o seu término, pois o ato de representar começa depois da autorização e antes da responsabilização social (KYIOTA, 2007).

Com relação à representação descritiva, Pitkin afirma que o corpo de representantes deve formar um microcosmo da sociedade representada, reproduzindo, nas proporções adequadas, suas características principais. Nesse caso, mais importante do que aquilo que os representantes fazem é quem eles ou elas são. A representação, então, depende das características do representante, o que ele é ou com quem ele se parece. Mais no sentido de ser alguma coisa do que fazer alguma coisa. O representante não atua pelos outros, ele os representa por virtude de uma correspondência ou conexão entre eles, uma semelhança ou reflexo. Preocupa-se mais com como o grupo de representantes é composto e menos com o que eles fazem, pois a composição do grupo determina as suas atividades (PITKIN, 1967). Neste tipo de representação, os representantes compartilham as características sociais ou demográficas dos representados. Assim, percebe-se que a preocupação com “quem é o representante” não supre as angústias de se buscar uma representação consistente, mas também não deixa de ser uma parte importante do processo de representação como um todo (KYIOTA, 2007).

Do ponto de vista da representação simbólica, um representante político pode ser entendido como um modelo de bandeira representando a nação, ou um emblema representando uma cultura (PITKIN, 1967). O entendimento de Pitkin sobre esse conceito é complexo porque, para ela, esse tipo de representação satisfaz a condição de que a representação deve ser concebida como uma atividade, em vez de uma relação. O líder cria a unidade de desejos entre seus seguidores com seus próprios recursos e os faz quererem o que ele quer. O representante se traduz num fazedor de símbolos, na medida em que faz com que os súditos o aceitem através de sua atividade. “A representação simbólica desempenha uma identificação e um alinhamento do desejo entre governante e governado” (PITKIN, 1967). Isso sustenta as condições de satisfação ou opinião dos eleitores. Neste sentido, para Pitkin, isto é um tipo de atividade: o representante é ativo como um “fabricante de símbolos”, fazendo dele mesmo um líder aceito (DISCH, 2005). Representação se torna identificação com liderança efetiva. Neste sentido, a representação simbólica aparece como uma representação invertida, porque os súditos refletem aquilo que o líder quer, ao invés de exercerem influência sobre ele.

Em relação aos conselhos, esse tipo de representação aparece especialmente nos casos de ONGs defendendo causas, pois figuram simbolicamente os beneficiários das políticas públicas. Além do mais, muitos representantes componentes destes espaços se consolidaram numa trajetória de construção de sua liderança e de sua organização. Isto é, construindo interesses e demandas de determinados grupos sociais que começam a tomar consciência de uma nova identidade grupal, a partir das mobilizações organizadas por essas lideranças (KYIOTA, 2007).

Na representação substantiva, os representantes buscam estabelecer políticas favoráveis aos interesses daqueles que representam. Ela se baseia na idéia de agir por outro, não no "sentido meramente formal de que ela/ele tenha sido autorizado ou vá ser considerado responsável, mas considerando a substância real por trás da formalidade: a atividade de representar (PITKIN, 1967, p.14, tradução nossa). Para Pitkin, é preciso considerar o conteúdo substantivo da representação, ou seja, para o que acontece durante o processo. Em outras palavras, é preciso entender o que é a substância da atividade da representação e como esta atividade difere de outras formas em que uma pessoa é destinada a agir no lugar de outras (DISCH, 2005).

Tal visão permite que se faça distinção entre posição formal ou legal da pessoa e daqueles que ela realmente representa, em termos de ações. Mais importante que a autorização formal ou a responsabilização ou, ainda, se os conselheiros representantes da sociedade civil simbolizam ou se parecem com os representados, é a substância da sua atividade, que é identificada com estes interesses (PITKIN, 1967). Mesmo se os representantes tiverem melhor condição social que a média dos representados, sua capacidade representativa, ou mesmo a sua liderança, vai legitimá-los através da noção de "bases". A representação substantiva introduz a noção de que as "bases" devem escolher seus representantes, os quais terão que ser responsáveis por seus atos políticos e poderão ser facilmente substituídos, se não perseguirem apropriadamente os objetivos que os representados perceberem como de seu interesse (CORTES, 2007).

Young retoma o trabalho de Pitkin para entender a complexidade do termo representação, concordando com ela sobre os diversos sentidos que lhe foram atribuídos, problematizando algumas visões que excluem outras e buscando uma complementação entre os diferentes aspectos de cada visão.

Para Young (2006), a representação deve ser vista como um processo de antecipação que flui entre representantes e representados, a partir da participação em atividades de autorização e prestação de contas. A autora busca conceitualizar a representação sem se pautar numa lógica identitária; ao invés disso, ela concebe a discussão e a deliberação democráticas como processos mediados e dispersos ao longo do espaço e do tempo. Ela é contrária a essa imagem de substituição ou identificação: a representação é um processo de “*relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (YOUNG, 2006, p.142, grifos no original). Mais ainda, “a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante” (YOUNG, 2006, p.148).

Para pensar a questão da representação com relação a diferenças existentes nos grupos, a autora utiliza o conceito de *différance* de Derrida, que pensa as entidades em termos de sua pluralidade, sem que seja necessária uma unificação numa identidade comum:

conceitualizar a representação em termos de *différance* significa reconhecer e afirmar que há uma diferença, uma separação entre o representante e os representados (...) significa descrever um relacionamento entre os eleitores e o representante... (YOUNG, 2006, p.149)

O representante não é alguém que se põe em lugar dos representados, mas deve haver uma forma de conexão entre eles que faça com que os representantes se sintam representados, mesmo que haja um afastamento entre eles, o que, para Young, é inerente ao processo de representação. Existe uma dificuldade de se manter essa conexão, porém é ela que garante que os sistemas representativos sejam mais democráticos. A crise no sistema representativo acontece quando a conexão entre representantes e representados é perdida.

Young (2000) afirma que se a representação for entendida como um processo em que o representante age como substituto do representado – “falando como” – reproduzindo cada um e todos os interesses, então ela torna-se uma impossibilidade. Para Young (2000) e Pinto (2004a), a noção deve ser entendida não como identidade, mas como diferença, o que implicaria reconhecer que existe a diferença e a separação entre os representantes e representados, pois nenhuma pessoa pode pretender ser ou falar como uma pluralidade de outras pessoas.

Segundo Young (2006), a autorização é um aspecto fundamental da legitimidade da representação. As eleições são o meio mais eficaz e mais comum de autorizar a representação, mas, às vezes, têm-se outras formas de seleção delegatória (YOUNG, 2006) como, por exemplo, a escolha de representantes em conselhos. Essa escolha não precisa ser, necessariamente, por meio de eleições, podendo ser efetivada por critérios de competência, articulação, carisma, etc, o que não deslegitima a representação. E, neste sentido, existe a importância da esfera pública de discussão, que definirá o debate e a agenda de questões com os principais pontos de disputa, fortalecendo a autorização. Apesar de a autora concordar que esta é uma visão normativa, ela busca identificar os ideais da representação que possam promover inclusão e legitimidade democrática. O alcance da conexão entre representantes e representados seria uma medida do grau da representação. “De acordo com um conceito de democracia como uma questão de grau, uma boa representação é ela mesma uma questão de grau” (YOUNG, 2006, p.152).

Ainda, segundo Young, existe uma certa responsabilidade do representante que não é só de expressar um mandato, mas participar de discussões e debates com outros representantes, ouvir questões, demandas, argumentos e tentar chegar a decisões justas. Porém, isso, na prática, vem acontecendo de maneira bastante incipiente e problemática, tanto

no campo político eleitoral, quanto nos espaços públicos, como os fóruns e conselhos²³. Principalmente no momento de prestação de contas, que deve ocorrer tanto por meio de instituições oficiais, como na arena pública da associação civil independente, ou seja, nas esferas públicas. O importante, para a autora, é que todas as democracias representativas devem ter formas complementares de discussão das políticas públicas, como os fóruns e conselhos, além de procedimentos onde os cidadãos possam discutir entre si e com os representantes suas avaliações acerca das políticas que esses últimos apoiaram. Para ela,

Meios oficiais de prestação de contas distintos de campanhas eleitorais podem incluir conselhos de supervisão, comissões de estudos de implementação e audiências participativas periódicas que acompanhem os processos de produção de políticas. Esferas públicas da sociedade civil podem aprofundar a responsabilização mediante questionamentos, elogios, críticas e avaliações independentes. (YOUNG, 2006, p.155)

Young ainda sugere três modos gerais pelos quais uma pessoa pode ser representada: interesses, opiniões e perspectivas. Ela define o interesse como sendo aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida das pessoas ou para a meta das organizações. Isso inclui tanto os recursos materiais quanto a habilitação para exercer capacidades de expressão cultural, de influência política e de interferência nas decisões econômicas. Os interesses são conflitantes tanto entre os agentes, como também nas ações de um único agente. A representação de interesse, para a autora, é recorrente na prática política, por isso ela não retoma este ponto em profundidade²⁴. Apenas mostra que faz parte do processo de livre associação, no que chama de “democracia comunicativa”²⁵, na qual as pessoas têm liberdade de criticar e de organizar interesses e pressionar para que estes entrem na agenda política.

Com relação às opiniões, a autora as define como

os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas ser seguidas e quais fins devem ser buscados” (...) Entendo por opinião todo juízo ou crença sobre como as coisas são ou devem ser e os critérios políticos que daí se seguem. (YOUNG, 2006, p.160)

²³ Ver, por exemplo, os diversos estudos sobre o funcionamento dos Conselhos (TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; GOHN, 1997; FUKS e PERISSINOTO, 2006; Santos Junior et al, 2004), que mostram como é difícil a relação entre representantes e base.

²⁴ Sobre a construção de interesses de grupos sociais, ver, dentre outros, Offe (1984).

²⁵ A autora trabalha com a noção de democracia comunicativa, buscando refinar a ação comunicativa de Habermas, identificando instituições estatais e cívicas como locais potenciais de comunicação democrática entre cidadãos e entre cidadãos e o Estado. A comunicação pública deve se dar em diferentes esferas públicas, buscando a inclusão e a justiça social (YOUNG, 2000).

Os partidos políticos seriam o veículo mais comum para a representação de opiniões, mas as associações menores ou mais especializadas também podem representar opiniões na vida pública e influenciar as políticas públicas.

Segundo a autora, os grupos sociais devem ser pensados de acordo com uma lógica relacional, em que os indivíduos são compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades. Para ela, “pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias, compreensões sociais, derivadas daquele posicionamento. A isso chamo de *perspectiva social*” (YOUNG, 2006, p.162). A perspectiva social não comporta um conteúdo específico determinado, ela consiste num modo de olhar os processos sociais sem determinar o que se vê. É o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam.

Para a autora, ainda, uma democracia forte deve conter, além da representação política eleitoral, procedimentos de democracia direta, como, por exemplo, o plebiscito, além de espaços patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões públicas, como os fóruns, os conselhos, etc. Nestes últimos, a representação é necessária porque, segundo Young,

Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam a sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos. Ainda que as expectativas de um cidadão sejam freqüentemente desapontadas, ele espera que outros pensem em situações como a dele e as representem nos respectivos fóruns de discussão. (YOUNG, 2006, p.144)

Assim, é preciso lembrar que não se pode reduzir o representante a uma posição de emissário ou delegado de seus representados, cabendo-lhe apenas expressar, nos fóruns decisórios, a vontade majoritária de sua base. O representante não está preso às preferências expressas de seus representados, mas idealmente deve decidir da forma que eles decidiriam caso dispusessem das condições – tempo, informação, preparo – para deliberar (MIGUEL, 2005).

Com base nesse escopo teórico, procurou-se, nesta seção, sustentar o argumento de que para compreender a representação da sociedade civil em conselhos é pensar a representação como uma atividade (PITKIN) e uma relação social (YOUNG), que consiste na

conexão entre representante/representado ao invés de uma substituição. Para contemplar esta idéia, optou-se por considerar, nesta tese, a representação simbólica mesclada à representação substantiva de Pitkin. A primeira, porque chama a atenção para o modo pelos quais um representante defende os representados, ou seja, qual é a trajetória do representante que faz com que ele seja aceito pelos representados como legítimo. Esta perspectiva viabiliza a análise da representatividade do processo a partir da legitimação oriunda dos representados. A segunda leva em consideração a atividade do representante (a ação tomada em nome dos interesses dos representados). Tal visão permite que se faça distinção entre posição formal ou legal da pessoa e daqueles que ela realmente representa, em termos de ações. O importante, desse ponto de vista, é a substância da sua atividade, que é identificada com os interesses a serem representados (PITKIN, 1967).

Por isso, no capítulo cinco essas duas formas de entender a representação serão a base para a reflexão sobre a questão da representatividade: em que medida os representantes são legitimados para falar em nome dos representados? Essa legitimidade está associada à sua trajetória associativa e política, mas também à sua ação enquanto representante (as suas idéias estão de acordo com os interesses dos representados?). A consequência desse tipo de representação deve levar à proposição e formulação de políticas públicas que sejam capazes de ampliar os direitos sociais e atender às demandas específicas necessárias dos diferentes segmentos sociais.

Entretanto, este tipo de representação ainda convive com o problema da exclusão de vários grupos dos temas e debates sobre as políticas públicas. Frente a este problema, é necessário que se debata uma reconfiguração do quadro dos grupos sociais que participam destes espaços, buscando compreender como é possível incluir e reconhecer novas demandas sociais, atentando-se para alguns desafios, limites e perspectivas. Adiciona-se ainda a dificuldade para evidenciar algum possível caráter excludente que essas novas práticas políticas podem estar reproduzindo.

No próximo item discute-se e atenta-se para os temas da inclusão e do reconhecimento, principalmente porque, segundo Pinto (2004b), parece haver um grande descompasso entre a capacidade de novos sujeitos ou grupos se constituírem publicamente na sociedade civil e conseguirem uma presença pública marcante na esfera política, sobretudo nas instâncias de representação.

3.2 A representação e a questão da inclusão e do reconhecimento

O estudo da representação de organizações da sociedade civil em Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional requer repensar essa crescente preocupação com o tema da exclusão versus representação, uma vez que esses Conselhos são responsáveis por atuar em favor de uma camada da população que não tem acesso a uma alimentação saudável, que está em situação de insegurança alimentar. A partir daí, tais Conselhos têm como objetivo final propor políticas públicas e pensar saídas para acabar com a fome no Brasil. Como estão presentes diferentes segmentos da sociedade civil, desde organizações de industriais a organizações de pequenos produtores, de movimentos negros e de mulheres, trata-se de reafirmar a necessidade da representação de idéias e de presença (PHILLIPS, 2001) dos grupos excluídos nos locais de decisão²⁶. Especialmente porque, segundo Lüchmann (2007), a relação imediata entre organizações da sociedade civil e defesa de direitos dos setores excluídos vem tornando quase que automático o vínculo entre sociedade civil, participação e representação, o que requer uma maior problematização acerca do grau de legitimidade da representação destes atores no interior destes espaços.

Mais ainda, para se pensar em justiça social, é necessário que se preste atenção em dois tipos de reivindicações sociais – a redistribuição e o reconhecimento (FRASER, 2000; 2003) – para que haja a inclusão política dos grupos sub-representados nos processos democráticos, especialmente quando estes grupos são minoria ou estão sujeitos a desigualdades estruturais (YOUNG, 2000; 2006) ou culturais. Em última instância, trata-se de qualificar uma questão que muitas vezes, nos trabalhos sobre os fenômenos políticos, fica obscurecida ou implícita, que é a questão do poder.

Quando se discute uma política pública, o funcionamento de uma determinada instituição ou os diversos sentidos da “democracia”, de uma forma ou de outra, o objetivo é quase sempre “quem tem poder. (FUKS e PERISSINOTO, 2006, p.67)

Para Young, a distinção perante o Estado e a autonomia da sociedade civil possibilitam a criação de esferas públicas, lócus do discurso político e da capacidade de

²⁶ Offe e Wiesenhal (1984) defendem a tese de que a diferença de posição na estrutura de classes produz diferenças tanto no tipo e no grau de poder que as organizações podem conquistar, como de práticas associativas (ou lógicas de ação coletiva) pertinentes aos universos do trabalho e do capital. Segundo os autores, o poder das organizações é fundamental e aqueles que detêm maior capital são os que têm maior poder de influência. Para eles, enquanto os capitalistas têm um poder de sanção individual, os trabalhadores dependem inteiramente de suas organizações. Por isso, tomam-se aqui como centro do debate as organizações de grupos excluídos; num outro momento, refletir-se-á sobre a representação de grupos favorecidos da sociedade civil.

influência nas políticas públicas²⁷. Os movimentos sociais deveriam trabalhar buscando maior justiça e bem estar social e multiplicar as ligações entre a sociedade civil e o Estado.

A ênfase no papel dos movimentos sociais como mediadores políticos fundamentais para a inclusão é também defendida por Scherer-Warren (1997). Em seu estudo, a autora percebeu que os movimentos sociais encaminham propostas de criação de alternativas de atuação, enfrentamento e busca de soluções aos problemas das desigualdades. A indignação dos movimentos sociais desenvolve-se em relação a uma série de problemas sociais, que são: a exclusão social; a cidadania e a democratização; e a cultura e autonomia. Em outras palavras, “os movimentos sociais são formas de ações coletivas reativas aos contextos histórico-sociais nos quais estão inseridos (...) visam a realização de um projeto de mudança” (SHERER-WARREN, 1997, p.14).

Ante a complexidade de cenários nos quais os movimentos sociais se organizam existe a necessidade de superação, principalmente, das injustiças sociais.

De acordo com Young (2000) o conceito de injustiça envolve duas questões:

1. Dominação: condições institucionais que inibem ou impedem a participação nas decisões e processos. Nega a auto-determinação.
2. Opressão: processos sistemáticos que impedem que as pessoas aprendam e usem as habilidades expressivas, de comunicação, ou que inibem a capacidade de julgamento. Nega o auto-desenvolvimento.

A autora centra o seu argumento especificamente nos grupos sociais estruturais, pois, para a questão da justiça, estes grupos seriam mais importantes, uma vez que estão determinados por uma posição econômico-social e de classe. Por isso, ela conclui que a primeira forma de diferença social é a diferença estrutural. As diferenças sociais podem estar relacionadas com as diferenças culturais, mas não podem ser reduzidas a elas. Para resolver as diferenças, é necessário olhar para as especificidades de cada uma.

Young ainda mostra que a democracia comunicativa precisa perceber e incorporar as diferenciações dos grupos sociais, porque o processo democrático é inclusivo não simplesmente porque inclui formalmente todas as pessoas de um mesmo modo, mas porque

²⁷ O que é necessário para avançar na discussão é não descolar a sociedade civil da própria “sociedade”, do cenário onde se forma a sociedade civil, que não pode ser entendida como um mundo associacional solidário, sem lutas pelo poder, em meio às poderosas estruturas de poder do Estado e do mercado (PINTO, 2005c).

atende às relações sociais que posicionam diferentemente as pessoas e condicionam suas experiências, oportunidades e conhecimento da sociedade (YOUNG, 2000).

Para a autora, ainda, as posições na estrutura social, tais como classe, gênero, raça e idade, condicionam as vidas individuais, pelas possibilidades de permissão e restrição de ação, inclusive possibilitando relações de superioridade e respeito entre pessoas. Nenhuma delas, contudo, determina identidades individuais. Sujeitos não são apenas condicionados por suas posições nas relações sociais estruturadas, ou seja, sujeitos também são agentes. Ser um agente quer dizer poder tomar as possibilidades e restrições que condicionam sua vida e fazer algo sobre elas da sua forma. A diferença de grupo social é um recurso na comunicação democrática que objetiva a justiça social. Ela permite-nos notificar relações estruturais de dominação e subordinação entre grupos que levantam importantes questões de justiça para os indivíduos.

Chalmers et al (1997) abordam a questão da necessidade de se pensar a redefinição da representação política que vem acontecendo nos últimos anos, especificamente em países da América Latina, baseados na reorganização e reinserção dos setores populares no processo político. Sinalizam e detectam importantes movimentos expressivos em direção a novas e diferentes estruturas de representação popular, caracterizados como “redes associativas”, as quais estão transformando a representação popular. Mesmo que muitas pessoas pobres estejam ligadas, evidentemente, à política através de práticas clientelistas e estruturas estatais corporativistas, formas inéditas de relacionamento entre movimentos populares e a política têm sido percebidas, redefinindo e recompondo velhas formas. As redes associativas não são inerentemente mais democráticas que as velhas formas, mas têm mais potencial para vir a ser. Elas têm capacidade de se tornarem dominantes porque a força pública produzida por elas é poderosa. Essas redes conectam atores sociais ao Estado através de laços interpessoais, interorganizacionais ou midiáticos. Assim, essas novas formas de ação política desenvolvidas pelos atores sociais reconfiguram a cena política, fazendo com que haja a necessidade de inclusão destes novos atores no debate.

Anne Phillips (2001), analisando a questão da exclusão política de alguns grupos nos mecanismos representativos tradicionais, oferece um caminho interessante para entender a relação representante/representado e os limites da representação, buscando um sistema mais justo que incorpore tanto idéias, quanto presença. Segundo ela, a democracia liberal sempre viu a representação como sendo uma questão de idéias (considera a representação tanto mais

adequada quanto melhor reflete as opiniões, preferências dos votantes). As características pessoais dos representantes raramente entram na discussão: “damos nosso apoio àqueles partidos que melhor convém aos nossos interesses, pois apenas a compreensão mais idealizada das idéias políticas poderia separá-las de todos os aspectos da existência material”. (PHILLIPS; 200, p.268). Pode-se assegurar que essa seria uma visão de uma boa representação: a preocupação com o programa e com as idéias compartilhadas entre representantes e representados. De outro lado, cada vez mais é afirmada a necessidade da presença física dos grupos excluídos nos locais de decisão. Continuando, ela sugere, como Hanna Pitkin já assinalava, que uma ênfase excessiva sobre *quem* está representando desvia o olhar para questões mais urgentes sobre o *quê* os representantes realmente fazem. Representar significa agir em prol dos interesses dos representados. Neste sentido,

os representantes podem e quase certamente vão divergir daqueles em nome de quem eles agem, não somente em suas características sociais e sexuais, mas também no entendimento de onde estão os verdadeiros interesses de seus constituintes. O que confere representatividade é a condição de responsividade. (PHILLIPS, 2001, p.271)

Porém, para a autora, esta perspectiva, apesar de interessante, não contempla o sentimento de exclusão política sentido por grupos definidos por seu gênero, etnia, ou raça. A política de idéias está sendo desafiada por uma política de presença. Esta constante demanda por igualdade política reforça a discussão sobre a separação entre quem e o quê está sendo representado, bem como uma subordinação do primeiro ao segundo conduz ao desafio de uma política alternativa à política de idéias: a da presença. Esta demanda tem emergido constantemente dos novos movimentos sociais, articulada à construção de uma identidade coletiva (PHILLIPS, 2001). A autora sustenta que é através de uma combinação entre idéias e presença que se podem depositar as melhores esperanças para encontrar um sistema justo de representação.

A representação também se explica por uma questão de política de reconhecimento e de redistribuição, uma vez que muitos grupos estão se mobilizando para entrar no debate público, visando acabar com as injustiças sofridas por eles. Na medida em que se tem lutas por justiça advindas de diferentes grupos sociais excluídos, com uns lutando por maior reconhecimento, outros por maior redistribuição e alguns por ambos, torna-se fundamental problematizar a questão da representação. Como estes grupos a encaram? Buscam a própria inserção no debate público, ou mediadores que lutem por suas causas? Como entender isto?

Por este mesmo caminho, transita a idéia de Fraser em relação à questão da luta por reconhecimento. Muitos grupos hoje em dia buscam o reconhecimento das distintas perspectivas das minorias étnicas, “raciais” e sexuais, bem como a diferença de gênero. Entretanto, em muitos casos, as lutas por reconhecimento estão dissociadas das lutas por redistribuição (FRASER, 2007).

Para ela, esta é uma luta pelo poder; a questão é mexer nas relações de poder para que as pessoas tenham o direito de ter os direitos iguais/universais. A luta por reconhecimento é para a inclusão. No contexto do reconhecimento, a autora não deixa de lado a questão da redistribuição, pois para ela essas duas problemáticas estão interligadas. Em suas palavras, “justiça, hoje, requer *tanto* redistribuição *quanto* reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente” (FRASER, 2007, p.103).

Segundo Fraser, a luta por reconhecimento tornou-se a forma paradigmática do conflito político no fim do século XX. No entanto, é preciso resgatar a questão econômica, de classe, no debate contemporâneo, para entender a questão da exclusão, pois “disputas por reconhecimento acontecem em um mundo de desigualdade material exacerbada” (FRASER, 2001, p.245). Cultura e economia política estão sempre entrecruzadas e, assim, toda luta contra a injustiça implica demandas por redistribuição e reconhecimento.

Em busca de uma explicação da razão da mobilização de diversos movimentos sociais que contestam injustiças, a autora distingue duas compreensões de injustiça. A primeira é a sócio-econômica, enraizada na estrutura político-econômica da sociedade (exploração; marginalização econômica; privação). A segunda é cultural ou simbólica e está arraigada em padrões sociais de representação, interpretação e comunicação (dominação cultural, não-reconhecimento e desrespeito). Mas esta distinção é somente analítica, porque, na prática, ambas estão interligadas.

Para a autora, a política de reconhecimento e a política de redistribuição aparentam ter fins contraditórios, porque onde a primeira tende a promover, a segunda tende a minar a diferenciação. Os dois tipos de reivindicação estão em tensão; eles podem interferir ou atrapalhar um ao outro. Existe, assim, um difícil dilema que deve ser enfrentado.

Os exemplos oferecidos são dois casos extremos e tipos ideais. O primeiro é o da classe trabalhadora, na concepção marxista, que sofre uma injustiça, que é essencialmente um caso de distribuição. Apesar de seus integrantes sofrerem injustiças culturais sérias, estas são

diretamente derivadas da economia política. O remédio para este caso é a redistribuição, e não o reconhecimento.

O segundo exemplo, no outro extremo, é um tipo ideal de coletividade totalmente ajustada ao modelo de reconhecimento da justiça enraizado na cultura. Assim, qualquer injustiça estrutural que seus integrantes sofram será rastreável à estrutura cultural-valorativa.

A sexualidade menosprezada é um modo de diferenciação social cujas raízes não estão na economia política já que homossexuais se distribuem ao longo de toda a estrutura de classes da sociedade capitalista (...) ao contrário, seu modo de coletividade é de uma sexualidade menosprezada, arraigada na estrutura cultural-valorativa da sociedade. (FRASER, 2001, p.257)

Neste caso, a injustiça sofrida é uma questão de reconhecimento.

Porém, existem coletividades que são ambivalentes, sofrem injustiças ligadas à economia política e à cultura, simultaneamente. Essas precisam de ambos os remédios, reconhecimento e redistribuição. Tanto gênero quanto raça são coletividades ambivalentes. Neste sentido, em certos momentos é necessária uma combinação de ações de reconhecimento e de redistribuição, pois as injustiças têm uma dupla dimensão, simbólica e econômica.

Phillips, Young e Fraser, mesmo que de maneiras diferentes, chamam a atenção para uma questão que é fundamental: a necessidade de incluir a diversidade nos conselhos. Esses espaços devem ser capazes de reproduzir a pluralidade existente na sociedade como um todo.

Os Conseas, especialmente a partir da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em julho de 2007, vêm tentando enfrentar o dilema da exclusão social através da revisão de suas composições e de uma busca por grupos específicos. A crescente reivindicação dos diversos movimentos sociais fez com que as especificidades dos diferentes públicos fossem levadas em conta na composição dos conselhos. O Consea Nacional já aderiu a um novo formato de participação proposto na Conferência a partir do final de 2007, como será visto no capítulo 03. Os Conseas estaduais ainda estão tentando se adequar a esse dilema da melhor maneira possível.

Com base nessas reflexões teóricas apresentadas, é necessário fazer algumas considerações. A primeira é que a representação é o recurso central da atividade política, especificamente nos conselhos, espaços nos quais os conselheiros são representantes de

determinados segmentos e/ou grupos sociais; assim, inserem-se na lógica da representação, e não na participação direta. Por isso, a teoria sobre o tema, desenvolvida, principalmente, por Pitkin e Young, possibilita a interpretação dessa relação representante/representados a partir de uma abordagem mais abrangente sobre a representação política. Trata-se de considerá-la como uma relação social, em que o representante tem uma certa autonomia perante o representado, mas tem que atuar em seu benefício; este relacionamento envolve a confiança de que certas organizações irão representar seus interesses nas atividades políticas e tomar decisões em seu favor.

Conforme Lavalle, Houtzager e Castello (2006b, p.66), “é preciso preservar o núcleo normativo mínimo da representação de modo que se garanta a independência do representante, sem emancipá-lo completamente do controle do representado”. A relação entre as duas partes deve estar baseada na maior ou menor legitimidade da representação efetivamente exercida pelo representante. A legitimidade desse tipo de representação é dada pela relação com o tema e a experiência em atividades relacionadas a ele. Sendo escolhido entre seus pares, o representante se apóia na coletividade para agir. Em suma, é necessário definir em termos reais quem ou o que deve ser representado.

É preciso lembrar ainda que a representação supõe diferença e distância entre a representação e aquilo que é representado (PITKIN). Tal perspectiva exige que se analise quem são esses representantes, qual é a configuração dos espaços nos quais participam e como funcionam esses espaços, para compreender as possibilidades da representação dos atores sociais nessas arenas.

A segunda consideração a ser feita é que a pretensão dessa representação da sociedade civil nos conselhos é, principalmente, a inclusão política, ou uma representação destinada a dar voz, a incluir, a reconhecer aqueles grupos sociais que não estavam representados. A emergência desses espaços, além de iluminar o horizonte de reforma da democracia insere uma pluralidade de interesses no debate político. A partir das reflexões de Young, Phillips e Fraser, é possível pensar a composição dos Conseas a fim de encontrar um sistema de representação que incorpore esses grupos, seja através da representação de idéias, seja através da presença.

Cabe agora detalhar o universo dos Conseas, o que prevê a legislação em termos de seu funcionamento, enquanto espaço público de articulação da sociedade civil e do Estado, apontando suas responsabilidades, como se dá a construção de agenda e, especialmente,

identificar os diferentes atores sociais que fazem parte de sua composição. Neste ponto, o objetivo é mostrar como a configuração institucional dos conselhos pode afetar o papel dos representantes.

4 A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSEAS: funcionamento e composição

Com a generalização de experiências participativas no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, muitos estudos e reflexões têm sido realizadas buscando compreender essas experiências como articulações políticas que trazem uma nova promessa de democratização da sociedade. Especificamente no caso dos conselhos, poder-se-ia afirmar que a sua institucionalização levaria a feito promessas não cumpridas pela democracia, dentre elas a transparência, a publicidade e o controle social (LÜCHMANN, 2005). Assim, foram criados conselhos com composição mista – representação do poder executivo e da sociedade civil –, sendo transferido aos mesmos um poder de deliberação sobre temas específicos, inclusive a formulação de políticas públicas setoriais.

Os diferentes arranjos institucionais influenciam, no entanto, o formato da participação social nos conselhos e sinalizam alguns elementos importantes para analisar a representação. As leis de criação dos conselhos estipulam regras definindo quem pode participar e o tipo de relação entre o conselho e o poder público, criando constrangimentos ou abrindo possibilidades de participação na arena pública. Trata-se de um processo de mediação entre sociedade e Estado para a representação e participação do interesse coletivo.

Assim, é importante conhecer os Conseas no âmbito de sua institucionalização, tornando-se necessário trazer informações acerca de suas atribuições e de sua composição.

Este capítulo, portanto, está centrado na apresentação e análise do funcionamento dos Conseas, descrevendo seu processo de formação, suas atribuições legais, os atores envolvidos, as instituições que os compõem e as estruturas, a partir das leis e/ou decretos que os criaram.

4.1 Atribuições, funcionamento e composição dos Conseas

Quando se pensa em fóruns públicos de decisão e existe um processo de escolha dos membros da sociedade civil que irão participar, o processo de escolha não pode ser levado a efeito com base “na escolha dos melhores”, ou “dos mais preparados para discutir este ou aquele assunto”, pois este tipo de situação pode cair facilmente em escolhas subjetivas e pessoais (PINTO, 2004b). A composição desses espaços deve levar em conta organizações da

sociedade civil que tenham uma história de luta pela causa para que o princípio da representatividade seja alcançado.

O caso dos Conseas é um exemplo interessante da força da sociedade civil (movimentos sociais, organizações locais ou nacionais, partidos políticos, sindicatos, ONGs, entre outros atores sociais) em reivindicar espaços para aumentar a participação social, resultando numa configuração que privilegiasse atores da sociedade civil em sua composição. Compreendeu-se que a maior parte da composição (2/3) deveria ser de representantes da sociedade, visando garantir a sua legitimidade, e 1/3 de representantes do Estado. Entretanto, essa condição majoritária dada à sociedade civil não pode ficar reduzida à dimensão numérica, como já mostraram diversos estudos sobre os conselhos (TATAGIBA, 2002; ABRAMOVAY, 2001; CHAIA e TÓTORA, 2004; SANTOS JUNIOR, et al, 2004). O interessante é tratar a dimensão política desta composição, problematizando as relações entre sociedade e Estado.

Abramovay (2001) chama a atenção para a desigualdade da distribuição de poder. Apesar da concordância do governo em atribuir a representantes da sociedade civil 2/3 de assento nos Conseas, é oportuno não esquecer que diferenças estruturais influenciam plenamente na construção de interesses coletivos (OFFE e WIESENTHAL, 1984). O documento do Consea Nacional, ao estimular que “a sociedade participe da formulação, execução e acompanhamento de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional” e considerar “que a organização da sociedade é uma condição essencial para as conquistas sociais e para a superação definitiva da exclusão” (CONSEA, 2007), não parece se ater às relações de poder existentes na sociedade e nem sequer se preocupa com as diferenças estruturais da composição social de um conselho. Portanto, essa situação possui um caráter desafiador que deve se melhor compreendida.

Os Conseas estudados, apesar de tratarem do mesmo tema, têm diferentes formas de organizações e funcionamento, e isto é determinado por suas configurações. Observou-se, nesta tese, que mesmo que tenham origens e objetivos aparentemente semelhantes, apresentam configurações diferenciadas, como pode ser observado a seguir.

4.1.1 A configuração do Consea Nacional

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea Nacional) é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as

ações de alimentação e nutrição. Vinculado à Presidência da República, tem caráter consultivo e funciona como órgão de assessoria imediato do Presidente. O Consea trabalha com diferentes programas, como os da Alimentação Escolar, o Bolsa Família, a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a Vigilância Alimentar e Nutricional, entre outros.

Conforme o Decreto nº 5.079 de 12 de maio de 2004²⁸, o Consea Nacional tem as seguintes atribuições:

I - assessorar o Presidente da República na formulação de políticas que visem integrar as ações governamentais para garantir o direito humano à alimentação;

II - propor e pronunciar-se sobre:

a) as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelos Ministérios, Secretarias e demais órgãos e entidades executores daquela Política;

b) os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluídos no Plano Plurianual de Governo;

c) as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade; e

d) a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.

III - propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como de participação no processo deliberativo de diretrizes e procedimentos das políticas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no território nacional;

IV - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento das atividades de segurança alimentar e nutricional;

V - promover e organizar a realização das conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional;

VI - propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento e fomento da segurança alimentar e nutricional;

VII - definir diretrizes e programas de ação do Colegiado;

VIII - elaborar o seu regimento interno e as propostas de alterações.

²⁸ Ver anexo B.

Segundo Francisco Menezes, que deixou o cargo de presidente do Consea no final de 2007, a iniciativa de reunir governo e sociedade civil para debater políticas de segurança alimentar é uma experiência de democracia participativa.

Essa intensa prática de democracia nos obriga a estarmos buscando sempre aprender. Nós da sociedade civil precisamos compreender que não basta só pedir. Precisamos cada vez mais saber propor, de forma consistente. Esse é o papel principal do Consea. (CONSEA, 2007d)

Segundo a Cartilha do Consea (2003), a composição do Consea Nacional é resultado de uma ampla consulta junto às entidades ligadas ao tema; as organizações da sociedade civil foram escolhidas dentre aquelas que têm maior relevância no cenário nacional e trajetória histórica de trabalhos na área, por uma equipe mesclada com representante da sociedade civil e representantes do Governo que já vinham discutindo segurança alimentar em outros espaços.

De acordo com Francisco Menezes, a composição da sociedade civil foi definida por uma comissão composta por membros do governo e da sociedade seguindo alguns critérios: um misto de representantes de entidades representativas – da CUT e de outras centrais, CONTAG, Via Campesina, FETRAF –; de ONGs envolvidas com o tema da SAN, como foi o caso do Instituto Pólis; de algumas instituições religiosas com trabalho em SAN; de representações empresariais, entre as quais o SESC e também a Associação Brasileira da Indústria Alimentícia, da qual o representante era da Nestlé.

De acordo com o Decreto Nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, o Consea Nacional deveria ser composto por 38 representantes da sociedade civil e 14 Ministros de Estado ou representantes do Governo Federal. Na época da pesquisa, faziam parte do Consea 40 representantes de organizações da sociedade civil; 12 Ministros de Estado ou representantes do Governo Federal²⁹, todos com direito a voz e voto; e 14 convidados permanentes, na condição de observadores. Os conselheiros são nomeados pelo Presidente da República.

²⁹ Na fase da pesquisa de campo (2006 e 2007), estes eram os dados sobre os conselheiros. Ao final de 2007 foi divulgada nova lista dos conselheiros, sendo 36 representantes da sociedade civil e 17 de ministérios e secretarias especiais. De acordo com informações no site do Consea, na nova formação, há uma maior participação direta dos segmentos mais vulneráveis à insegurança alimentar e das comunidades tradicionais, como povos indígenas, população negra, quilombolas, comunidades de terreiro, caboclos, extrativistas, pescadores artesanais e ribeirinhos.

Conforme os dados da pesquisa, a representação governamental no Consea Nacional é exercida pelos seguintes membros titulares:

I. Os Ministros titulares:

- Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome;
- Ministro de Estado da Agricultura;
- Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário;
- Ministro de Estado da Educação;
- Ministro de Estado da Fazenda;
- Ministra do Estado do Meio Ambiente;
- Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento;
- Ministro de Estado da Saúde;
- Ministro de Estado da Secretaria de Ação Social;
- Ministro de Estado do Trabalho;
- Ministro de Estado da Integração;

II. Os Secretários Especiais:

- Secretária Especial de Políticas para as Mulheres;
- Secretário Geral da Presidência da República.

Os representantes da sociedade civil são os seguintes:

- 1 - Alberto Ercílio Broch (CONTAG)
- 2 - Adriano dos Santos Martins (CAA- Centro de Assessoria Assuruá)
- 3 - Altermir Tortelli (FETRAF-Sul)
- 4 - Ana Lúcia Pereira (APNs- Agentes de Pastoral Negros do Brasil)
- 5 - Ariovaldo Ramos dos Santos (AEVB - Associação Evangélica Brasileira)
- 6 - Azelene Kaingang (Warã – Instituto Indígena Brasileiro)
- 7 - Carlos Eduardo Oliveira de Souza Leite (SASOP- Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais)
- 8 - Carlos Roberto Faccina (Nestlé)
- 9 - Christiane Gasparini (Inst. Pólis)
- 10 - Cleisa Brasil da Cunha Cartaxo (Pesacre – Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre)
- 11 - Danilo Miranda (SESC São Paulo)
- 12- Delzi Maria de Araújo (Consea MS)

- 13- Dulce Terezinha Oliveira Cunha (Rede de Educação Cidadã – Talher³⁰ estadual Goiás)
- 14 - Edmar Gadelha (IBASE)
- 15 - Elido Bonomo (ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição)
- 16 - Elza Braga (UFC – Universidade Federal do Ceará)
- 17 - Evandro Sheid Ninaut (OCB – Organização das Cooperativas do Brasil)
- 18 - Francisco Menezes (IBASE/FBSAN)
- 19 - Gleyse Maria C. Peiter (COEP)
- 20 - Jorge Luiz N. Abrahão (Instituto Ethos)
- 21 - José de Arimatéia França (CUT Nacional)
- 22 - José Ribamar A Silva (Consea MA)
- 23 - Malaquias Batista Filho (Instituto Materno Infantil de PE – Imip)
- 24 - Marcos César Simarelli Winter (Ator/ ONG Humanos Direitos)
- 25 - Maria Emília Pacheco (FASE)
- 26 - Moisés Machado (Consea MG)
- 27 - Naidison de Quintella Baptista (ASA – Articulação do Semi-Árido)
- 28 - Padre Matias Martinho Lenz (CNBB)
- 29 - Pastor Rolf Schunemann (CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil)
- 30 - Pastor Silas dos Santos Vieira (Ação da Cidadania do ES)
- 31 - Pedro Makumbundu Kitoko (Consea ES)
- 32 - Regina da Silva Miranda (Consea RS)
- 33 - Renato S. Maluf (UFRRJ/Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional)
- 34 - Sonia Lucena Andrade (UFPE- Universidade Federal de Pernambuco)
- 35 - Suely Nazaré Linhares (SESI – PA)
- 36 - Taata Raimundo Komannanjy (Acbantú – Associação de Preservação do Patrimônio Bantu)
- 37 - Ubiraci Dantas de Oliveira (CGTB – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil)
- 38 - Walter Belik (Unicamp – ONG Apoio Fome Zero)
- 39 - Werner Fuchs (Consea PR)
- 40 - Zilda Arns (Pastoral da Criança)

³⁰ O Talher é formado por várias entidades da sociedade civil e está ligado ao Gabinete da Presidência da República, atuando na parte informativa e formativa do programa Fome Zero junto às famílias.

Os convidados permanentes são os seguintes:

- Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF;
- Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição;
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD;
- Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF;
- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO;
- Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO;
- Organização Internacional do Trabalho – OIT;
- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BID;
- Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- Talher Nacional;
- Relatoria Nacional do Direito Humano à Alimentação;
- Associação Brasileira de Municípios;
- Confederação Nacional dos Municípios;
- Frente Nacional de Prefeitos;
- Ministério da Ciência e Tecnologia.

É interessante notar que no documento de criação do Consea não há qualquer referência sobre como devem ser escolhidos os conselheiros, ficando a cargo do Governo a escolha de representantes da sociedade civil que tradicionalmente atuem ou prestem relevantes serviços no âmbito estadual ou municipal em questões relacionadas à segurança alimentar.

Um aspecto interessante referente ao modo como a questão da representação é tratada é que no Regimento do Consea Nacional, no tópico sobre a composição do conselho, consta o uso da expressão “representantes da sociedade civil”, enquanto em outros locais de divulgação do Conselho (cartilhas, folders, etc.) consta “personalidades da sociedade civil”. Então, até que ponto está-se falando em uma representação delegada, em que existe uma entidade por trás do conselheiro, ou numa representação pessoal, em que são escolhidas como representantes pessoas com destaque de trabalhos na área, independentemente de fazerem ou não parte de organizações?

Ao tratar os representantes como personalidades, não se está prevendo a representação de organizações, mas sim de pessoas indicadas para falar em nome de determinados

segmentos. Fere-se, assim, segundo teorias, o princípio básico da representação social que é a escolha de representantes de instituições que devem ser eleitos entre seus pares. Até que ponto está se tratando de uma representação substantiva, nos moldes trabalhados por Pitkin e assumidos nesta tese, em que existe uma entidade por trás do conselheiro e uma relação mínima entre representante e base? Ou se trata de uma representação pessoal, em que são escolhidas como representantes pessoas com destaque de trabalhos na área, independentemente de fazerem ou não parte de organizações? Esta ambigüidade perpassa todo o entendimento sobre o funcionamento do Conselho e sobre a questão da representação, como será visto no capítulo 04.

Em 2004, por indicação do Consea, foram escritos textos de referência sobre os Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, servindo de subsídio para o debate que aconteceria na II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Na cartilha em que se encontram estes textos (CONSEA, 2004), percebe-se a preocupação com a questão da participação social. Segundo as informações ali contidas, são múltiplas as ações relativas ao combate à fome e à busca pelo direito humano à alimentação, desenvolvidas por organizações sociais em todo o Brasil. Porém, muitas organizações ainda não têm o reconhecimento de que atuam e/ou pertencem ao campo da segurança alimentar e nutricional, ficando ainda de fora do debate com o poder público.

O quadro abaixo se refere a uma síntese do perfil da representação da sociedade civil no Consea Nacional na gestão 2004-2007.

Quadro 03. Caracterização do Consea Nacional (gestão 2004-2007)

Área de abrangência da entidade a que pertence o conselheiro	% (N=40)
Nacional	55% (N=22)
Estadual/Regional	45% (N=18)
Distribuição das entidades por região a que pertence o conselheiro	% (N=40)
Sudeste	42,5% (N=17)
Norte	7,5% (N=03)

Sul	17,5% (N=07)
Nordeste	20% (N=08)
Centro-Oeste	7,5% (N=03)
Gênero do conselheiro	% (N=40)
Mulheres	35% (N=14)
Homens	65% (N=26)

Fonte: Dados da pesquisa e Costa (2007)

Em primeiro lugar, chama a atenção a abrangência espacial das entidades. Cabe registrar a predominância de entidades que são reconhecidas nacionalmente, pois atuam num espectro maior. Isso pode gerar uma das dificuldades da representatividade, que é o distanciamento entre representante e representado, já que existe um componente espacial que dificulta as interações da base com o seu representante. Como, muitas vezes, os conselheiros também fazem parte de Conseas estaduais e/ou locais, as relações sociais acontecem mais fortemente nesses âmbitos. Dos 40 conselheiros, 18 também participam de Conseas estaduais. Por isso, pergunta-se até que ponto é interessante a idéia de um conselho nacional? Não seria preferível que esses conselheiros fizessem parte dos conselhos em âmbito regional e/ou local?

Para Castro (2007) e Santos (2002), é no âmbito local que estão acontecendo as transformações para uma democracia mais participativa, como os vários conselhos municipais, os orçamentos participativos, as iniciativas de economia solidária, dentre outras. De acordo com Putnam (1996), quanto mais próximo o cidadão estiver do poder político e das esferas institucionais, maior o fortalecimento da democracia participativa. Sendo o recorte territorial que expressa a institucionalidade da política mais próxima do cidadão, o significado do município para a análise é duplo e contraditório: como espaço da política, ele pode ser a base para o fortalecimento da democracia participativa ou um fator de ruptura no processo de construção de uma ordem democrática; como espaço social, ele pode ser o lugar do fortalecimento dos vínculos horizontais, de reforço da solidariedade social e do capital social ou o espaço de controle e domínio político de oligarquias conservadoras (PUTNAM, 1996).

Outro fator que chama a atenção no quadro acima é a distribuição dos conselheiros por regiões. Percebe-se que as regiões sudeste e nordeste têm o maior número de representantes. As regiões norte e centro-oeste são as que tem a menor representação.

De acordo com resultados de uma pesquisa feita pelo IBGE sobre a segurança alimentar no Brasil (IBGE, 2004), percebe-se que as regiões norte e nordeste são as que mais apresentam índices elevados da insegurança alimentar. Comparando com a situação dos domicílios do sul, a prevalência de insegurança alimentar (IA) grave no norte e nordeste foi 3,1 e 3,6 vezes maior. Das quase 14 milhões de pessoas moradoras em domicílios brasileiros em condição de IA grave, no período de referência da pesquisa, cerca de 7 milhões, 52%, residiam no nordeste, região que concentrava apenas 28% da população do Brasil (IBGE, 2004).

Se a composição do Consea Nacional fosse se basear nos dados da insegurança alimentar no Brasil e na inserção da representação vinculada a esses dados e, se realmente buscasse em suas atribuições garantir o direito humano à alimentação, as regiões nordeste e norte teriam de ter a maior representação, porque, segundo teóricos da democracia participativa, “aqueles que mais próximos estão dos interesses da comunidade, [é] que são portanto, gestores de políticas públicas” (RODRIGUES, 2007, p.82). Sul e sudeste ficariam com menos representantes, já que o índice de segurança alimentar nessas duas regiões é mais alto³¹.

Outro fator, ainda, está relacionado ao peso e "domínio" sócio-político e número de entidades do sudeste. A composição por gênero no Consea Nacional não difere muito da composição que predomina nos Poderes Legislativo e Executivo, espaço majoritariamente ocupados por homens. Percebe-se que, dentre os conselheiros, 65% são homens, enquanto apenas 35% são mulheres.

Em 2007, por meio de um processo participativo que envolveu oficinas, reuniões e debates nas instâncias e plenárias do Consea Nacional, foi elaborado um Documento Base com propostas para servir de guia para as Conferências Estaduais e a Conferência Nacional. As propostas foram incorporadas de deliberações de eventos relativos a áreas afins de SAN, refletindo o objetivo de promover o diálogo e a integração intersetorial (CONSEA, 2007b).

De acordo com esse Documento Base, a representação da sociedade civil no Consea Nacional deveria se orientar pelos seguintes critérios:

³¹ Para mais detalhes sobre essa pesquisa ver o site do IBGE.
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/default.shtml>

1. Atuação relevante do representante no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, preferencialmente em Conseas estaduais e municipais;
2. Representação da diversidade regional nos vários segmentos;
3. Garantia do equilíbrio de gênero;
4. Representação da diversidade étnico-racial e religiosa;
5. Participação direta dos grupos mais vulneráveis;
6. Ocupantes de cargos públicos governamentais de livre nomeação e exoneração não poderão exercer o mandato de conselheiro como representante da sociedade civil.

Isso mostra uma constante preocupação com a composição do Consea, a qual procuraria também contemplar os seguintes segmentos sociais:

1. Reforma agrária, agricultura familiar, pescadores artesanais e meio ambiente;
2. Agronegócio e indústria de alimentos;
3. Abastecimento e comércio de alimentos;
4. Centrais sindicais;
5. Consumidores;
6. Economia solidária;
7. Organizações não-governamentais (ONGs), redes e movimentos sociais;
8. Conseas estaduais e municipais;
9. Especialistas e pesquisadores;
10. Pessoas com necessidades alimentares especiais;
11. Profissionais que atuam na área de Segurança Alimentar e Nutricional;
12. Povos e comunidades tradicionais e povos indígenas;
13. Representações religiosas;
14. Organizações do Sistema de SAN;
15. Entidades do Direito Humano à Alimentação Adequada;
16. Entidades que integrem outros conselhos de controle social;
17. Cooperativas e clubes de serviço;
18. Segmento estudantil.

Segundo o Documento Base, um dos grandes desafios ainda é o de como abrigar o desejo de participação de setores ainda pouco organizados (CONSEA, 2007b).

Chamam a atenção os itens 01, 02, 03, 05, 06, 09, 10, 11 e 18 porque referem-se a indivíduos – “especialistas”, “pesquisadores”, “pessoas”, “profissionais” – ou seja, dá-se

ênfase a um atributo pessoal, que não necessariamente tem o sentido de representação de entidades. Na verdade, pode ocorrer de essas pessoas não estarem representando organizações, mas a si próprias, ou, como diria Burke, tratar-se de uma “representação virtual”.

Tendo em mãos a nova composição do Consea (gestão 2007-2009)³², percebe-se claramente a evolução no sentido de tentar se adequar ao que foi definido na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, advindo de reivindicações dos diversos movimentos sociais que participaram efetivamente da Conferência.

De acordo com o atual presidente do Consea, “a participação da sociedade civil é constitutiva da promoção da segurança alimentar. (...) O Conselho adquiriu um perfil mais colado aos movimentos e organizações sociais, e mais representativo da diversidade da sociedade brasileira. Assim, minha expectativa é que essa composição leve a uma agenda de trabalho bastante dinâmica” (MALUF, 2007, p.08).

O desafio ainda é o de os Conseas estaduais e municipais também se adequarem a essas novas proposições, buscando rever as suas composições, prestando atenção àquelas entidades que integram o conselho, mas cujos conselheiros não comparecem às reuniões, e também àquelas entidades que não fazem parte dos Conseas e têm trabalhado com questões referentes ao direito humano à alimentação.

Não existe um formato/modelo que se encaixe em todos os Conseas, é necessário que cada um se atenha às suas particularidades e procure construir um conselho que chegue o mais próximo possível de um modelo ideal de representação da diversidade. Essas iniciativas podem ser portadoras de inovações na concepção e forma de implementação de políticas públicas, cabendo dar-lhes visibilidade e construir mecanismos para que elas aperfeiçoem os programas governamentais (MALUF, 2007).

O Consea Nacional também tem um diferencial, que é o fato de constar do seu Regimento Interno a necessidade de ser presidido por um representante da sociedade civil, também nomeado pelo Presidente da República. O atual Presidente do Consea³³ é indicado

³² A gestão 2007-2009 aparece somente como informação complementar. Não se pretende, nesta tese, desenvolver maiores explicações sobre ela. Os representantes da sociedade civil para essa gestão podem ser visualizados no Anexo C.

³³ O atual presidente, Renato Maluf, foi eleito por unanimidade no dia 26/10/07. O ex-presidente do Consea, Francisco Menezes, ocupava o cargo desde maio de 2004, também representava a sociedade civil, sendo diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e também um dos principais pesquisadores desta temática, sendo relator do documento à Cúpula Mundial da Alimentação (1996) e foi também colaborador do Programa Fome Zero (Instituto da Cidadania), nos anos de 2001 e 2002.

De acordo com o regimento interno (Consea, 2004), o Consea Nacional funciona através de três câmaras temáticas permanentes designadas pelo plenário, que se ocupam dos seguintes temas: produção e abastecimento alimentar; saúde e nutrição; programas para grupos populacionais específicos. Conta, ainda, com seis comissões permanentes:

1. Segurança Alimentar e nutricional dos povos indígenas;
2. Segurança Alimentar e nutricional das populações negras;
3. Segurança Alimentar e nutricional nas áreas semi-áridas;
4. Relacionamento e articulação com Conseas estaduais;
5. Mobilização social;
6. Direito humano à alimentação.

As câmaras e as comissões permanentes são dirigidas por um coordenador representante da sociedade civil e secretariadas por um técnico vinculado ao órgão do governo e podem ter participação de técnicos governamentais e representantes de entidades convidadas, conforme o assunto em discussão (CONSEA, 2004).

Os representantes têm mandato de dois anos, podendo ser reeleitos. É fácil perceber que esta questão da reeleição dos conselheiros é bastante comum. No caso do Consea Nacional, percebe-se que apesar de várias entidades terem sido substituídas por outras com maiores preocupações sociais, conforme previa o documento final da III Conferência Nacional de SAN, a maioria dos representantes não mudou, indicando uma dificuldade de construir novas lideranças. Dentre as organizações que permanecem, percebe-se a falta de rotatividade dos representantes. Um dos motivos para a falta de renovação está ligado às características sinalizadas por Bourdieu (1986) como prioritárias para um representante – capital e tempo –³⁴, já que a participação nesses espaços não é remunerada. Ou seja, a representação política da sociedade civil nos conselhos também se diferencia da representação política eleitoral pelo aspecto financeiro.

³⁴ Entre as exigências impostas a quem almeja determinado cargo político de destaque está o tempo para a socialização. Uma trajetória com passagem em movimentos sociais, sindicatos, associações é, costumeiramente pré-requisito para a participação na esfera política, seja no Legislativo ou Executivo, seja nos conselhos (Bourdieu, 1986).

As reuniões do Consea têm uma dinâmica própria e acontecem a cada dois meses. As reuniões são dirigidas por seu presidente. Segundo o Regimento Interno do Consea, as sugestões deverão ser consensuais e, em assim ocorrendo, serão redigidas as "Resoluções", as quais serão remetidas à consideração do Presidente da República por intermédio de seu Presidente. Caso contrário: “Parágrafo único. Quando não houver consenso entre os Conselheiros, o Presidente do Consea remeterá ao Presidente da República as posições divergentes, ficando reservado aos Conselheiros interessados apresentar justificativas em separado e por escrito” (p.04).

Pelas atas e em algumas entrevistas percebe-se que, geralmente, existe consenso entre os representantes da sociedade civil e os de Governo, facilitando o andamento das reuniões e as propostas de políticas públicas. As atas das reuniões do Consea indicam que a participação mais efetiva e expressiva é da representação da sociedade civil. Pelas entrevistas, isto também pôde ser verificado. A maioria dos entrevistados respondeu que quem apresenta temas para debates nas reuniões são os representantes da sociedade civil. Segundo eles, estes participam mais ativamente junto ao conselho, enquanto os representantes do poder público participam pouco. Segundo um entrevistado (Consea MA), na maioria das vezes a demanda é formulada de forma coletiva pelas instâncias do Consea (comissões permanentes, câmaras temáticas, grupos etc), em que a sociedade civil tem um papel principal.

De acordo com a composição já descrita anteriormente, o Governo é representado por alguns Ministros de Estado; entretanto, conforme se verificou nas atas das reuniões, somente dois deles comparecem às reuniões: o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministro do Desenvolvimento Agrário. Os demais indicam pessoas para os representarem. A participação dos Ministérios nas reuniões do Consea Nacional pode ser visualizada no Quadro abaixo.

Quadro 04 - Percentual de participação dos representantes dos Ministérios e Secretarias nas reuniões do Consea Nacional (2005-2007)

Ministérios e Secretarias Especiais*	Percentagem de participação nas reuniões (N=16)
Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome **	100% (N=16)

Agricultura	56% (N=9)
Desenvolvimento Agrário	56% (N=9)
Educação	100% (N=16)
Fazenda	75% (N=12)
Meio Ambiente	56% (N=9)
Planejamento e Orçamento	75% (N=12)
Saúde	62% (N=10)
Secretaria de Ação Social	0%
Trabalho e Emprego	68% (N=11)
Integração	25% (N=4)
Especial de Políticas para as Mulheres	25% (N=4)
Assessoria à Presidência da República	75% (N=12)

Fonte: Atas do Consea Nacional (2005-2007). (Dados organizados pela autora).

* Nas atas aparecem, como representantes do Governo Federal, outros representantes de Ministérios e Secretarias Especiais, além destes que fazem parte da composição oficial do Consea. Entretanto, optou-se por citar somente estes últimos.

** O Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome é o atual Ministro do Desenvolvimento Social e sempre esteve presente na maioria das reuniões do Consea.

Os representantes do Governo são responsáveis por fazer apresentações sobre os temas da pauta relativos a cada um dos Ministérios de que participam. Após as apresentações, os representantes da sociedade civil fazem as suas observações e indagações. Em seguida, como o conselho funciona com base nos grupos de trabalho, cada relator é convidado a comentar o trabalho exercido pelo grupo.

Durante o Mandato 2004-2007, o Consea contou com:

Câmaras Temáticas: Produção e Abastecimento; Saúde e Nutrição; Programas para Grupos Populacionais Específicos.

Comissões Permanentes: SAN dos Povos Indígenas; SAN das Populações Negras; Articulação com Conseas Estaduais + Mobilização Social; Direito Humano à Alimentação Adequada.

Grupos de Trabalho (diversos): com duração determinada, visando elaboração de uma proposta específica.

Exemplos: Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional; Projeto de Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar; Política Nacional de Abastecimento; Alimentação Adequada e Saudável; Sistema de Monitoramento e Indicadores.

Existem também atores externos,³⁵ que sempre participam a partir de convite. Esse mecanismo de convite é adotado quando o centro do debate nas reuniões é a apresentação de algum programa ou projeto novo ou, simplesmente, a título de acompanhamento de determinados programas de governo, especialmente aqueles que fazem parte do Programa Fome Zero ou aqueles ligados aos segmentos mais vulneráveis.

Do ponto de vista da presença de instituições externas ao Consea apresenta-se o Quadro a seguir.

Quadro 05 - Instituições externas mais presentes nas reuniões do Consea (2005-2007)

Instituições externas	Freqüência	Porcentagem %
Ministério do Desenvolvimento Social	16	100%
ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos	11	68%
FNDE/MEC – Fundo Nacional de Desenvolvimento e Educação	10	62%
Ministério de Ciência e Tecnologia	08	50%
Ministério do Meio Ambiente	07	44%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	07	44%
ASCOM/CONSEA – Assessoria de Comunicação do Consea	07	44%

³⁵O “ator externo” não representa propriamente um segmento dentro do Consea; contudo, constantemente nas reuniões do Consea são convidadas pessoas para apresentar alguma questão ou assuntos relevantes para o debate, por isso decidiu-se pela sua menção.

Nacional		
AESP/PR – Assessoria Especial do Presidente da República	06	37,5%
Ministério das Relações Exteriores	06	37,5%
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento	05	31%
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	04	25%
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	04	25%
TALHER – Rede de Educação Cidadã	04	25%
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde	04	25%
Ministério das Cidades	04	25%
EMBRAPA	02	12,5%
Ministério do Trabalho	02	12,5%
Ministério de Integração Nacional	02	12,5%
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação	02	12,5%
Ministério do Trabalho e Emprego	02	12,5%
FIOCRUZ	02	12,5%
CETAP/Passo Fundo – Centro de Tecnologias Alternativas Populares	02	12,5%
Outros (Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial; Secretaria Nacional de Renda e Cidadania; Conselho Comunidades e Povos Tradicionais; Fundação Cultural	01	6%

Palmares; FUNAI; etc)		
-----------------------	--	--

Fonte: Atas do Consea Nacional (2005-2007). (Dados organizados pela autora).

O quadro acima mostra a presença expressiva dos Ministérios (Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Educação; Desenvolvimento Agrário; Relações Exteriores). Mesmo tendo representação garantida no Consea, eles são convidados a enviar outras pessoas como convidadas e/ou assessores. Isso mostra que os Ministérios, muitas vezes, estão super-representados, reforçando o caráter mais técnico das discussões. Não necessariamente isso pode ser considerado ruim, porém limita a participação de determinados representantes, que não se sentem à vontade para opinar.

A secretaria executiva do Conselho é responsável pela organização das discussões, sendo ocupada por representantes da sociedade civil. Essas pessoas se valem de suas experiências pessoais para organizar o trabalho cotidiano do Conselho.

De acordo com a maioria dos entrevistados, as discussões do Consea estão em consonância com o ponto de vista tanto do representante quanto da organização que representa. Mesmo que haja alguma falha relacionada ao tratamento dado pelo Governo, como mostra a entrevista abaixo:

Experimentamos nesses últimos três anos no Consea Nacional uma rica convivência entre os interesses dos setores da sociedade civil e de Governo em que ambas as partes tiveram plenas condições de pautar as agendas das instâncias de decisão do Consea. No entanto, os temas, embora fossem abordados com a devida seriedade e importância, não significa necessariamente que a condução e o tratamento recebido dentro do governo era o que desejávamos. (Representante ASBRAN)

As discussões no Consea estão sim em consonância com o meu ponto de vista, entretanto, diria que precisamos avançar nos temas mais polêmicos, como transgênicos, lei de biossegurança, etc. (Representante Instituto Pólis)

As discussões no Consea estão de acordo com meu ponto de vista, principalmente. Mas também não vejo contradição com os objetivos do Talher. (representante Talher GO)

Outros ainda destacaram que a consonância pode estar associada à falta de presença de setores que discordam da maioria; por exemplo, “representantes do agronegócio, ou são minoria, ou não participam, isso significa que não há discordâncias no debate” (representante Consea PR).

Somente um dentre os entrevistados respondeu que não existe essa consonância devido ao caráter corporativo assumido pelo Conselho, sem nenhuma perspectiva política (representante do SESC-SP). E dois responderam que, dependendo do tema a ser discutido, existe uma consonância; outras vezes, não.

Para o representante da OCB, “apesar do excesso de *democratite*, os assuntos são de anseio da sociedade brasileira, logo estão em consonância com a OCB. Entretanto, falta um canal ágil de interlocução entre as ações levantadas pelo Consea e as decisões/ práticas do Governo. Tudo é muito demorado”.

Para o representante do FBSAN, um dos desafios do Consea refere-se à sua dinâmica, “sendo o maior problema não o excesso de falas do seu Presidente, mas o próprio tamanho do Conselho, o que requer disciplina dos conselheiros para que falem pouco ou alternativas como a maior utilização das instâncias, ficando a plenária como uma instância para decisões” (Ata VII, 2005).

A configuração do Consea Nacional mostra a importância atribuída à participação da sociedade civil para o processo de formulação de políticas públicas de SAN, já que dois terços dos conselheiros são oriundos de organizações da sociedade civil. Evidentemente, um mecanismo que poderia dar maior aprofundamento democrático seria a maior inclusão dos segmentos mais vulneráveis na composição do Consea. Isso vem acontecendo progressivamente, conforme já visto anteriormente. Assim, o Consea vem tentando construir uma composição que contemple os diferentes grupos sociais existentes.

Mesmo que a maior inclusão só venha a ocorrer nessa nova composição (2007-2009), os representantes de grupos específicos (negros, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc.), na composição 2004-2007, conseguiram inserir diversos temas na agenda pública (questões dos indígenas, dos negros) conforme será mais bem detalhado no capítulo 04. Isso mostra a força desses representantes, indicando que, no caso específico do Consea Nacional, representantes desses grupos têm o mesmo poder para inserir temas no debate que os representantes de grupos tradicionalmente mais fortes.

4.1.2 A configuração do Consea RS

O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio Grande do Sul – Consea RS –, órgão colegiado instituído pela Lei nº 11.914, de 20 de maio de 2003³⁶, vinculado ao Gabinete do Governador, é um órgão de assessoramento do Governador do Estado que tem como objetivo propor as diretrizes gerais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, implementadas pelo seu órgão executor e demais órgãos e entidades envolvidos no estado (CONSEA/RS, 2003).

De acordo com a Lei, o Consea RS tem os seguintes princípios norteadores:

I – promoção do direito humano à alimentação;

II – integração das ações dos Poderes Público Estadual e Municipais, com as entidades representativas da sociedade e com os organismos nacionais e internacionais de cooperação;

III – promoção da repartição equitativa dos recursos alimentícios do Estado em relação às necessidades, visando à erradicação da pobreza;

IV – incentivo ao controle social das ações do Consea RS.

O Consea RS tem as seguintes competências:

I - Coordenar a atuação integrada dos órgãos estatais e das organizações não governamentais nas ações voltadas ao combate da miséria, à fome e à desnutrição, no âmbito do Estado;

II - Incentivar parcerias que garantam mobilização e racionalização no uso dos recursos disponíveis;

III - Promover e coordenar campanhas educativas e de conscientização da população;

IV - Formular a Política Estadual de Segurança Alimentar;

V - Desenvolver capacitação para o exercício do direito humano à alimentação e respectivas garantias;

VI - Realizar diagnóstico da situação de insegurança alimentar e monitoramento do progresso obtido, mediante a identificação e acompanhamento de indicadores de processo e impacto;

VII - Estimular a produção de alimentos no Estado;

VIII - Estimular a criação de Conselhos Municipais e Intermunicipais de SAN;

IX - Realizar nos anos ímpares a Conferência Estadual de SAN do RS;

³⁶ Ver Anexo D.

X - Elaborar seu regimento interno;

XI - Desenvolver outras atividades determinadas pelo Governador do Estado relacionadas a seus objetivos.

Cabe observar que o Consea RS tem como uma de suas competências a coordenação de ações voltadas para combater a fome. Diferentemente do Consea Nacional, isso aparece explícito no texto. Outro item que chama a atenção é o fato de o Consea RS ter como meta a elaboração da política estadual de SAN. Mesmo que seja um conselho apenas consultivo, e não deliberativo, cabe a ele propor a política pública de SAN, e não aos representantes do Legislativo. Isso mostra a preocupação, tanto do Estado quanto da sociedade civil, de que esse espaço se traduza em espaço para proposição de políticas públicas.

A presença forte da sociedade civil durante o processo que levou à sua criação fez com que o seu desenho institucional fosse diferente de muitos outros conselhos estaduais. Enquanto em muitos casos os representantes da sociedade civil são indicados pelo poder público, no Consea RS metade da cota destinada aos representantes da sociedade civil, 1/3 dos 2/3 destinados a organizações da sociedade civil, é escolhido por seus pares, através do Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. O outro 1/3, conhecido como sendo da sociedade civil nominada, é escolhido pelo poder público. Portanto, existe esta separação entre organizações da sociedade civil, que são separadas entre aquelas que fazem parte do Fórum Estadual de SAN e as que fazem parte da chamada sociedade civil nominada. Os 16 representantes advindos do Fórum representam-no no Conselho e foram escolhidos dentre aqueles indivíduos que tinham maior militância na área. Entretanto, alguns outros integrantes foram indicados pelo próprio coordenador do Fórum, a partir de contatos com pessoas que não faziam parte do Fórum. Isso revela que o processo de escolha dos representantes no Consea RS é bastante complexo.

Segundo uma representante do Fórum,

como eu sempre tive essa militância no Fórum e nas reuniões e se escolheu algumas pessoas que tinham essa militância e que participavam do Fórum (inclusive eu na época era do fórum técnico metropolitano de Segurança Alimentar), eu fui escolhida. Quem coordenava o Fesans, na época, era o atual presidente do Consea RS, e ele tinha uma característica pessoal de ver as pessoas que não participavam do Fórum e que eram importantes para estarem no Consea RS e daí ele apresentava os nomes para o Fórum e esse aceitava ou não e, então, caso o Fórum aceitasse, essa pessoa era indicada para participar no Consea RS .

Os outros 16 representantes da chamada “sociedade civil nominada” foram escolhidos pelo poder público, daí a denominação, já que o Estado nomina quem deve participar.

A composição do Consea RS no momento da pesquisa (2005-2007) era a seguinte:

Representantes do Poder Público

Gabinete do Governador;
 Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social;
 Secretaria da Fazenda;
 Secretaria de Coordenação e Planejamento;
 Secretaria de Agricultura e Abastecimento;
 Secretaria do Desenvolvimento dos Assuntos Internacionais;
 Secretaria de Saúde;
 Secretaria da Educação;
 Secretaria de Obras Públicas e Saneamento;
 Secretaria de Transportes;
 Secretaria da Ciência e Tecnologia;
 Secretaria do Meio Ambiente;
 Gabinete da Reforma Agrária e Cooperativismo;
 Universidade Estadual do RS;
 Federação das Associações de Municípios do RS;
 Associação Gaúcha de Municípios;

Representantes da sociedade civil indicados pelo Fórum estadual de SAN RS

04 fazem parte do Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania;
 01 da Associação Gaúcha de Nutrição;
 02 do Conselho Regional de Nutrição;
 01 do CNBB;
 01 da EMATER;
 01 da PUC RS;
 01 da URCAMP – Universidade da Região da Campanha;
 01 da URI – Universidade Regional Integrada;
 01 da Pastoral da Criança;
 01 do Fórum Fome Zero; e

01 do COMIN- Conselho de Missão entre Índios

Representantes da sociedade civil nominada

FIERGS – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul;

FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul;

FECOMERCIO – Federação do Comércio;

FEDERASUL – Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul;

CUT-RS;

Força Sindical;

FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura;

Via Campesina;

FETRAF-SUL – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul;

FRACAB – Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairros;

OCERGS – Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul;

Lions Club RS;

Rotary Club RS;

UEE – União Estadual dos Estudantes;

UGES – União Gaúcha dos Estudantes;

Associação Rio Grandense de Fundações.

Nota-se que os representantes do Fórum também fazem parte de outras organizações, umas mais ligadas ao tema, como a Ação da Cidadania, outras nem tanto, como as Universidades, por exemplo. O que precisa ficar claro é que essas pessoas foram escolhidas, não por causa das entidades de que fazem parte, mas sim por sua efetiva participação no Fórum estadual de SAN. A sua representação, na teoria, deve ser feita pelo Fórum e não por outras entidades.

Os representantes do Fórum são os maiores protagonistas de debates no Consea RS. Os representantes do poder público parecem não se interessar muito pelo tema, e a representação se resume meramente à presença nas reuniões. Os representantes da sociedade civil nominada quase não aparecem e quando questionados sobre o Consea RS mostram falta

de entendimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, caindo muitas vezes na argumentação do assistencialismo.

Segundo a representante do Lions, ainda é difícil o entendimento sobre a segurança alimentar, como mostra a entrevista:

Eu fui indicada para ir pro Consea RS através da governadoria do Lions. (...) O grupo para mim era novo. Eu não sabia nem o que era Consea, não sabia nada, só sabia que iria participar de um grupo que discute alimentação. Nós trabalhamos arrecadação de alimentos, pra creches, asilos, etc. Essa parte assistencial. Toda essa questão da visão. O Consea tem diversos grupos, universidades, o Lions é uma sociedade representativa com voz ali. Eu nem sempre estou participando.

Segundo alguns entrevistados, os membros da sociedade civil nominada já participaram mais frequentemente das reuniões do Consea RS; entretanto, por falta de interesse ou mesmo por falha até do próprio processo de encaminhamento do Consea RS, que não conseguia mobilizar essas pessoas e fazer com que entendessem o sentido da palavra segurança alimentar, eles não participam mais. De acordo com uma entrevistada (representante do Fórum):

O Estado nomina a sociedade civil nominada. A CUT, na época que havia outro presidente do Consea, até participava mais porque a ex-vice-presidente do Consea puxava. Depois que ela saiu e o atual presidente assumiu a presidência do Consea RS essa sociedade civil nominada nunca mais veio.

Na entrevista, percebe-se que havia uma pessoa que conseguia articular bem as diferenças dentro da sociedade civil. Essa pessoa participou de toda a luta para a criação do Consea RS e, quando foram implantar o Conselho, ela foi convidada pelo poder público para representá-lo:

a ex-vice-presidente do Consea RS que atuava pelo Comitê Gaúcho, foi chamada para ser a representante do Governo na discussão; ela passa a ser então da Secretaria do Trabalho. Sendo que ela vinha trabalhando com a gente desde o começo. Nós achamos excelente porque a gente tinha dentro do Governo alguém que estava cuidando das coisas na perspectiva que se queria. (representante do Fórum)

Entretanto, no mandato posterior, os representantes da sociedade civil nominada começam a desaparecer das reuniões.

Para outro representante do Fórum, a falta de capacitação dos conselheiros pode gerar um desinteresse até mesmo entre entidades com forte caráter político, como CUT e MST, conforme mostra a entrevista abaixo:

No Consea, tem-se 1/3 Fórum, 1/3 sociedade civil nominada (entra aí as de classe, tanto empresarial, quanto de trabalhadores) e 1/3 Governo. Nessas nominadas é que estão a CUT, a força sindical; não estão no Fórum. Já é um nó difícil, porque o Fórum já está aparelhado por algumas entidades (...). O próprio MST, CUT não tem tido uma atuação muito significativa no Consea porque a lógica de atuação num conselho é a lógica que se você não está empoderado, ou não conhece, não consegue ter uma relação política com o governo. Não consegue fazer uma pauta propositiva.

A questão do empoderamento aparece como uma tentativa de chamar a atenção para uma questão que é fundamental nos conselhos: a luta pelo poder. No caso acima, o entrevistado afirma que muitos representantes não conseguem deter esse poder, referente ao conhecimento técnico do funcionamento de um conselho, ao tema de segurança alimentar, e até mesmo à questão do que é ser um conselheiro. De acordo com Souza (2006), o empoderamento deve ser entendido enquanto um processo social que aponta para o conjunto de relações pelas quais as pessoas, as organizações, as comunidades tomam controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida e tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir.

É interessante notar que até mesmo a Via Campesina, um movimento bastante reconhecido na América Latina, preocupado com as questões da falta de acesso à terra, das desigualdades sociais, etc., também não achou interessante participar do Consea. Quando o representante foi questionado sobre sua não participação no debate, informou que não participa mais porque não acha o espaço interessante. Isto demonstra a dificuldade de entendimento que as pessoas ainda têm sobre o conceito de segurança alimentar. Ou ainda pode demonstrar, conforme salienta Dagnino (2004, p.100), um dilema enfrentado pela entidade que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui”? “Que projeto estamos fortalecendo”? “Não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado”?

Por causa dessa pouca participação da sociedade civil nominada, o presidente do Consea RS admite que é preciso rever esse quadro.

Nós estamos revendo o papel da sociedade civil nominada. Porque, na verdade, ela foi convocada para participar do Consea numa tentativa de entidades que já tinham seu nome reconhecido nessa área da fome aqui no estado poder participar do Conselho. Mas vimos que nos equivocamos. As maiores participações vêm dos representantes do Fórum, até porque é um espaço legítimo de representatividade desse tema. Nós gostaríamos que os outros segmentos também pautassem as reuniões, colocando assuntos para debate etc. O Conselho tem que ser um espaço de concertação social, de proposição, de debate. Não é um espaço executor, mas sim propositor.

Segundo um representante do Fórum, o Consea

não tem uma unidade; não consegue ter um projeto político claro. (...) Não consegue ter pauta. O pessoal e/ou cada instituição acaba indo ali para fortalecer sua própria ação. Não consegue criar espaço plural. Pessoas não são motivadas. Ficam discutindo pauta de governo. Eu propus, no primeiro mandato, fazer um mapa da fome nas 22 regiões do RS e a partir daí discutir causas e depois fazer plano para cinco/dez anos. A estratégia não transitou; cada organização está preocupada só com as suas ações. Cada um cuidando do seu curral. E o Consea não prestou para nada, porque se ele se presta para legitimar o que cada um está fazendo, ele não é um espaço de defesa da sociedade, não é de participação.

A fala mostra a preocupação do entrevistado com relação às organizações que participam do Consea. Para ele, tem que se rever essa composição, porque a questão do corporativismo aparece fortemente. Neste sentido, não se tem uma proposta conjunta que consiga avançar nas ações da SAN.

Muitos representantes também citam a falta de participação de representantes de entidades reconhecidas nacionalmente (como CUT, Via campesina etc) e do poder público. Além de destacarem que os governos ainda resistem a conferir poder efetivo aos conselhos. Em um estudo realizado sobre diversos conselhos, Tatagiba (2002) percebeu que, na maioria dos casos, os governos se recusam a dividir o poder com os representantes da sociedade civil.

As reuniões do Consea RS acontecem toda segunda segunda-feira do mês, no período da tarde, no auditório da Secretaria de Desenvolvimento Social. O Consea RS conta com quatro câmaras temáticas permanentes, a saber:

I - Câmara de Economia, Produção, Distribuição e Comércio Nacional e Internacional dos Alimentos;

II - Câmara de Qualidade, Adequação Nutricional e Consumo de Alimentos;

III - Câmara de Indicadores, instrumentos de ação, avaliação e de monitoramento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; e

IV - Câmara de Planejamento e Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

De acordo com alguns conselheiros, as câmaras deveriam ser mais bem estruturadas porque, segundo a representante da CUT, “não existe muito debate, a gente tem muito pouco tempo (...) acho que as câmaras deveriam se reunir de manhã, porque eu acho importante o contato com o grupo, mas do jeito que está não está funcionando”.

Assim como o Consea Nacional, o Consea RS também cria Grupos de Trabalhos para discutir determinados assuntos específicos, quando necessário. Na época da pesquisa, havia-se criado um GT para detalhar melhor a Lei estadual de SAN – LOSAN RS; pois, segundo o presidente do Consea, “o Governador determinou as linhas gerais, na estruturação da LOSAN RS, caberia a nós (Consea) pedir uma audiência com o Governador; por isso devemos criar um GT para tomar conta do assunto”.

Muitas pessoas entrevistadas questionam o motivo da criação do Consea, se já existe o Conselho de Assistência Social. Para o presidente, é preciso trabalhar a própria questão da segurança alimentar, pois ela perpassa vários temas, especialmente a assistência social; é preciso trabalhar quais são os fundamentos da segurança alimentar, a qual estaria relacionada ao direito humano à alimentação. “Nós ainda absorvemos muito a idéia do assistencialismo, é preciso trabalhar muito isso ainda”.

É preciso que as ações do Consea RS tenham mais visibilidade na sociedade para que o Estado o reconheça como um espaço legítimo de representação política. Isso também ocorre no Consea CE, como será mostrado no próximo item.

4.1.3 A configuração do Consea CE

O Consea CE foi criado por um Decreto do governo estadual de 15 de abril de 2003³⁷. A questão da lei ainda é primordial para os conselheiros. Segundo dados da pesquisa, uma das metas do Consea CE para 2008 era a criação da lei de Segurança Alimentar Estadual.

O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará é uma entidade voltada para a elaboração de políticas públicas, programas e ações que asseguram o direito à alimentação, inerente a cada cidadão no estado do Ceará (Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, 2007).

As atribuições do Consea CE são referentes a proposições sobre os seguintes itens:

I - As diretrizes da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional a serem implementadas pelo governo do estado, através de suas secretarias executivas e demais órgãos e entidades executoras daquela política;

II - Os projetos e ações prioritárias da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem incluídos no Plano Plurianual de Governo;

III - A articulação entre áreas do governo estadual e de organizações não-governamentais para implementar ações voltadas para o combate à fome no âmbito do Estado;

IV - A articulação de parcerias com vistas à mobilização e racionalização no uso de recursos para o combate à fome;

V - Campanhas de sensibilização da opinião pública e mobilização da sociedade com vistas a unir esforços para a implementação da política;

VI - Realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional;

VII - O plano estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em seu Regimento Interno, consta que o Consea CE deveria se reunir de dois em dois meses. No decorrer do mandato da primeira gestão, foi proposta a mudança para reuniões mensais, como vêm ocorrendo. Ele funciona na Casa dos Conselhos de Políticas Públicas, espaço do governo criado para abrigar os diversos conselhos temáticos no Ceará.

³⁷ Ver Anexo E.

Ao analisar a composição do Consea CE, o problema da dificuldade de separação entre sociedade civil e Estado aparece claramente. Apesar das especificidades regionais, a criação do Consea CE se deu de forma muito semelhante à do Consea RS, embora o desenho institucional marque a grande diferença.

De acordo com a ex-presidente do Consea CE

A gente pôde intervir muito pouco na escolha de quem iria participar do Consea. Porque a lei, ou melhor, a lei não, o decreto, porque aqui não é lei, é decreto, foi feito pelo Governo, enviado para Assembléia e a gente não teve muita opinião e nem influência. O que a gente conseguiu foi colocar o Fórum Estadual de Segurança Alimentar, e pressionar um pouco para alguém das Pastorais, mas no mais foi eles que decidiram, inclusive a representação da sociedade civil não é boa.

Segundo Avritzer (2007), a presença dos movimentos sociais urbanos no Ceará não foi significativa, durante o período da redemocratização, tal como foi no Rio Grande do Sul. Teve forte presença no estado o chamado *mudancismo*, um movimento de reforma política e administrativa centrado na organização do Estado. Esse movimento, criado com a chegada do grupo político liderado por Tasso Jereissati e Ciro Gomes ao poder no estado, contribuiu de muitas maneiras para a criação da sociedade civil, incentivando a criação de diversos tipos de organizações civis, principalmente as de produtores (TENDLER citado por AVRITZER 2007). Neste sentido, percebe-se um caso de participação onde o Estado foi o maior incentivador.

Foi sob o signo da ruptura, expresso no slogan "governo das mudanças", que o grupo de empresários liderados por Tasso Jereissati (hoje expoente nacional do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) ocupou a cena política cearense. Tal proposta, ancorada não só em grupos empresariais, mas também em intelectuais, partidos de esquerda e outros setores organizados da sociedade civil, impôs-se como "nova forma de fazer política". Essa forma, baseada em uma representação simbólica temporal, definida a partir de um "antes e depois", apresentou uma oposição clara às formas tradicionais de poder aglutinadas em torno do coronelismo (BARREIRA, 1994a). Percebe-se claramente a diferença em relação à sociedade civil do Rio Grande do Sul, que emerge por contestação a um estado autoritário, ao contrário do que ocorre no Ceará, onde emerge a partir de incentivos estatais, ficando, muitas vezes, refém do Estado.

De acordo com o Regimento Interno do Consea CE e com o decreto n.27.008, de 15 de abril de 2003, publicado no Diário Oficial do Estado em 17 de abril de 2003, o Consea CE é “composto por trinta e cinco membros designados pelo Governador do Estado, sendo quatorze representantes de órgãos da Administração Estadual e vinte e um representantes de outras organizações, dentre organismos federais, da sociedade civil e de cooperação internacional”. A composição do Consea CE é a seguinte:

Representantes do poder público

Secretaria de Ação Social;
 Secretaria da Agricultura e Pecuária;
 Secretaria de Educação Básica;
 Secretaria da Saúde;
 Secretaria de Inclusão e Mobilização Social;
 Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional;
 Secretaria de Ciência e Tecnologia;
 Secretaria do Desenvolvimento Econômico;
 Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo;
 Secretaria dos Recursos Hídricos;
 Secretaria do Planejamento;
 Secretaria da Cultura;
 Secretaria da Fazenda;
 Secretaria da Ouvidoria e do Meio Ambiente.

Representantes da Sociedade Civil (Instituições Públicas e Organizações Não Governamentais)³⁸

Confederação Nacional dos Bispos do Brasil;
 Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC;
 Federação do Comércio- FECOMÉRCIO;
 Federação da Agricultura do Estado do Ceará – FAEC;
 Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Ceará – FETRAECE;
 Assembléia Legislativa;
 Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE;

³⁸ De acordo com o Regimento Interno do Consea CE, a categoria sociedade civil é definida como representação de instituições públicas e organizações não-governamentais.

Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresa – SEBRAE;
Universidade Federal do Ceará – UFC;
Universidade Estadual do Ceará – UECE;
Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida – COEP/CE;
Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional;
Associação Cearense de Supermercados – ACESU;
Federação das Entidades Comunitárias do Estado do Ceará – FECECE;
Banco do Nordeste;
Central Única dos Trabalhadores – CUT;
Federação dos Jovens Empresários do Ceará – FAJECE;
Rotary Club;
Lions Club.

Em suma, são, na verdade, 14 representantes do poder público e 20 da sociedade civil, sendo que nesta estão incluídos representantes de organismos federais e de organismos de cooperação internacional, além daqueles da sociedade civil propriamente dita. Cabe destacar que não existe uma separação clara entre esta e o Estado, nos moldes dos demais conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. A lista disponibilizada pelo Consea CE não apresentou o SESC como uma entidade representativa da sociedade civil. É interessante notar que a atual presidente do Consea CE é representante do SESC e, segundo ela, essa entidade participa do Conselho desde a sua criação. Ela não soube explicar porque na lista disponível não aparece essa representação. Assim, tem-se 21 representantes da sociedade civil.

O que acontece na prática é uma confusão em relação a essa composição, pois muitos conselheiros acreditam que esses 19 são representantes da sociedade civil, mesmo que caminhando de mãos dadas com o poder público. No decreto fica bem claro que se tem uma diversidade de entidades, inclusive que não fazem parte da sociedade civil. Ainda, nessa composição percebe-se claramente uma forte presença da área patronal. Segundo a ex-presidente do Consea CE,

hoje no Consea tem que a maioria é sociedade civil, mas sociedade civil entre aspas, porque muitos dessa sociedade civil são aliadas ao Governo. Por exemplo, o Rotary, o Lions, são dois que servem o Governo. O empresariado da sociedade civil, área patronal, está muito representada (comércio, indústria, agricultura); além disso, tem a FIEC, a Associação dos Jovens Empresários, então a área patronal está muito forte, e, por outro lado, nem todos eles participam.

Para muitos, ainda faltam representações de organizações indígenas, da Associação Brasileira de ONG's (ABONG), de movimentos populares e sindicais. Para o representante da Cáritas, é preciso rever a composição do Consea CE, porque muitas entidades não sabem o que é segurança alimentar. Na sua fala:

...aqui no Ceará o que eu percebo é que a maioria das instituições não tem discussão e nem trabalhos diretos com a segurança alimentar. Eu vejo que somente a Cáritas tem esse trabalho. Quem são as outras instituições? Por exemplo, a Universidade que tem feito algumas discussões, tem pautado alguns temas mas que está lá. A Fiec, o Rotary que é um monte de gente que diz que tem trabalhado com segurança alimentar, mas que é distribuir sopas, mais a questão do assistencialismo, mais compensatória, que acaba não emancipando as pessoas.

A indicação dos conselheiros e suas respectivas organizações pelo poder público fere o próprio sentido da representação da sociedade civil, na medida em que, em muitos casos, só os atores considerados confiáveis pelo poder público são chamados a participar (SANTOS, 2004).

Assim como o Consea RS, o Consea CE está vinculado à Secretaria de Ação Social. Um dos desafios deste último é passar a ser vinculado diretamente ao Gabinete do Governador. Uma outra demanda é a de participar do conselho consultivo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop)³⁹, porque, segundo a ex-presidente do Consea CE, vários conselhos ali têm assento, só faltando o Consea. Para a ex-presidente do Consea CE, é importante participar desse Fundo porque há a possibilidade de uma maior intervenção nas políticas públicas de Estado. Segundo ela,

a gente vai poder interferir mais na seleção dos projetos, para que projetos sejam aprovados, e que eles tenham concepção intersetorial. Às vezes aprovam projetos localizados. Daí aquela política é muito limitada. A gente está entusiasmado, já apresentamos uma proposta para que 50% do recurso seja para que possamos apresentar projetos e diversificar o protagonismo...

³⁹ O FECOP foi criado para promover transformações estruturais que possibilitem às famílias que estão abaixo da linha de pobreza o atendimento integral, proporcionando-lhes condições de ingresso no mercado de trabalho e de acesso à renda e aos bens e serviços essenciais através da ampliação de investimentos em capital social, físico-financeiro e humano. O Fundo estadual de Combate à Pobreza do Ceará é o mecanismo financeiro do Programa de Combate à Pobreza do Ceará, criado em 2003, com o objetivo de “combater a pobreza em suas dimensões mais importantes, através de soluções inovadoras, eficazes e efetivas (IPECE, 2004, p.01).

Segundo alguns entrevistados, o próprio funcionamento do Consea capacita os conselheiros.

A gente aprende nas reuniões do Consea, aprende nas atividades do Consea, porque às vezes a gente pensa que capacitação só se dá quando chama o curso de capacitação, mas o próprio dia-a-dia nosso nos ensina. (representante UFC)

De acordo com a atual presidente do Consea CE, o funcionamento do conselho está além das expectativas; pois, segundo ela, a participação dos conselheiros se resume à frequência nas reuniões: “eles não se inserem nas câmaras temáticas e nem nos grupos de trabalho”.

Para outra conselheira (representante do Rotary), é preciso o amadurecimento da sociedade civil para participar desses espaços: “a gente precisa dividir mais ações para estimular, para não fragilizar. Isso é que faz o desejo de voltar, você tem que se sentir útil. As pessoas têm que compreender o seu papel”. Ainda para a representante do Rotary,

o Consea é um local de direito, de discussão, de debate. Não estamos ainda podendo deliberar, mas comentar e passar pra sociedade para que ela perceba a importância da segurança alimentar, onde ela possa estar alocada. Eu só acredito na fortaleza dos conselhos com a sociedade incomodada daquilo que não está acontecendo. Só a lei não garante.

Segundo a ex-presidente do Consea CE,

um Consea atuante supõe a partilha de poder. O Consea CE é um dos mais atuantes em relação aos outros conselhos. Nacionalmente, somos considerados o terceiro melhor Consea, atrás de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, onde o Governo realmente prestigia. (Entrevista concedida à Revista Universidade Pública, 2006)

Todos os esforços da sociedade civil no Consea CE são para que o presidente seja sempre um representante da sociedade civil. Enquanto no Consea Nacional e no Consea RS isso consta do Regimento interno, no Consea CE ainda está em disputa.

A ex-presidente do Consea CE e representante da UFC declara:

acredito que quando o presidente é da sociedade civil ele tem mais autonomia e mais independência; se a gente quer propor políticas e exercer o controle social é muito melhor que ele seja coordenado e orientado a partir da sociedade civil.

O Consea CE conta com duas câmaras temáticas permanentes, não especificadas no Regimento Interno. E, segundo a ex-presidente do Consea CE, elas não funcionam. Uma câmara que era coordenada por ela se reuniu apenas uma vez, a outra nunca se reuniu.

O Consea CE conta ainda com alguns grupos de trabalho (GTs). Na época da pesquisa estavam em andamento os seguintes:

- Elaboração do Plano Estadual de SAN do Ceará e Mapeamento dos projetos governamentais vinculados a política de SAN (em elaboração);
- Registro e Mapeamento de experiências inovadoras na área de SAN no Ceará (iniciado);
- Comunicação, Informação e Imagem;
- Assessoria aos Conseas municipais e capacitação de atores sociais em SAN;
- Apoio e acompanhamento do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD (da região do maciço de Baturité).

A dúvida sobre o conceito de segurança alimentar também se mostra presente no Consea CE. O conceito ainda não está muito claro para muitos representantes. Segundo o representante da Cáritas:

eu acho que as organizações da sociedade civil ainda são muito fragilizadas nesses espaços; aqui no Ceará o que eu percebo é que a maioria das instituições não tem discussão e nem trabalhos diretos com a segurança alimentar. Eu vejo que somente a Cáritas tem esse trabalho. Quem são as outras instituições? (...). A Fiec, o Rotary que é um monte de gente que diz que tem trabalhado com segurança alimentar, mas que é distribuir sopas, mais a questão do assistencialismo, mais a questão compensatória, que acaba não emancipando as pessoas.

De acordo com a representante do Rotary,

no Consea o pessoal ainda é muito específico, a gente ainda vê o Consea somente como a questão da alimentação. A gente não vê outros eixos. Principalmente o pessoal da área governamental, eles vivem se perguntando: o que eu tenho com isso? Ainda é muito novo.

Essa problemática está presente nos dois Conseas estaduais estudados, talvez com menor intensidade no Consea RS, pela história de mobilização e luta dos representantes do Fórum estadual de SAN do RS. No Consea Nacional também se tem uma maior clareza sobre o conceito de SAN. De acordo com uma representante do Consea Nacional, que é também do Consea CE,

o processo de luta ilumina a conceituação de SAN, que está sendo apropriada pela sociedade civil, ela está entrando na agenda política do país e não é apenas área de um profissional, apesar das nutricionistas quererem a sua tutela, mas é uma temática de todos, porque é uma questão intersetorial, interdisciplinar, essa que é a riqueza da SAN.

O funcionamento do Consea CE é visto com bastante crítica por alguns representantes da sociedade civil, talvez por se tratar de um tema novo e ainda não incorporado pelo poder público, talvez pela própria composição do órgão, que não abriga os diversos movimentos sociais e ONGs ligados ao tema. Para uma entrevistada, representante do Rotary,

precisaríamos trabalhar as câmaras setoriais, ter mais tempo disponível para discutir problemas do estado, tentar criar, trabalhar estes temas e gerar orientações e articular politicamente com o Governo; tentar sensibilizar o Governo, para tentar conseguir avançar.

Para a ex-presidente do Consea CE, a atuação do conselho ainda tem sido bastante tímida, sendo mais significativa do ponto de vista da promoção de articulações entre produtores e instituições. Segundo ela, “nacionalmente temos muito mais interferência, há um diálogo maior com os Ministérios”.

Muitos ainda acreditam que a sociedade civil deve ser fortalecida, porque senão o Consea CE acaba apenas sendo legitimador das políticas do poder público. Isto fica claro na percepção do representante da Cáritas. Para ele,

não existe ainda um espaço e um planejamento mais sistemático do Consea, definindo eixos que deveriam ser trabalhados durante o ano, acabam trabalhando só coisas de fora e a gente legitimando isso. Não se faz uma reflexão mais política, com maior aprofundamento. A gente acaba só legitimando o que o Estado está fazendo e isto denota a questão da fragilidade da sociedade civil que esta lá.

Para outra conselheira (representante do Rotary), é preciso fortalecer as ONGs, pois elas são fundamentais para os conselhos. De acordo com ela,

A gente precisa fortalecer as ONGs. Uma pessoa do governo só vai (às reuniões) se tiver de carro e nós não, vamos de qualquer forma. As ONGs fazem toda a diferença nas políticas públicas, o Governo está de olho na gente, nós somos competentes, eles estão doidos para aprender com a gente.

Nesta entrevista, fica clara a peculiaridade desses espaços de participação social, em que a sociedade civil é convidada a participar, não sendo, porém, remunerada. Assim, os conselheiros participam por uma questão de militância, de luta política, por crer numa mudança a partir da base.

4.1.4 Os avanços e limites da configuração institucional dos Conseas

A configuração institucional é um fator que condiciona a representação social nesses conselhos, porque as leis e/ou decretos de criação dos Conseas sinalizam elementos importantes para a sua análise. O grande avanço é com relação à sua composição. Diferentemente da maioria dos demais conselhos, os Conseas contam com um número maior de representantes da sociedade civil. Mesmo que muitas organizações possam estar ligadas ao Governo, como, citados anteriormente, o caso do Rotary e do Lions no Consea CE, a presença dessas entidades pluraliza e diversifica esses espaços e enriquece o debate. Mais ainda, conforme Abramovay (2001), mesmo que em alguns momentos os Conseas tendam, muitas vezes, a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, a sua simples existência abre caminho para a entrada, na vida dos indivíduos e dos grupos organizados, de temas até então ausentes.

Outro avanço que merece destaque é a introdução do tema da SAN na agenda pública brasileira. Apesar de o conceito ainda não ter sido absorvido por todos os conselheiros, a criação desses Conselhos o coloca em pauta, chamando diversas entidades para debaterem o assunto, proporcionando um rico processo de aprendizado, mesmo que os resultados ainda sejam incipientes. Afinal de contas, um tema como a SAN, que atravessa diversas áreas (saúde, educação, desenvolvimento rural, assistência social), deve ser trabalhado para que as pessoas consigam perceber a sua importância.

A regulamentação da Lei de SAN também é um fator importante no âmbito desses Conselhos, porque exprime a forte articulação e mobilização da sociedade civil. Foram três

anos de pressão para que se aprovasse a lei, desde a criação do Consea, em 2003, até quando a Lei foi sancionada, em 2006.

Apesar desses reconhecidos avanços, alguns desafios ainda se mostram frente a esses Conselhos. O primeiro fator limitante que deve ser destacado com relação aos Conseas refere-se ao seu caráter consultivo. O fato de serem reconhecidos e haver legislação que lhes dá poder não garante que as proposições sejam acatadas pelo poder público, uma vez que eles têm apenas o papel de aconselhamento. Nesse caso, os tradicionais executores de políticas públicas continuam com o poder. O processo decisório nesses Conselhos é fragilizado devido a esse caráter e vai depender de o poder público aceitar ou não as propostas por eles enviadas.

O segundo fator que limita uma atuação mais propositiva dos Conselhos é a composição desses espaços. Com exceção do Consea Nacional, que já vem reformulando a sua composição, buscando uma maior representação dos movimentos sociais ligados às questões étnicas, raciais e ambientais, os outros dois ainda têm o desafio de conseguir inserir esses segmentos. A busca por uma composição mais plural e diversificada é um processo constante, dependente do entendimento tanto do Conselho quanto do poder público de quais seriam os grupos sociais legitimados para falar em nome da SAN.

Outro fator limitante é com relação a sua autonomia. O Consea RS tem um caráter um pouco mais desvinculado do Governo, pelos projetos políticos das próprias organizações representantes da sociedade civil, diferentemente do Consea CE, que tem, entre os representantes da sociedade civil, várias pessoas ligadas ao Governo.

Na verdade, o que está em jogo nesses Conselhos é o fato de eles terem em suas leis (Consea Nacional e Consea RS) e no decreto (Consea CE) que os membros, tanto do poder público, quanto da sociedade civil são designados e nomeados pelo Presidente e/ou Governador do Estado. Esse fator influencia diretamente na sua composição, porque, onde o poder público está “de costas” para as questões de SAN ou tem um entendimento diferente do da maioria dos representantes da sociedade civil, pode haver descaso nas indicações e/ou atribuição de status a determinados grupos de interesses (OFFE, 1994), descaracterizando a mobilização em torno do tema.

Destaca-se também a história política de cada estado como um fator limitante ao desenvolvimento dos conselhos. Conforme Souza (1998, p.10),

os estados no Brasil sempre tiveram considerável poder político, embora nem sempre correspondentes recursos financeiros. O poder dos estados foi considerado pelas duas experiências ditatoriais do Brasil como entrave aos seus objetivos, já que ambas tentaram quebrar a força política dos mesmos via a centralização de recursos e a proibição de eleições populares para seus governadores. Com a democratização, todavia, não foi mais possível repressar o poder dos governadores, principalmente dos que governam os estados economicamente mais fortes. Além do mais, a influência dos governadores sobre as bancadas dos seus estados no Congresso Nacional pode, na maioria das vezes, ser maior do que a dos partidos políticos aos quais eles pertencem.

Ou seja, governadores dos estados economicamente mais fortes transformaram-se em um dos principais centros de poder, forçando o governo federal a negociar políticas públicas nacionais com essas esferas.

Especialmente no que se refere à composição, é interessante destacar que a escolha das organizações que farão parte dos Conseas é condição fundamental para a existência de um espaço de participação social. Sendo assim, a análise da própria natureza dessas organizações pode contribuir para caracterizar a essência da representação. Por isso, o próximo item busca detalhar a diversidade de organizações que ocupam esses espaços e estudá-las de acordo com sua lógica de atuação.

4.2 Classificando as organizações da sociedade civil nos Conseas

A representação nos Conselhos tem uma lógica que é diferente da lógica eleitoral, porque se ancora em organizações sociais e, dependendo da estruturação de cada organização e da posição que ela ocupa na trama de relações sociais, muda o perfil do representante e o caráter da representação. Essas entidades da sociedade que compõem os espaços institucionais de participação social dos Conseas possuem formatos organizacionais e públicos bastante variados e relações com seus públicos nem sempre explícitas ou claras, por vezes, apenas simbólicas.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.22) indicam que na construção democrática o papel da sociedade civil “deve ser visto como uma luta simbólica sobre o lugar, os atores e a agenda da disputa entre projetos políticos distintos.”. E ainda, “a tarefa central nessa questão é estabelecer claramente os tipos de atores civis que analisamos, os espaços públicos em que se movem e os projetos que defendem” (p. 23). Cabe ressaltar que os autores consideram a

sociedade civil como heterogênea, com atores civis que podem ser conservadores ou revolucionários, com formatos diversos, tais como redes, fóruns, associações, e uma diversidade de projetos políticos democratizantes ou não (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Os projetos políticos são “construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.28). Sendo assim, atores que estão à frente de projetos políticos expressam tanto o aprendizado de novos princípios culturais, como, na prática, refletem a tensão entre novos e velhos princípios culturais. Nesse sentido é que se torna necessária, de acordo com os autores, a verificação das diferentes culturas ou tradições políticas e as continuidades e rupturas que manifestam nos seus processos culturais e na construção democrática.

Segundo Lavallo, Castello e Bischir (2007), o estudo das organizações da sociedade civil impõe o desafio de desenvolver caracterizações capazes de organizar de modo coerente a complexidade e diversidade inerente a esses atores.

No intuito de contornar essas dificuldades, as entidades participantes nos Consea foram classificadas com base em suas autodefinições e também conforme critérios objetivos de duas ordens: a relação com seus beneficiários e o perfil das atividades normalmente realizadas. A classificação se orientou em estudos realizados e em algumas publicações, sites e documentos das próprias organizações.

Assim, uma primeira tentativa de análise da representação política nos Conseas diz respeito à diferenciação dos atores da sociedade civil, ou seja, procurou-se mapear quem são os atores sociais que fazem parte da chamada sociedade civil nesses conselhos. Também é importante lembrar e registrar que os beneficiários das políticas públicas propostas por esses espaços são aquelas pessoas que não têm tido acesso a uma alimentação saudável, regular e de qualidade, sendo muitas vezes, pessoas dispersas e sem nenhuma característica associativa.

A ONG Instituto Cidadania estimou a população em situação de insegurança alimentar em 46 milhões de pessoas em 2001. Já o IPEA chegou a um total de 57 milhões de pessoas pobres em 1999, utilizando um outro conceito: o da linha de pobreza baseada na renda total per capita. Independentemente da metodologia utilizada pelas entidades, é importante entender que são muitas as pessoas nessa situação que precisam ser atendidas pelo Estado.

Como são pessoas que, em sua maioria, são desarticuladas, quem as representa nesses espaços de discussão, como os conselhos?

Além do mais, esses espaços apresentam uma grande heterogeneidade na sua composição, reunindo membros que apresentam trajetórias pessoais e associativas bastante diferenciadas. Será que esta heterogeneidade se aprofunda em espaços de maior escala, como é o caso do Consea Nacional?

Quando se analisa a questão da fome encontram-se dois tipos de cenário no que concerne à sociedade brasileira: no primeiro encontra-se aquela parcela da sociedade que se mobiliza para, junto com o Estado, promover o programa Fome Zero. Ali estão empresários, ONGs, Igrejas, organizações de caridade, etc. No segundo cenário encontra-se a outra parcela da mesma sociedade, um conjunto disforme de miseráveis (PINTO, 2005b).

Além do mais, é preciso estar atento ao argumento de que os rótulos normalmente utilizados para distinguir atores societários são objeto de disputa simbólica, para atribuir sentido a seu agir. Portanto, a assunção de uma determinada denominação por parte das entidades entrevistada obedece a uma série de cálculos de auto-apresentação pública, destinados a posicioná-las em campos específicos do mundo das organizações sociais perante interlocutores determinados (LAVALLE, CASTELO E BICHIR, 2008).

Mediante a aplicação dos critérios definidos na página anterior tornou-se possível delinear categorias de atores da sociedade civil cujas feições tornam-se claras pelas denominações aqui utilizadas e sistematizadas em cinco grandes categorias: 1) ONGs, fóruns e redes articuladoras; 2) entidades sindicais, federações, confederações e movimentos sociais; 3) entidades religiosas, filantrópicas e afins; 4) entidades ligadas ao Estado (conselhos, empresas públicas, universidades e órgãos de pesquisa e extensão); 5) empresas e universidades privadas.

A classificação⁴⁰ que se segue pretende mapear e pontuar as diferenças desses atores para posteriormente examinar os espaços que essas organizações ocupam na relação com o Estado e a sua atividade política. Evidentemente, é uma tentativa de organizar os dados da pesquisa de forma que fiquem mais próximos à realidade.

⁴⁰ A classificação foi feita a partir do que consta nos documentos sobre a composição dos Conseas. Na frente do nome de cada representante consta a entidade de que faz parte. Essa entidade foi a utilizada para a classificação.

É preciso fixar o olhar e examinar cuidadosamente apenas as conexões internas próprias a cada tipo de organização da sociedade civil, como se se tratasse de esquadrihar subcampos caracterizados por lógicas relacionais distintas. Aqui serão salientadas apenas as principais características e as feições mais relevantes do funcionamento de cada tipo de organização, de modo a atentar para lacunas no estado do conhecimento sobre os atores estudados. No capítulo cinco, a partir das entrevistas, as organizações dos representantes dos três Conseas serão detalhadas, atentando-se para o aspecto da legitimidade da representação.

4.2.1 ONGs, Fóruns e Redes Articuladoras

As ONGs colocam-se cada vez mais como atores no espaço público e assumem de fato posições relacionadas ao poder e às políticas públicas. Elas existem e funcionam, no entanto, com uma lógica diversa da representação por delegação. Quem representam, quem as controla e através de quais mecanismos, a quem respondem? Essas organizações foram ganhando legitimidade como atores nos espaços e jogos de poder público, frequentemente como porta-vozes de interesses e grupos sociais, outras vezes defendendo interesses difusos, sem que tivessem qualquer mandato representativo por delegação para tal. As ONGs não podem ser responsabilizadas através dos princípios clássicos de participação ou de delegação. Seus membros não são os beneficiários ou os afetados diretos por suas ações (LANDIM, 2006; PINTO, 2006).

As Redes Articuladoras diferem significativamente das ONGs em aspectos relevantes para análises preocupadas com a compreensão das dinâmicas e padrões de interação que ordenam o universo das organizações civis. Isto, em virtude de serem fundadas por outras entidades com o intuito de coordenar e articular suas ações, de construir agendas comuns e de escalar sua capacidade de agregação de interesses, com fins de representação perante o poder público e outros atores sociais. Por outras palavras, as articuladoras podem ser classificadas como organizações da sociedade civil de terceira ordem, distintas tanto daquelas instituídas sob o signo da identidade entre beneficiários e fundadores, administradores ou trabalhadores das associações, organizações civis (como as associações de bairro ou as de caráter comunitário), quanto daquelas outras estabelecidas para beneficiar terceiros definidos como pessoas ou segmentos da população. Assim, as articuladoras, como a Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (ABONG), cujos trabalhos estão orientados para outras

entidades, são produto de uma estratégia bem sucedida de construção institucional que reflete o adensamento e a diferenciação do universo das organizações civis (LAVALLE, CASTELLO E BICHIR, 2008).

Os Fóruns se inserem na mesma lógica de coordenação da ação e agregação de interesses das Articuladoras, trabalhando diretamente com organizações da sociedade civil agrupadas por afinidades temáticas; no entanto, diferenciam-se delas por se caracterizarem mais propriamente como espaços de encontros. Duas considerações permitem classificar os Fóruns como organizações civis: primeiro, em que pese seu caráter periódico, possuem um grau de institucionalização suficiente para impedir que seu funcionamento se torne esporádico; segundo, constituem uma peça importante da construção institucional das próprias organizações civis, peça especialmente adequada para o desenvolvimento e sustentação do trabalho em redes temáticas. Embora o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas constituam, de longe, os arranjos institucionais participativos privilegiados na literatura, os Fóruns desempenham papel relevante na definição e coordenação de prioridades para os conselhos (LAVALLE, CASTELO E BICHIR, 2008).

ONGS, Fóruns e Redes articuladoras presentes nos Conseas:

- Consea Nacional: Visão Mundial; Instituto Pólis; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE; Centro de Assessoria do Assuruá – CAA; Warã – Instituto Indígena Brasileiro; Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais – SASOP; Comitê de Entidades no Combate à Fome – COEP; Instituto Ethos; ONG Humanos Direitos; FASE; Articulação Semi-Árido – ASA; Ação da Cidadania; Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – ACBANTU; Agentes Pastoral Negros no Brasil – APNs; Instituto Materno Infantil de PE – IMIP; Pesquisa e Extensão Agroflorestral no Acre – PESACRE; Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN.

- Consea RS: ONG CAMP; Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania – CGAC; Fórum Fome Zero, Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Fesans RS.

- Consea CE: COEP-CE; Fórum Cearense de Segurança Alimentar e Nutricional.

4.2.2 Entidades sindicais, Organizações profissionais e movimentos sociais

No Brasil, as entidades sindicais foram as primeiras e mais consistentes formas de organização da sociedade civil. Mesmo com as profundas modificações que vêm sofrendo ainda constituem uma importante força organizada na sociedade. Também se devem citar as associações e federações patronais ligadas ao capital, como as federações de indústria e a federação da agricultura. Segundo Pinto (2003), elas regulamentam o exercício das profissões e defendem interesses de seus membros frente ao Estado.

Este grupo tem uma peculiaridade fundamental na sua relação com outras instituições da sociedade civil e com o próprio Estado: detém por delegação de seus membros ou mesmo por tradição das corporações profissionais que representam, um formidável poder de fala e de influência. (PINTO, 2003, p.17)

Os movimentos sociais entram nessa categoria classificatória por se tratar de uma categoria analítica referente à ação coletiva, estando envolvidos com uma diversidade de questões, formas de organização e expressão, e que buscam a mudança social. Ao invés de buscarem controle do poder político, procuraram por mudanças sociais. Desta forma, identificaram carências sociais e as transformaram em objetos de luta. Questões como a ecológica, a indígena, a feminista, os direitos humanos, entre outras, passam a ter a sociedade civil como um lugar privilegiado para o desenvolvimento de suas atividades e é onde seus discursos parecem fazer mais sentido (HOWELL e PEARCE, 2001). Aos movimentos sociais foi e é conferida uma capacidade de ação coletiva centrada na construção de novas identidades, normalmente não absorvíveis dentro do universo das instituições tradicionais de representação interesses; também um protagonismo altamente espontâneo, devido à exigência de uma mobilização não burocratizada ou corporativizada (LAVALLE, CASTELO E BICHIR, 2008). Os movimentos sociais constituem também uma tentativa de romper a centralidade do partido político na oferta de participação política, ampliando a esfera dos canais legítimos. Entretanto, os movimentos sociais e os partidos políticos, longe de serem excludentes, podem coexistir como canais complementares (BOSCHI, 1987).

Entidades Sindicais, Organizações Profissionais, Associações e Movimentos Sociais nos Conseas:

Consea Nacional:

Central Única dos Trabalhadores – CUT; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB; Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul – FETRAF-SUL; SESC São Paulo; Associação Brasileira de Nutricionistas – ASBRAN; Organização das Cooperativas do Brasil – OCB ;

Consea RS:

Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairro – FRACAB; OCERGS; FECOMERCIO; FIERGS; FARSUL; FEDERASUL; Força Sindical; FETAG; FETRAF SUL; Via campesina; União Estadual de Estudantes – UEE; Associação Rio grandense de fundações; Conselho Regional de Nutricionistas – CRN; Associação Gaúcha de Nutricionistas – AGAN; CUT-RS; União Gaúcha de Estudantes Secundaristas – UGES.

Consea CE:

Federação das Indústrias do Estado do Ceará; Associação Cearense de Supermercados; CUT-CE; Federação das Associações de Jovens Empresários do Ceará; Federação da Agricultura do Estado do Ceará – FAEC; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do CE; Associação de Municípios e Prefeitos do CE; Federação Entidades Comunitárias CE.

4.2.3 Entidades ligadas ao Estado (empresas públicas, Universidades públicas, conselhos)

Essas entidades se caracterizam por ter algum tipo de relacionamento formal com o poder público, seja através da co-gestão na formulação e acompanhamento das políticas públicas, como é o caso dos conselhos, seja pelo próprio caráter público das entidades, criadas pelo Estado para executar certas funções em determinadas áreas e/ou atender determinados públicos, como é o caso das empresas públicas, universidades.

Os conselhos têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder

executivo, voltados para políticas públicas específicas. São responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam (GOHN, 2000).

As empresas públicas são agentes do Governo Federal, Estadual ou Municipal, administradas indiretamente e, em sua maioria, vinculadas aos Ministérios ou Secretarias. Um exemplo é o da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2008).

As universidades, segundo o Relatório final da I Conferência de SAN, têm papel fundamental na defesa do direito humano à alimentação adequada.

A Universidade deve assumir a sua função social de assessorar, avaliar, estimular, incrementar e repensar linhas de pesquisa, extensão e ensino que enfatizem os fatores determinantes da fome e desnutrição, desemprego, degradação social e tanto outros problemas que afetam historicamente a população, afirmando a Segurança Alimentar enquanto um elemento essencial para a qualidade de vida dos brasileiros. (CONSEA, 1994, p.20)

Aqueles que representam as Universidades Públicas têm sua legitimidade baseada na lógica própria do sistema meritocrático e têm uma relação privilegiada com o Estado, pois suas manifestações sobre os assuntos éticos ou estritamente científicos têm o peso do saber acadêmico (PINTO, 2003). O Estado historicamente sempre respeitou e respeita esse tipo de saber. Por isso, determinadas universidades são convidadas a fazer parte dos diversos conselhos.

Entidades ligadas ao Estado (empresas públicas, Universidades públicas, conselhos) nos Conseas:

Consea Nacional:

Consea MS; Consea MA; Consea MG; Consea ES; Consea RS; Consea PR; Universidade Federal do Ceará; UNICAMP; Universidade Federal de Pernambuco, Rede de Educação Popular – TALHER- GO.

Consea RS:

EMATER-RS.

Consea CE:

UFC; UECE; Assembléia Legislativa CE; Banco do Nordeste; Superintendência Federal da Agricultura CE.

4.2.4 Entidades religiosas, filantrópicas e afins

Em relação à presença das entidades religiosas deve-se, em primeiro lugar, enfatizar a missão de caridade que acompanha todas estas instituições. A idéia de piedade, de doação ao próximo, de boas obras sempre aproxima-as dos pobres em missões de caridade, como “dar sopa aos pobres”, construir abrigos para os moradores de rua, etc. No caso do Brasil, à importância da Igreja Católica em si, como a religião da maioria da população, soma-se a sua ação através da Pastoral da Criança, a qual alcançou grande repercussão pelos bons resultados que trouxe no combate à desnutrição infantil. Portanto, não há nada a se estranhar na presença maior da Igreja Católica nos Conseas e também da Pastoral da Criança, que está representada nos Conseas Nacional e do Rio Grande do Sul. As demais representações religiosas são esparsas e não tem um peso maior nos Conselhos.

Quanto às instituições tradicionais de caridade, sua principal característica é a ação filantrópica, na qual não aparece o discurso de igualdade e da justiça social, mas sim um incentivo ao voluntarismo. Bastante conhecidas e até há pouco tempo incontroversas, essas entidades exercem fundamentalmente trabalhos de prestação de serviços e assistência direta ao público para o qual trabalham. Suas feições distintivas são pacíficas na literatura, onde costumam aparecer sob combinações com ênfases diferenciadas de quatro elementos recorrentes: *ethos* cristão, prestação de serviços de índole assistencial, atendimento dos segmentos mais vulneráveis da população e financiamento provindo do setor privado, não raro mediante a figura da fundação empresarial (CARVALHO, 1998; LANDIM 2002).

O perfil mais tradicional das entidades filantrópicas, embora caracterizado em parte nada desprezível da literatura sob a suspeição de um halo pré-moderno e conservador, é consensual. Contudo, a história recente do Brasil teria animado deslocamentos polêmicos no sentido de uma espécie de “onguização” das entidades assistenciais, levando-as a abandonar progressivamente sua tônica caritativa e apolítica para assumir uma maior politização de seus trabalhos e demandas (LANDIM, 2002, p.32-36; LANDIM 1998; COELHO, 2000: 64; PAZ, 2005, p. 18-19), (LAVALLE, CASTELO E BICHR, 2008).

Entidades religiosas, filantrópicas e afins nos Conseas:

Consea Nacional:

CNBB; CONIC; Pastoral da Criança.

Consea RS:

CNBB Sul; Rotary, Lions; Conselho de Missão entre Índios – COMIN (órgão da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil – IECLB); Pastoral da Criança.

Consea CE:

CNNB CE; Rotary; Lions.

4.2.5 Empresas e universidades privadas

As empresas sempre tiveram um papel de influência nas políticas públicas no Brasil, seja através da pressão dos representantes sobre o Estado, seja através da contratação de empresas privadas para a realização de determinados serviços. Mesmo não assumindo a centralidade dada a essa categoria pelas análises marxistas, destaca-se que essas entidades são dotadas de interesses e recursos de poder que podem se tornar atores políticos relevantes (MARQUES, 2003).

Segundo Offe e Wiesenhal (1984), organizações que detêm maior capital são as que têm maior poder de influência no debate com o Estado.

Um número idêntico de indivíduos interessados, com graus idênticos de determinação de defenderem e promoverem seus interesses pode produzir manifestações e práticas organizacionais muito diferentes conforme a localização estratégica dos membros dos grupos na estrutura social e conforme o status político que sua organização desfruta ou não. (OFFE e WIESENTHAL, 1984, p.224)

Para eles, enquanto os capitalistas têm um poder de sanção individual, os trabalhadores dependem inteiramente de suas organizações. Esta situação produz como diferença o fato de que as *lideranças* das organizações do capital têm uma maior capacidade de acionar sanções do que as do trabalho, muito mais vinculadas aos membros da base e com menor autonomia.

O importante é destacar que cada um desses tipos de capital (empresas e universidades privadas) apresenta características e estratégias diferentes, produzindo impactos diferenciados nas políticas públicas.

Empresas e universidades privadas nos Conseas:

Consea Nacional: Nestlé.

Consea RS: PUC-RS; URI; URCAMP

Consea CE: SEBRAE CE.

No quadro 06 apresenta-se essa classificação para os três Conseas.

Quadro 06- Classificação dos membros dos Conselhos

	CONSEA Nacional	CONSEA RS*	CONSEA CE
ONGs, fóruns e Redes articuladoras	17	03**	02
Sindicatos, Confederações Organizações profissionais, Associações e movimentos sociais	07	16**	08
Entidades ligadas ao Estado (Universidades, órgãos de pesquisa e extensão, conselhos)	10	01	05
Entidades religiosas, filantrópicas e afins	03	05	03
Empresas e universidades privadas	01	03	01
Total	38	32	19

Fonte: Dados de documentos retirados dos sites de cada Consea e da pesquisa de campo.

* O Consea RS tem a especificidade de ter em sua composição 1/3 de representantes vindo do Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, dentro da cota dos 2/3 destinada à sociedade civil. Ou seja, dos 32 representantes da sociedade civil, 16 são escolhidos no Fórum. Entretanto, para fins de classificação, buscou-se identificar esses membros de acordo com as organizações de que faziam parte previamente à sua participação no Fórum.

** O Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania aparece com 04 representantes e o Conselho Regional de Nutricionistas aparece com 02 representantes. Como aqui se trata da classificação

das entidades das quais os conselheiros fazem parte, optou-se por assinalar somente uma vez as duas entidades. Em outro momento, atenta-se para a sobre-representação dessas entidades.

No caso do Consea Nacional, parece haver uma clara intenção de se constituir um “conselho de especialistas”. O que de certa forma diminui a possibilidade de haver um possível caráter personalista. No exame de seus membros, constata-se a presença de apenas um empresário, o Presidente da Associação Brasileira da Indústria Alimentícia. Apesar de ainda aparecerem “personalidades”, a maioria do conselho é formada de representantes de ONGs, associações, representantes de Igrejas. Há uma presença significativa de organizações ligadas à questão da fome no Brasil, como são bons exemplos as quatro organizações profissionais e assemelhadas presentes: Articulação Nacional de Agroecologia; Instituto Materno Infantil de PE; OCB – Organização das Cooperativas do Brasil; ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição. Este grupo de quatro entidades também serve de exemplo do problema de representação quando a presença é efeito de uma escolha do Estado, e não de uma decisão consensual de organizações da sociedade civil: três destas organizações são de caráter nacional, mas uma estadual. Qual o critério para se escolher uma organização estadual para estar presente em um conselho deste tipo (PINTO, 2004b)?

Nesses cenários, considera-se que a representação dos setores excluídos e desarticulados da sociedade é feita por todas essas entidades relacionadas acima. Esses arranjos institucionais são muito frágeis, porque facilmente grupos organizados passam a falar em nome dos interesses dos desorganizados e os representar, sem que obrigatoriamente as pessoas que estão sendo representadas se reconheçam nesses grupos, ou lhes tenham delegado poderes para tal (PINTO, 2003).

No Consea RS, percebe-se uma forte predominância de indivíduos ligados a movimentos sociais, sindicatos, federações e/ou confederações, impulsionando o debate sobre SAN, já que são, em sua maioria, representantes do Fórum estadual de SAN. Nas últimas décadas do século XX e neste século, estas organizações têm tido posições de liderança no alargamento de questões políticas que tem a ver com direitos, em todos os sentidos, desde os direitos individuais até questões relacionadas com a biodiversidade. Deve-se a elas a incorporação de temas no debate público que até então tinham ficado de fora e que, na maioria das vezes, não eram sequer considerados como legítimos (PINTO, 2003).

O Consea CE tem muito menos representantes da sociedade civil que o Consea RS; são somente 19. Como no Consea RS, no do Ceará a presença de movimentos sociais, confederações, associações e sindicatos é considerável em relação a outros setores da sociedade civil. Mas no Consea CE as Confederações e associações são referentes à área patronal, o que o diferencia substancialmente do Consea RS.

Ao longo deste capítulo, teve-se a preocupação de mapear os Conseas e discutir as formas de composição de cada um, explicitando os diferentes atores da sociedade civil. A existência de diferentes grupos na composição dos Conseas coloca a questão da representação no centro do debate. Mesmo que as diferentes entidades tenham projetos políticos conflitantes e/ou complementares, a importância da sociedade civil na vida pública reside no seu papel como arena para a expressão da diversidade (ABERS e KECK, 2008). Mas é preciso problematizar a composição. Não adianta ter uma representação diversificada, inserir diferentes grupos se, de fato, é a ação, o discurso que vale. O que está realmente sendo representado? Qual a legitimidade desses representantes?

No próximo capítulo, atenta-se para a questão de como o representante atua, ou seja, o que ele faz em prol dos interesses dos seus representados. Na verdade, busca-se verificar o que se esperava de cada organização (por causa dos seus objetivos, projeto político, legitimidade perante a sociedade para tratar do tema da SAN, entre outros aspectos), quando esta é inserida na composição dos Conseas e o que o representante (como indivíduo com suas trajetórias, valores, experiências, etc.) realmente faz. Isso porque uma coisa é diferente da outra. O representante pode fazer parte da organização “x”, que foi escolhida para compor o Consea por sua história de luta em defesa dos direitos sociais, mas pode não conseguir agir em prol dos interesses da organização. Entretanto, se fosse outro representante, dependendo de sua atuação e/ou trajetória sócio-política, esses interesses poderiam ser alcançados. No limite, é a atuação do conselheiro que deverá ser analisada.

Essas são questões recorrentes no debate sobre representação política e que serão tratadas no capítulo seguinte.

5 O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSEAS: da legitimidade à influência nas políticas públicas

O que queremos com os conselhos? Os conselhos representam só a sociedade civil chamada “organizada” ou também a sociedade civil “massa”, a população em geral? (...). Evidentemente, o que queremos é uma representação da opinião pública, crítica. E, portanto, uma representação de todos, e não apenas da sociedade civil organizada. Ou então, a nossa tarefa vai ser organizar as massas para que elas participem dos setores organizados. Ficará uma minoria sempre querendo representar a população em geral. (WANDERLEY, 2003, p.39 e 40)

Este capítulo retoma a discussão teórica sobre a representação, especialmente a simbólica e substantiva, como base para o entendimento dos dados da pesquisa. Busca-se, a partir da teoria, refletir sobre o processo de representação que acontece nos três Conseas estudados. A reflexão que se faz aqui parte do entendimento de que os conselhos, se considerados como “espaços de interlocução política, negociação e deliberação, (...) mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social” (RODRIGUES et al, 2007, p. 82), devem influenciar as políticas públicas.

Assim, a análise aborda de duas maneiras cada um dos Conseas. Primeiro, analisa-se a temática da representatividade, ou seja, analisam-se os vínculos institucionais dos indivíduos com as suas organizações sociais, o modo de escolha dos representantes, os meios de discussão utilizados pelos conselheiros para se relacionarem com a sua base e as relações mantidas com as demais entidades presentes nos Conseas, a fim de identificar possíveis conflitos e embates. Faz-se uma breve descrição das entidades dos conselheiros entrevistados para se identificar como a representação é compreendida (quais interesses são defendidos pelos conselheiros: pessoais, dos seus representados ou das organizações que representam) e como se dá a legitimidade da representação (quem ou o quê os legitima para defender determinados pontos de vistas). Para que se pudesse compreender como se processa a representação política das organizações da sociedade civil nos Conseas pesquisados, foi necessário entender os papéis desempenhados pelos diferentes tipos de organizações e seus representantes e as formas como estes se relacionam entre si. O fato de os conselheiros

ocuparem determinadas posições na estrutura social permitiu a obtenção de um “assento na mesa” de discussão com o Estado nos Conselhos estudados, conforme identificado nas entrevistas com a maioria dos representantes da sociedade civil.

O segundo modo de análise refere-se à influência dos Conseas nas políticas públicas. Espera-se que esses espaços estejam fazendo emergir novas relações entre sociedade e Estado, buscando incluir grupos que até então estavam excluídos do debate público. Essa análise foi realizada pesquisando-se as atas das reuniões de cada Consea estudado e foi complementada com a realização de algumas entrevistas com conselheiros, a fim de identificar as deliberações sobre questões no âmbito da política pública, tanto nacional quanto nos dois estados, e a força da sociedade civil na promoção de direitos.

5.1 A representatividade nos Conseas

Boa parte da literatura sobre os conselhos enfatiza a assertiva de que o vínculo institucional entre conselheiros e organizações sociais é um dos aspectos centrais para que os conselhos se efetivem como espaços plurais e legítimos de representação de interesses de segmentos sociais. É importante notar, segundo Santos (2004), que para que a co-gestão, entre a sociedade civil e o Estado, na formulação de políticas públicas, se traduza realmente num aprofundamento da democracia, é necessária a garantia de um espaço de consulta às bases, tanto na eleição do representante, quanto nas definições das posições a serem tomadas. É muito importante definir como os diferentes atores da sociedade civil, agrupados em blocos, são autorizados para falar em nome de determinados grupos específicos ou de pessoas. Se a representação é um processo que envolve uma relação, como afirma Young (2000), em que medida e como os representantes se relacionam com os seus representados?

Segundo Bourdieu (1990, p.188):

Quando o ato de delegação é realizado por uma única pessoa em favor de uma única pessoa, as coisas são relativamente claras. Porém, quando uma única pessoa é depositária dos poderes de uma multidão de pessoas, ela pode estar investida de um poder transcendente a cada um dos mandantes.

Para este autor,

A delegação representa um ato de magia que permite fazer existir o que não passava de uma coleção de pessoas plurais, uma série de indivíduos justapostos. (...) Quanto mais despossuídas são as pessoas, sobretudo culturalmente, mais elas se vêem obrigadas e inclinadas a confiar em mandatários para ter voz política. De fato, os indivíduos em condição isolada, silenciosos, sem palavra, sem ter nem a capacidade nem o poder de se fazerem ouvir, de se fazerem entender, estão diante da alternativa de calar e de ser falados. (1990, p.191)

A partir da diversidade de organizações que fazem parte dos Conseas e as suas diferentes atuações e concepções de política pública tem-se uma questão que merece ser tratada com maior profundidade que é a da legitimidade dessas entidades nos Conseas. Quais são os critérios de legitimidade? Segundo Lüchmann (2007, p.151), alguns critérios aparecem nesses espaços:

ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com “uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania” (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002); e ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em “expressar os interesses do respectivo segmento social” (TEIXEIRA, 1996, p.15 – grifos no original)

Nos Conseas observa-se a presença de representantes que fazem parte de movimentos sociais e de fóruns que estiveram diretamente ligados à luta pelo direito à alimentação e à redução da fome e da miséria nos últimos anos. Tornaram-se, desta forma, legitimados para falar em nome de uma grande parcela da população que não tem acesso à alimentação saudável e, por este motivo, foram escolhidos para integrar os Conseas.

Tendo em mente estas considerações, a representatividade nos Conseas foi analisada através de três variáveis:

- a forma como o representante foi escolhido;
- o meio utilizado pelo representante para consultar a base; e
- a trajetória associativa do representante.

O formato de participação dos associados na escolha dos conselheiros é fato importante na percepção do tipo de associativismo predominante e na análise da possibilidade de formulação de políticas públicas (SANTOS, 2004). Para a análise, utilizaram-se duas formas no processo de escolha do conselheiro por sua instituição: a centralizada e a coletiva. A prática centralizada na escolha dos representantes é expressa pela indicação direta do

presidente da organização ou pela indicação do Presidente da República, no caso do Consea Nacional, e/ou Governador, para os Conseas estaduais. A prática coletiva refere-se à escolha dos conselheiros por reuniões da direção ou em espaços ampliados e abertos a todos os associados, como as assembléias, plenárias ou fóruns de SAN. Com relação a estes últimos, Santos (2004, p.133) assinala que “a eleição de organizações representantes da sociedade civil em fóruns próprios aponta para um tipo de representação que vai além da própria instituição do conselheiro, tendo em vista que este precisa se legitimar diante de um segmento social”.

Os meios utilizados pelos representantes para consultar a base são instrumentos essenciais para a compreensão da legitimidade da representação, tendo em vista a centralização ou descentralização das decisões e, até mesmo, para verificar a importância que as temáticas abordadas nos Conseas têm no interior das organizações (SANTOS, 2004). Os mecanismos utilizados podem ser as reuniões de direção e/ou as reuniões/plenárias das instituições. A representatividade também deve ser pensada por meio da forma como as organizações presentes nos Conseas se relacionam, se são relações de conflito ou de apoio a temas. Isso é importante porque mostra a capacidade de articulação de cada conselheiro com os seus semelhantes e de que forma ele atua no sentido de procurar pontos de convergência para a construção de eixos e pontos que possam ser definidores de políticas públicas. Conforme destaca Avritzer (2000, p.78), “os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado”. Se os conselhos consomem muito de seu tempo somente tentando gerenciar os conflitos existentes no seu interior, pouca coisa pode ser produzida. Porém, se os conselhos buscam extrair dos conflitos temas e demandas que favoreçam a construção de uma agenda conjunta, esses espaços podem se tornar locais de co-gestão entre a sociedade e o poder público.

A diversificação das trajetórias dos representantes, considerando a formação educacional, a trajetória associativa e como eles vivenciam as suas entidades também condiciona o processo de representação. Segundo Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), o caráter institucional de representação dos conselhos é caracterizado pelo fato de que todos os representantes da sociedade civil têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação ou de associação a uma organização social. Essa participação sócio-política influencia no caráter da representação e por isso foi detalhada, conforme será visto nas páginas seguintes. Segundo Barreira (1994), indivíduos que tiveram a sua inserção política por meio dos

movimentos sociais constroem um capital político e têm uma noção eficaz de representação. Para ela,

...a aquisição de práticas de reunião, as mobilizações para obtenção de melhorias urbanas nos bairros e, sobretudo, a experiência de reivindicações coletivas, são elementos que se consolidam e se transmitem cumulativamente, constituindo uma espécie de capital político com vital importância em momentos oportunos de exercício da representatividade. (BARREIRA, 1994, p.150)

5.1.1 A representatividade no Consea Nacional

A representatividade no Consea Nacional, caracterizada pelo processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil, pelos canais utilizados para a consulta à base e pelas trajetórias dos representantes, mostra que a legitimidade da representação está baseada, principalmente, na capacidade de os representantes conseguirem passar, de alguma forma, as informações obtidas no Consea para a sua base. O processo de escolha dos representantes também ajuda a legitimar essa representação. No Consea Nacional, a maioria dos representantes foi escolhida de forma coletiva, como pode ser observado no Quadro 07.

Quadro 07- Processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Consea Nacional

Processo de escolha dos conselheiros	Consea Nacional
Indicação coletiva	60% (N=13)
Indicação individual/centralizada	27% (N=6)
Eleição	13% (N=3)
Total	100% (N=22)

Fonte: dados das entrevistas.

O vínculo entre representantes e representados no Consea Nacional aumenta, se realizado por meio de eleição dos representantes, pois o ato eleitoral é característico de um sistema democrático e expressa os anseios de uma coletividade. Constata-se, para esse caso,

que os conselheiros da sociedade civil no Consea Nacional têm o respaldo de uma entidade, uma vez que foram escolhidos por indicação coletiva e/ou eleições (73%, somando as duas formas), isso se traduz em um tipo de vínculo associativo. Os conselheiros que declararam ter sido escolhidos por meio de indicação de um único indivíduo, seja pelo Presidente da República, presidente do Consea ou por outro ator social, não têm obrigatoriedade formal ou subjetiva de manter contato com a entidade representada. Entretanto, a indicação desses representantes pode ter levado em conta outras atribuições que não o vínculo associativo, mas a suas experiências no relacionamento com o poder público, movimentos sociais e/ou lideranças e organizações associativas.

A representatividade também pode ser medida pela relação estabelecida entre representante e representado, isto é, analisando-se se o representado legitima a atuação dos seus representantes, através da realização de reuniões, de encontros ou por outros meios. O Quadro 08 apresenta essas informações.

Quadro 08- Meios utilizados pelos representantes da sociedade civil para consultar a base no Consea Nacional

Meios utilizados para consulta à base	Consea Nacional
Não têm	23% (N=5)
Reuniões	54% (N=12)
Outros (eventos, emails, relatórios)	23% (N=5)
Total	100% (N=22)

Fonte: dados das entrevistas

Os mecanismos de consulta à base citados como mais utilizados são as reuniões plenárias com os membros da instituição. Alguns conselheiros citam a troca de emails como uma fonte de relacionamento com a base, e outros ainda indicam o encontro em eventos. Entretanto, essa é uma questão recorrente do problema da representação política: a dificuldade de relacionamento com a base. Quais seriam os melhores meios para se relacionar com a base? As reuniões periódicas são os principais mecanismos de informação, fiscalização e acompanhamento das decisões do Consea, para os representados. É nessas reuniões que os integrantes das entidades conseguem debater e apresentar demandas para que o representante leve para o Consea. Os outros meios utilizados (emails, eventos, relatórios) só conseguem dar

conta do *feed back*, isto é, os integrantes da entidade só acompanham as decisões num momento posterior, não conseguindo ter interferência na atuação do representante.

Sobre a dificuldade de articulação e canais de relação com a base, um conselheiro do Consea Nacional, representante da ASBRAN, diz o seguinte:

embora seja uma representação de entidade nacional, com base territorial ampla, sempre houve mecanismos de comunicação que puderam retroalimentar as entidades para as atuações do mandato (...) em que pese a dedicação e o esforço das entidades em capilarizar o debate e a participação o mesmo não se dá de forma absoluta e com a fluidez desejada, pois a representação de mais de quarenta mil pessoas espalhadas por todo o território nacional faz com que os mecanismos de comunicação e interlocução nem sempre sejam efetivos e adequados.

Isso indica que uma entidade atuante em nível nacional tem mais dificuldade de se relacionar com a sua base, corroborando a idéia de que talvez um Conselho que tenha representantes de entidades nacionais não garanta a representação dos interesses de seus representados, sendo mais interessantes, nesses casos, conselhos regionais ou locais. Nos âmbitos regional ou local, aspectos como a força associativa pré-existente podem ser uma característica favorável ao envolvimento do representante com os interesses do representado, favorecendo também o diálogo e a comunicação. Isso é mais complicado de ser verificado no âmbito nacional. A fala indica também a fragilidade do processo de comunicação e prestação de contas quando a entidade tem muito filiados e/ou integrantes.

O Quadro 09 mostra como os conselheiros do Consea Nacional percebem a sua relação com os demais participantes da sociedade civil do Conselho, indicando que podem existir representantes que não conseguem trabalhar conjuntamente e outros que buscam atuar em grupo para alcançar determinados objetivos. As relações entre os conselheiros da sociedade civil podem ser de duas maneiras: trabalho conjunto e divergências. O item “trabalho conjunto” refere-se a apoio a temas, respaldo nas discussões, complementação de idéias, troca de informações. O item “divergências” refere-se à dificuldade de construir uma proposta em conjunto.

Quadro 09 - Relação dos representantes da sociedade civil com os outros conselheiros no Consea Nacional

Relação dos conselheiros com as outras organizações	Consea Nacional
Trabalho conjunto	77% (N=17)
Divergências	23% (N=5)
Total	100% (N=22)

Fonte: dados das entrevistas

No Consea Nacional, as entrevistas mostram que existe apoio a temas conjuntos. Todos esses levantamentos a respeito de pontos diversos que compõem a dinâmica dos conselhos indicam altos índices de consenso e um funcionamento bastante harmonioso. As divergências de opinião e o confronto de idéias parecem não estar presentes no cotidiano do Consea Nacional.

A maioria dos representantes da sociedade civil disse ter uma boa relação com os demais conselheiros, facilitando o consenso e a proposição de políticas públicas. Também ficou claro nas entrevistas que os representantes da sociedade civil são os que mais introduzem temas para o debate nas reuniões e os que mais apresentam propostas. Por essa razão, um conselheiro, representante do SESC-SP, declarou que “o Consea é um órgão representativo, sobretudo da sociedade civil e, por vezes, parece demasiado chapa-branca”.

Um outro fator que também tem uma relação direta com a questão dos conflitos diz respeito à concepção do poder público sobre a política pública de SAN. Governos mais sensíveis à questão da segurança alimentar indicam pessoas que compartilham das mesmas visões dos representantes da sociedade civil. Quando as concepções são divergentes, pode acontecer o contrário, gerando conflitos maiores ou o até mesmo esvaziamento desses espaços.

No caso do Consea Nacional, por ocorrer boa relação entre poder público e sociedade civil, alguns conselheiros sentem-se incomodados com as convergências existentes e questionam a semelhança de temas propostos por algumas organizações da sociedade civil e pelo governo. Para o representante do SESC SP, “há uma excessiva participação de temas de interesse do Governo”. Porém, alguns conselheiros citam o comprometimento de certos governos com a questão da segurança alimentar como ponto positivo. Para o representante da

ASBRAN, mesmo trabalhando juntos governo e setores da sociedade civil, muitas vezes não há um avanço nas discussões e nem conquistas muito marcantes, como ele próprio sugere na entrevista a seguir:

Experimentamos, nos últimos três anos no Consea Nacional, uma rica convivência entre os interesses dos setores da sociedade civil e do Governo, em que ambas as partes tiveram plenas condições de pautar agendas das instâncias de decisão do Consea. No entanto, os temas embora fossem abordados com a devida seriedade e importância não significa necessariamente que a condução e o tratamento recebido dentro do Governo era o que desejávamos.

Draibe (1998, p.14), ao analisar alguns conselhos de política em nível nacional, propõe uma tipologia baseada em quatro posturas de interação entre sociedade civil/Estado. Apesar de não se deter especificamente na relação entre os diversos atores da sociedade civil, a descrição utilizada pela autora pode ajudar a compreender o caso do Consea Nacional. Os padrões de interação propostos são os seguintes:

1) Conselhos pautados pela negociação, cujas características são o diálogo, o apoio técnico para a discussão e a prática de aprovação por consenso, resultando em um conselho produtivo e autônomo;

2) Conselhos pautados pelo conflito, em que existe um diálogo razoável, que pode ser intensificado, tornando o conselho produtivo; entretanto pode haver uma fraca relação do representante com a base, dificuldade com indefinições, havendo concorrência com os Ministérios, o que geraria a paralisia e um conselho pouco produtivo e que influiria na política com dificuldades;

3) Conselhos pautados pela cooperação, em que há baixa ou nula divergência interna e forte autoridade moral, os representantes opinam e exercem pressão sistemática, resultando em um conselho relativamente produtivo, que consegue, na maioria das vezes, influir nas políticas públicas;

4) Conselhos pautados pela burocracia, que carecem de mecanismos de informação e onde existe um absenteísmo dos membros do Governo, cumprindo apenas funções burocráticas, portanto pouco ativos.

Desse ponto de vista, o Consea Nacional estaria encaixado no terceiro tipo de padrão de interação. Esse Conselho pode ser visto como um espaço caracterizado pela pouca

divergência e pela capacidade de intervenção, mesmo que ainda em fases de consolidação, nas políticas públicas, conforme será visto mais a frente.

Com relação à trajetória associativa dos conselheiros da sociedade civil no Consea Nacional, percebe-se um maior número deles com experiências de associativismo, talvez pela própria característica deste Conselho, em que o representante deve ser uma pessoa com uma longa trajetória e com relevância e reconhecimento nacional.

Quadro 10- Trajetória associativa dos conselheiros da sociedade civil no Consea Nacional

Entidade que representa	Demais entidades de que participou e/ou participa	Outras informações relevantes
APNs – Agentes de Pastoral Negros do Brasil	Partido político, Igreja Católica, Sindicato dos Professores do Estado de SP; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conselho do Direito da Mulher de Palmas –TO; Conselho da Merenda Escolar de Marília – SP.	Pró-reitora de extensão, cultura e assuntos comunitários da UFTO
Visão Mundial	Igreja Evangélica, Ação da Cidadania	Pastor
SASOP	Consea BA; ABONG	Engenheiro Agrônomo
SESC SP	Conselho Estadual de Segurança Alimentar de SP; Federação Internacional de Esportes para Todos – FISpT; Fundação Itaú Cultural; Art for the World – Suíça.	Sociólogo;
Consea MS	Instituto PLENUS de Responsabilidade Social – Campo Grande – MS; FESANS – MS; FBSAN; COMIDhA; Ação da Cidadania – MS	Economista; coordenadora de Gestão do Consórcio Social da Juventude Marangatu – Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego do Ministério do Trabalho
Talher estadual GO ⁴¹	Conselho Municipal de Saúde; Consea Municipal Goiânia; Fórum de Saúde e Segurança de SP	Consultora do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

⁴¹ O Talher é uma rede criada pela Assessoria de Mobilização Social do Programa Fome Zero formada por mais de 30.000 agentes multiplicadores (educadores populares) que, em todos os estados, cuida da educação cidadã dos agentes e dos beneficiários do Fome Zero,

IBASE	Consea MG, IBASE; FBSAN	Sociólogo
Asbran	Conselho Regional de Nutricionistas, Fesans MG, Consea MG; Conselho Regional de Nutricionistas	Nutricionista; Professor da UFOP
UFC	Consea CE; Movimento por moradia; Igreja católica	Doutora em Sociologia
OCB	SESCOOP/DF;	Economista
IBASE	IBASE; Partido político; FBSAN	Mestre em Desenvolvimento Agrícola; Fez parte do Comitê Organizador do Fórum Mundial de Soberania Alimentar
COEP	Ação da Cidadania; Orçamento Participativo;	Engenheira eletricista
CUT Nacional	CONSEA – PB; Consea João Pessoa; Partido Político; FESANS PB, Rede de Educação Cristã; Sindicato dos Eletricitários; CUT; Fórum de Economia Solidária; Movimento pela Paz; Rede de Educação Cristã – Talher/Fome Zero;	Membro da Coordenação dos Movimentos sociais (CMS-PB).
Consea Maranhão	ONGs, Movimentos sociais, Orçamento Participativo, Igreja, Sindicatos, Conselho da Criança e Adolescente, Conselho de Trabalho, Conselho de Assistência Social, Fesans, Ação da Cidadania – MA; CUT	Licenciado em Filosofia; especialista em Economia solidária; Consultor do INCRA/MA.
FASE	ONGs; FBSAN; movimento ecológico Articulação Nacional de Agroecologia; Associação Brasileira de Reforma Agrária; Fórum Nacional de Reforma Agrária; FBSAN	Antropóloga.
Consea MG	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de BH; Núcleo de Instituições Públicas Pró-	Economista; Assessor técnico dos programas de segurança alimentar

promovendo a capacitação, os direitos humanos e civis, o fortalecimento dos movimentos sociais, o acompanhamento de políticas públicas e a implementação dos programas.

	Fome Zero (Instituto Cidadania)	da Prefeitura de BH
Conic	Movimentos sociais de Direitos Humanos, Direitos da criança e adolescente; Igreja católica; Fórum de Segurança Alimentar	Doutor em Teologia
CONSEA RS	Emater, FESANS RS, Conselho de Saúde, Partido Político, Movimento Eclesial de Base; ONG Maria Mulher; Movimento feminista	Nutricionista.
FBSAN	FBSAN, Centro de Pesquisa Universitário	Doutor em Ciências Econômicas; Professor do CPDA/UFRRJ; Consultor do Instituto Pólis; colaborador do Projeto Fome Zero
UFPE	ONG, Consea PE, Fórum Estadual de Segurança ;Alimentar e Nutricional, Ação da Cidadania	Nutricionista; Professora UFPE;
UNICAMP	ONG, Instituto Cidadania	Administrador de Empresas; Professor UNICAMP; Coordenador Projeto Fome Zero Instituto Cidadania.
CONSEA PR	Rede Evangélica Nacional de Ação Social – RENAS; MST; CPT; ONG Terra de Direitos; Instituto Cristão de Desenvolvimento; REPAS; Igreja Evangélica; FESANS PR	Doutor em História

Fonte: dados das entrevistas.

Os dados acima não deixam dúvida sobre o alto grau de participação cívica dos conselheiros em relação à média da população do país. A maioria dos conselheiros tem uma trajetória diversificada, tendo algum tipo de vinculação associativa a uma organização social: sindicatos ou associações profissionais, instituições religiosas, partidos políticos, ONGs; enfim, uma pluralidade de organizações que conformam o tecido social organizado do país.

A maioria tem ligação direta com entidades que trabalham o tema de SAN (outros Conseas, Ação da Cidadania, Fóruns de SAN, Programa Fome Zero, dentre outros). Isso garante a qualidade das discussões.

5.1.1.1 Descrição das entidades dos entrevistados do Consea Nacional e a busca pela legitimidade

Para a discussão sobre representação política, constatou-se a necessidade de fazer uma breve caracterização das entidades participantes do Consea Nacional, abordando as principais características de cada uma, conforme consta dos documentos oficiais dessas entidades, sem qualquer julgamento e/ou avaliação da autora.

A entidade Agentes de Pastoral Negros do Brasil (APNs), ligada ao movimento negro, surgiu em 1983, advinda do contexto das lutas de libertação desenvolvidas nas comunidades eclesiais de base e nos movimento sociais das décadas de 70 e 80. Foi classificada como movimento social pela entrevistada e, segundo ela,

A Agentes Pastoral Negros do Brasil foi, até então, a única entidade do Movimento Negro Brasileiro a ter uma cadeira no Consea Nacional. Desta forma, a minha responsabilidade é muito grande, minha representação sempre extrapolou a entidade. Tive que ampliar a representação e falar também pelas comunidades quilombolas e pelas comunidades de matriz africana.

Percebe-se claramente uma representação delegada por experiência e por escolha, em que tanto a representante quanto a entidade têm trajetórias de lutas pelos direitos dos negros no Brasil. A Agentes de Pastoral Negros está organizada em 19 estados brasileiros e é uma entidade representativa da comunidade negra que atua no combate ao racismo, à discriminação e ao preconceito racial numa perspectiva macro-ecumênica em todos os estados brasileiros.

A forma de representação, a posição central ocupada no país e a relação com outras entidades do movimento negro fizeram com que esta organização fosse uma das escolhidas para participar do Consea. Como é a única entidade integrante do movimento negro no Consea, sua representante se sente legitimada para falar em nome da causa dos negros, mesmo não tendo recebido a autorização explícita dos diversos movimentos no País.

A ONG Visão Mundial é uma organização não-governamental (ONG) cristã humanitária e dedicada ao desenvolvimento econômico e social, criada em 1950, e presente em aproximadamente 100 países. A Visão Mundial se insere no âmbito das Organizações

Não-Governamentais que trabalham causas fora dos seus estados nacionais, defendendo atores que não as indicaram para tal função; por isso tem, do ponto de vista analítico, a representação simbólica.

A escolha do representante dessa organização deu-se por meio de eleições organizadas pelos evangélicos da Aliança Evangélica Brasileira. Segundo seu representante, existe um acompanhamento feito pela ONG e a necessidade de que ele apresente relatórios, à sua entidade, sobre sua atuação. O representante participa também da Ação da Cidadania, e a sua trajetória é fortemente vinculada à entidades religiosas. Assim como outras ONGs, a Visão Mundial possui grande número de vínculos diretos com o poder público, grande poder de intermediação, além de acesso privilegiado a fluxos de informação, razão pela qual pode ter sido escolhida para participar do Consea.

O Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais –, fundado em 1987, é uma organização não-governamental de atuação nacional, constituída como associação civil sem fins lucrativos, apartidária, pluralista e reconhecida como entidade de utilidade pública nos âmbitos municipal, estadual e federal. Sua atuação na cidade e no campo das políticas públicas e do desenvolvimento local definem a sua identidade. Assim, como a ONG Visão Mundial, insere-se no grupo de entidades que podem ser definidas como detentoras de uma forma de representação simbólica, não tendo necessariamente um público-alvo definido *a priori*, pois trabalha com questões mais gerais do desenvolvimento das cidades.

A representante do Instituto Pólis participa do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e tem uma trajetória voltada para essa questão, motivo da sua escolha para a participação no Consea. Na verdade, neste caso, não foi o Instituto o responsável pela cadeira, mas sim a própria representante, por sua trajetória pessoal. Tanto que ao ser perguntada sobre que entidade representa no Consea, ela indicou a ONG, mas enfatizou o Fórum Nacional de Segurança Alimentar e, na maioria de suas respostas, o Fórum apareceu como a entidade representada. Isto revela a existência de uma ambigüidade com relação à representação, quando o representante faz parte de diferentes espaços, pois se percebe a dificuldade em definir a quem ele próprio representa.

O SESC é uma entidade representativa da área patronal, criado pelo empresariado do comércio e serviços há mais de 60 anos. No Estado de São Paulo, conta com uma rede de 30 unidades, em sua maioria centros culturais e desportivos. Oferece também atividades de

turismo social, programas de saúde e de educação ambiental, programas especiais para crianças e terceira idade, além de programas de combate à fome e ao desperdício de alimentos e Internet Livre, de inclusão digital. Foi pela criação do Programa Mesa Brasil que o SESC obteve assento nas reuniões do Consea. Seu representante no conselho não tem trajetória de lutas e participação em outras organizações sociais. Ele participa somente do Consea SP, também pelo SESC.

Segundo o representante do SESC, a efetividade de sua representação se dá pela apresentação de propostas e pontos de vista próprios da sua entidade, ou seja, dos empresários do comércio e serviços. Assim sendo, tem autorização para falar em nome da entidade que representa. Segundo ele, o Consea “assume frequentemente interesse de ordem corporativa sem perspectiva política (no sentido mais amplo)”. Esta fala reflete uma postura própria dos representantes patronais que, sendo minoria, tendem a descaracterizar as ações contrárias aos seus interesses.

A Rede de Educação Cidadã – Talher Estadual – organiza-se como um espaço de articulação de entidades e organizações sociais, promovendo participação e mobilização social, tendo em vista a promoção dos objetivos da implantação de uma política de segurança alimentar e nutricional. Os Talheres são constituídos de grupos de educadores(as), militantes dos movimentos sociais populares que atuam enquanto rede de entidades e educadores(as), trabalhando em suas realidades locais, interagindo com a conjuntura política e econômica específica, desenvolvendo atividades de educação cidadã que venham a indicar possibilidades de avanços das conquistas sociais e condições propícias para a erradicação da fome. A legitimidade da entidade faz com que a sua representante, mesmo não tendo uma trajetória muito longa em trabalhos com movimentos sociais, partidos políticos ou associações populares, represente simbolicamente determinados segmentos sociais. Para a representante, “o principal é estar sempre atento ao que poderá contribuir para a entidade que represento e para toda a comunidade/sociedade”.

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), criado em 1981, é uma instituição de utilidade pública federal, sem fins lucrativos, sem vinculação religiosa e apartidária. Sua missão é a construção da democracia, combatendo desigualdades e estimulando a participação cidadã. O público para o qual suas ações estão direcionadas é composto por movimentos sociais populares; organizações comunitárias; agricultores(as) familiares e trabalhadores(as) sem terra; lideranças, grupos e entidades de cidadania ativa;

escolas, estudantes e professores(as) da rede pública de ensino fundamental e médio; rádios comunitárias e experiências em comunicação alternativa; formadores(as) de opinião nos meios de comunicação de massa; parlamentares e assessores(as); gestores(as) de políticas públicas.

O representante do IBASE tem uma trajetória longa na assessoria a movimentos sociais e foi escolhido em virtude de sua participação no Fórum Mineiro de Segurança Alimentar. Nota-se que dois conselheiros se dizem representantes do IBASE, o que permite perceber a força dessa organização na criação do Consea. Isso tem a ver com a história de criação do Consea e com o envolvimento pessoal de cada representante. De acordo com o representante entrevistado, na época o presidente do Consea, “no mandato que agora se encerra foi criada uma comissão da qual participei, que consultou as entidades e indicou 42 nomes ao Presidente da República, que referendou essa lista”. Neste sentido, a sua escolha como representante no Consea tem mais a ver com uma trajetória pessoal de lutas do que com a organização que representa. O representante também integra a equipe do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar.

A Associação Brasileira de Nutrição – ASBRAN – é uma entidade sem fins lucrativos que congrega profissionais da área de nutrição e tem como um dos seus objetivos participar e lutar junto à sociedade civil organizada e aos órgãos governamentais para garantir o acesso à alimentação adequada, como um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros e um dever prioritário do Estado. O representante da ASBRAN tem uma longa trajetória na discussão sobre alimentação, uma vez que é nutricionista e pesquisador do tema, além de já ter feito parte de diversos espaços de discussão de SAN. Segundo ele, a sua representação no Consea Nacional se deu na condição de representante da ASBRAN e do Conselho Federal de Nutricionistas – CFN –, num acordo entre elas. Ou seja, esse conselheiro representa dois espaços. “A articulação e a militância na área que já existia favoreceu a aceitação do meu nome, uma vez que as duas entidades que faziam a indicação são de reconhecido trabalho na área”. Ele expõe o que significa representar:

para mim, ser representante é ter credibilidade perante os grupos e/ou movimentos/segmentos da sociedade e ser coerente com as discussões, demandas e encaminhamentos surgidos dos mesmos. Não se concebe representar a si próprio, defender idéias próprias, quando se recebe uma delegação para representar um coletivo, uma entidade de determinado setor, categoria ou movimento social.

Do seu ponto de vista, a legitimidade de sua representação está na autorização recebida pela entidade, buscando articular as suas idéias com as idéias dos grupos ou temas que procura defender.

A Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB – é o órgão máximo de representação do cooperativismo no País, órgão técnico-consultivo do Governo, tendo outras incumbências, entre as quais a de congregar as organizações estaduais de cooperativas, as OCEs. Estas são constituídas com as mesmas características da entidade nacional. A escolha da OCB para participação no Consea Nacional tem a ver com o seu papel na produção e abastecimento de produtos/serviços. Segundo o entrevistado, “hoje nós temos quase oito mil cooperativas filiadas ao sistema OCB, o que representa mais de sete milhões de pessoas associadas, distribuídas em treze ramos econômicos. As cooperativas podem ofertar produtos e serviços de qualidade, para o Governo e, principalmente para a sociedade”.

Na verdade, mesmo que o entrevistado diga ser representante do cooperativismo brasileiro, pela entrevista pode-se perceber uma vinculação mais ligada ao cooperativismo de maior porte do que ao denominado cooperativismo popular. A representação nesse caso está bastante ligada ao papel da representação do cooperativismo brasileiro, já que segundo o entrevistado, “hoje a frente parlamentar do cooperativismo (Frencoop) é uma das mais fortes e atuantes do Congresso Nacional”. Pode-se perceber que foi a posição central no Congresso que fez com que a OCB fosse umas das indicadas para representar a sociedade civil no Consea, embora, a partir da última reconfiguração desse conselho (pós-conferência), essa organização tenha deixado de integrá-lo. Para o representante, o mais importante é ser filiado à entidade que representa; sendo filiado, sente-se legitimado para representar a organização. Segundo ele, “como indicado da organização que trabalho e conhecedor da pressão da base por alguns assuntos pertinentes à segurança alimentar preciso me manifestar em nome do cooperativismo brasileiro, já que sou filiado ao cooperativismo”.

O Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP – é uma rede nacional de mobilização social que tem a missão de mobilizar organizações e pessoas para desenvolver iniciativas de combate à pobreza e transformar a luta contra a fome e a miséria na prioridade número um do Brasil. O COEP foi criado em 1993, como resultado do Movimento pela Ética na Política e no âmbito da Ação da Cidadania. O Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida é composto hoje por mais de setecentas organizações, privadas e públicas, federais, estaduais e municipais, atuando em rede de forma descentralizada em todos os

Estados brasileiros. O COEP, tendo nascido como parte da Campanha da Ação da Cidadania, diferencia-se dela por constituir-se como uma rede de entidades públicas cuja dinâmica de atuação é mais permanente, e o padrão de interação entre seus nódulos é mais estruturado. No entanto, como membro da Campanha da Ação da Cidadania, o COEP continua participando nas atividades que envolvem todos os demais comitês.

A representação apresenta-se complexa e é resolvida através do relacionamento da representante com as entidades que fazem parte do COEP. Segundo a entrevistada,

sendo representante de uma rede de mobilização social para o combate à fome e à pobreza, atuando em todo o território nacional, busco articular parcerias com outros Conseas nos estados, fortalecendo as ações em prol da segurança alimentar e nutricional.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) é uma organização sindical de massas de caráter classista, autônoma e democrática. Representa os interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora, por melhores condições de vida e de trabalho. Tem como objetivo organizar, representar sindicalmente e dirigir numa perspectiva classista a luta dos trabalhadores brasileiros da cidade e do campo, dos setores público e privado, dos ativos e inativos. A CUT é a maior central sindical da América Latina e a 5ª maior do mundo, estando presente em todos os ramos de atividade econômica. A razão da escolha para a participação no Consea se justifica pela grandeza e importância da entidade, além da trajetória pessoal do representante, que já participou de movimentos sociais, partido político e, atualmente, participa do Consea PB. A representação é feita através de articulação com os representantes e militantes da entidade nos diversos estados.

O Consea MA, instância vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, tem como objetivo propor e monitorar as ações políticas para a criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do estado do Maranhão, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação. O Consea MA é composto por trinta e seis membros, sendo 12 representantes da esfera governamental, indicados pela Câmara Intersetorial de Políticas Públicas e vinte e quatro membros representantes da sociedade civil, indicados pelo Fórum Maranhense de Segurança Alimentar e Nutricional. O Maranhão goza do privilégio de ter sido o segundo estado a aprovar e sancionar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional Estadual (Losan).

A trajetória pessoal do representante foi decisiva na escolha da entidade para integrar o Consea Nacional, já que ele participou de diversas entidades: movimentos sociais, partido político, entidades religiosas, outros conselhos, orçamentos participativos. Quando questionado sobre qual organização representava no Consea Nacional, citou duas: o Consea MA e a Ação da Cidadania. A maioria de suas respostas se referem à Ação da Cidadania, e não ao Consea MA, o que mostra a dificuldade da representação, quando o indivíduo participa de vários espaços. Quando indagado se ele se considera representante efetivo de sua entidade, respondeu como se representasse a Ação da Cidadania: “a minha entidade tem dificuldades na articulação nacional, por ter mais caráter de movimento, sem hierarquia e sem articulação eficaz. Me sinto mais representante do Maranhão”.

O Instituto Materno Infantil Professor Fernando Figueira – IMIP – é uma entidade de natureza pública, não estadual, sem fins lucrativos, que atua nas áreas de assistência médico-social, ensino, pesquisa e extensão comunitária. É voltado para o atendimento da população carente pernambucana. O representante tem uma longa trajetória de movimentos sociais, desde a sua participação nos serviços médicos da Liga Camponesa (PB), na Frente de Mobilização Popular do Partido dos Trabalhadores, no Ação da Cidadania e na ASA (Associação do Semi-Árido), tendo sido indicado pelo presidente do Consea para integrar este conselho.

Segundo seu depoimento na entrevista, não se considera representante de uma entidade. Na verdade, a sua representação está baseada na experiência de trabalho, há mais de quarenta anos na área de alimentação e nutrição. Para ele, ser representante significa ser intermediário das reivindicações de direitos perante o poder público, sem relacionar a sua representação com entidade alguma. Este conselheiro também pode ser identificado como “personalidade”, uma vez que, apesar de ser membro de uma entidade, não a representa de fato no Consea, representando, na verdade, pessoas dispersas, em decorrência de sua experiência na área. O indicado do IMIP-PE não se considera representante de um grupo, mas sim de idéias. Para ele, ser profissional de saúde e atuar na área de SAN por mais de 40 anos é que lhe confere legitimidade perante os grupos beneficiários das políticas públicas. “Eu tenho um posicionamento técnico e político em face da agenda do Consea. Fundamentalmente tenho quatro referenciais de posicionamento: a) razões de saúde; b) razões econômicas; c) razões sociais; d) razões ecológicas”. No seu ponto de vista, defender uma posição técnica e ética face aos problemas de SAN é o que legitima sua representação.

A ONG FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – foi fundada em 1961. É uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que atua em seis estados brasileiros e está voltada para a promoção dos direitos humanos, da gestão democrática e da economia solidária. Desde suas origens, esteve comprometida com o trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo. A sua representante também faz parte do FBSAN. Na FASE ela trabalha com temas voltados à Agroecologia e Reforma Agrária. Segundo ela, “nesta gestão que se inicia, após Conferência Nacional (2007-2009) fui indicada pela coordenação do Fórum; na gestão anterior (2004-2007), quando o processo de escolha seguiu outra sistemática, fui indicada, como integrante do campo agroecológico, pelas pessoas da sociedade civil que estavam participando diretamente da estruturação do Consea”. Num primeiro mandato, então, a representação se deu por sua participação no campo da Agroecologia. Nessa ocasião representava a FASE. No segundo momento, como é uma pessoa de importância e presença, foi indicada pelo Fórum Brasileiro. Ela acredita que representa os pontos de vistas e concepções tanto do Fórum quanto da FASE, na medida em que busca debater os temas propostos de políticas públicas e sugerir a sua inclusão na pauta do Consea Nacional.

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte – Comusan-BH – foi criado em maio de 2003, com caráter deliberativo. Assim como os demais Conseas, tem como objetivo principal a busca pelo direito humano à alimentação adequada. A representação do Comusan-BH se explica pelo fato de que havia uma pesquisadora envolvida com a política de Segurança Alimentar na época de criação do Consea Nacional e, então, ela foi indicada por sua atuação. Com o seu falecimento, foi indicado outro nome para substituí-la. O representante, na época da pesquisa, era o secretário executivo do Comusan-BH e foi escolhido para participar do Consea Nacional. Ele é assessor técnico dos programas de segurança alimentar da Secretaria Municipal de Abastecimento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Percebe-se, claramente, aqui a sobreposição da representação, pois, se de um lado, representa a sociedade civil, de outro, faz parte do poder público. Isso demonstra a linha tênue de separação entre sociedade civil e Estado, mais ainda a possibilidade da permeabilidade (MARQUES, 2004) entre ambas. Para ele, a representação dos interesses de sua entidade (Comusan-BH) é feita através de reuniões mensais no Conselho, quando ele repassa as informações sobre o andamento dos trabalhos no Consea Nacional, assim como os temas ou debates feitos no conselho municipal são levados, como contribuição, ao Consea Nacional.

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar – FBSAN – é uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional. Criado em 1998, integra redes mundiais relacionadas com o tema da Segurança Alimentar. O representante do Fórum é uma das “personalidades” por ser pesquisador na área há muitos anos, coordenando um Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. Neste sentido, tem-se uma representação simbólica, já que a sua legitimidade se dá pelo reconhecimento de sua atuação como estudioso da área. A sua relação com o FBSAN acontece apresentando nas plenárias do Conselho proposições definidas na Coordenação do FBSAN referentes aos temas a serem incluídos na agenda de discussões e nos posicionamentos.

O Consea RS, como já foi caracterizado no capítulo 04, foi criado em 2003, tem caráter consultivo e o objetivo de propor as diretrizes gerais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, implementadas pelo seu órgão executor e demais órgãos e entidades envolvidos no estado. A representação do Consea RS se deu mediante a necessidade de vagas para a Região Sul do País. Nas palavras da representante,

Na eleição das representações estaduais cada estado indicava dois nomes, e a comissão nacional escolhia três nomes de cada região do país, dependendo da região tinha mais ou menos pessoas. A comissão eleitoral escolheu três nomes. Foi indicado dois nomes: o meu e do Pastor Werner (PR), então foi assim que cheguei no Consea Nacional.

A representante tem uma forte atuação política no estado, com uma trajetória de trabalhos na área junto às comunidades carentes, aos movimentos sociais, partido político. No Consea Nacional ela representa a região Sul. Entretanto, a sua representação se faz mais pelo seu estado de origem, o Rio Grande do Sul.

O Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil – Conic –, formado em 1982, reúne diferentes Igrejas de denominação cristã no Brasil. O Conic tem como missão servir às Igrejas cristãs no Brasil no fortalecimento do ecumenismo e do diálogo, na vivência da comunhão em Cristo, na defesa da integridade da criação, promovendo a justiça e a paz para a glória de Deus (CONIC, 2007). A participação dessa entidade no Consea Nacional tem a ver com o forte papel político desempenhado pela Igreja Católica na história do Brasil e pelo engajamento social e político em defesa e promoção dos direitos humanos. Segundo dados do

Latino-barômetro, em pesquisa realizada em 2001, a Igreja continua sendo a instituição mais confiável para os latino-americanos. De acordo com Azevedo (2004), na atual conjuntura, o papel da Igreja, nesta dinâmica sociopolítica, tem sido o de parceira e, também, de “parteira” de vários movimentos sociais. Segundo o representante, “não se trata de representar um grupo, mas um conjunto de instituições religiosas que trabalham de forma conjunta e articulada em várias frentes. As instituições apóiam iniciativas na área de segurança alimentar e eu procurei repercutí-las no Consea”. Esta também é uma representação simbólica na medida em que a legitimidade está dada pelo papel da Igreja na luta pelo combate à fome, mesmo com as críticas referentes ao papel assistencialista exercida em suas ações.

A Universidade Federal de Pernambuco aparece como participante do Consea Nacional pela trajetória da representante, e não pela instituição em si. A representante tem uma tradição associativa e política na área da SAN, já tendo participado de diversos espaços de discussão do tema, como, por exemplo, do movimento Ação da Cidadania, além de fazer várias pesquisas na área de nutrição. Apesar de estar relacionada a uma Universidade, ela diz representar a Região Nordeste.

A UNICAMP, assim como a UFPE, está presente no Consea devido à atuação de seu representante. Na verdade a vaga veio em função de seu trabalho como pesquisador na área há muito tempo, além de ter sido um dos coordenadores do Programa Fome Zero, do Instituto Cidadania. Foi também diretor da Apoio Fome Zero, uma ONG de empresários. Segundo o representante, ele representa uma grande rede de pesquisadores que trabalham com o tema; então, a sua “base” seriam essas pessoas. Atuar nessa função “é servir de intermediário entre o conjunto de interesses que representa e os executores da política pública de SAN. Por executores entendemos não só o Governo (nos três níveis), como as agências e as ONGs”. Para esse representante em particular e alguns outros que também representam universidades, por serem pesquisadores renomados em trabalhos com o tema, o papel do representante é defender idéias, propostas.

O Consea PR, criado em julho de 2003, é um espaço de articulação entre Governo do Paraná, sociedade civil organizada e Governo Federal. O conselho tem caráter consultivo, com a função de propor políticas, programas e ações que configurem o direito humano à alimentação como parte integrante do direito de cada cidadão. O representante tem uma longa trajetória e movimentos sociais (MST, atingidos por barragens, CPT), além de ter participado de algumas ONGs e redes articuladoras. Foi presidente do Consea PR, de 2003 a 2007, sendo

indicado para participar do Consea por meio do Consea PR, para uma das três vagas da região sul. Na nova configuração do Consea, a sua representação passa a ser pela RENAS – Rede Evangélica Nacional de Ação Social –, que congrega Igrejas e projetos sociais evangélicos com grande capilaridade entre situações sociais de miséria. Segundo o entrevistado,

participar em conselho é serviço relevante não-remunerado para construir políticas públicas (de governo mais sociedade civil organizada). Mesmo que uma organização não tenha entendido essa questão, o conselheiro tem de assumi-la e não cair na armadilha do poder, de fazer caridade com o chapéu alheio (de conceder benesses com verbas arrecadadas do contribuinte).

Pode-se afirmar que essa diversidade de entidades e seus respectivos representantes componentes do Consea Nacional têm especificidades no que se refere ao processo de escolha e à forma de representação. Se algumas entidades foram escolhidas mediante sua relevância no cenário nacional, outras o foram devido ao mérito dos seus representantes, e outras ainda pelas duas coisas. Ainda existem aqueles representantes que, por causa da experiência de pesquisas sobre o tema, tornaram-se legítimos para falar em nome de grupos e/ou pessoas beneficiários das políticas de SAN. Com relação a estes, destacam-se os representantes da Universidades.

Salienta-se, também, que a representação é vista pela maioria dos entrevistados como um ato de delegação dado pelo representado ao representante e, desse ponto de vista, o representante deve defender os interesses da entidade que representa. Alguns entrevistados (Talher GO, COEP, CUT e APNs) acreditam que o processo de representação deve extrapolar a entidade representada, especialmente através de articulações com outras entidades. Alguns entrevistados mostraram uma visão mais restrita do processo de representação, como os representantes da OCB e do IMIP, os quais acreditam que o simples fato de ser filiado a uma entidade garante a legitimidade da representação.

5.1.1 A representatividade no Consea RS

Os dados da pesquisa revelaram a existência de um vínculo institucional entre os conselheiros e as organizações sociais do Consea do Rio Grande do Sul, assim como no

Nacional, caracterizado pela escolha dos representantes em fóruns próprios, como no caso do Fórum estadual de SAN RS, que escolhe 1/3 dos conselheiros.

Quadro 11- Processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Consea RS

Processo de escolha dos conselheiros	Consea RS
Indicação coletiva	83% (N=10)
Indicação individual/centralizada	17% (N=2)
Eleição	0% (N=0)
Total	100% (N=12)

Fonte: dados das entrevistas

No Consea RS, não houve declaração de a escolha ter sido feita mediante eleições. Entretanto a indicação coletiva é bem maior que a centralizada, a qual aconteceu em casos da escolha da sociedade civil nominada.

Com relação aos meios utilizados pelos conselheiros da sociedade civil no Consea RS, também igualmente ao Consea Nacional, as reuniões são os principais espaços de encontro entre representantes e representados, conforme se observa no Quadro 12.

Quadro 12- Meios utilizados pelos representantes da sociedade civil para consulta à base no Consea RS

Meios utilizados para consulta à base	Consea RS
Não têm	25% (N=3)
Reuniões	50% (N=6)
Outros (eventos, emails, relatórios)	25% (N=3)
Total	100% (N=12)

Fonte: dados das entrevistas

Um representante do Fórum estadual de SAN do RS, também participante da ONG CAMP, revela a dificuldade de se articular com a base e de essa relação se dar somente em alguns eventos:

nós acabamos indo para o Consea, muito como representação das ONGS, da ABONG (rede de ONGs). Porque a gente enquanto Camp participou muito da organização do Fórum Social Mundial, principalmente os que foram em Porto

Alegre. Em função dessa relação com a ABONG a gente chega no Consea via Fesans, pela representação da ABONG.(...) A gente tem a vantagem de ser uma instituição que dialoga com todas as matizes, com as diferentes ideologias. Quando a gente chama, o pessoal se reúne, mas acaba sendo uma atuação residual. Só acontece quando tem conferência ou quando é uma mobilização específica.

Outra conselheira indicada pelo Fórum mostra na sua entrevista essa complexidade da representação.

No Fórum eu represento a Associação Gaúcha de Nutrição, que tem de sócios, contando nutricionistas e técnicos, umas 280 pessoas. Eu sou a vice-presidente. A gente tem reuniões da diretoria mensais, e tem vários conselhos, que também vão se reunindo ao longo do mês e deliberando as suas demandas e depois a gente faz reuniões, palestras, encontros e discute sobre o tema. A gente traz gente para palestrar sobre o tema. Uma relação de fazer coisas científicas, passar conhecimento.

O Quadro 13 mostra a relação dos conselheiros da sociedade civil do Consea RS com as outras organizações.

Quadro 13- Relação dos representantes da sociedade civil com os demais conselheiros no Consea RS

Relação dos conselheiros com as outras organizações	Consea RS
Trabalho conjunto	42% (N=5)
Divergências	58% (N=7)
Total	100% (N=12)

Fonte: dados das entrevistas

Diferentemente do Consea Nacional, as relações são mais conflituosas no Consea RS, talvez por neste último haver uma separação clara entre sociedade civil, indicada pelo Fórum estadual de SAN do RS, e a sociedade civil nominada, sendo que esta última não participa assiduamente do conselho, conforme já visto.

As entrevistas com representantes do Fórum indicaram que entre eles a relação é ótima, já que compartilham as mesmas visões sobre o tema da segurança alimentar e

participam do mesmo espaço de discussão, ou seja, têm uma visão mais aprofundada do trabalho em conjunto e da mobilização coletiva. Uma representante do Fórum, que faz parte do Comitê Ação da Cidadania, reforça esse argumento quando diz:

Na verdade, todas as entidades são indicadas pelo Fórum, então temos uma boa relação. A ONG Maria Mulher participou de um projeto nosso, o “Recicle uma vida”. A AGAM veio para o Ação da Cidadania. A Pastoral da Criança é nossa parceira.

Entretanto, a relação dos representantes do Fórum com os representantes da sociedade civil nominada é mais complicada, no sentido de que esta não busca participar ativamente das atividades propostas pelo Conselho e nem apresenta propostas de outras ações, mostra-se “apática” (representante do Fórum). Segundo o presidente do Consea RS, o Fórum faz muito bem seu papel de propositor de discussões e temas, mas as entidades da sociedade civil nominada não cumprem esse papel e, por isso, existe uma dificuldade muito grande de articular as pessoas para debater e propor temas:

o Conselho tem sempre que estar atento àquilo que estão vindo das próprias entidades que o constituem. O que o Fórum faz seria interessante que as outras entidades também fizessem, que também pautassem as reuniões. Assim, o Consea seria ideal. Seria um grande debate. O Conselho seria mais vivo. Aqui, muitas vezes, quem tem que puxar a pauta é a diretoria.

É preciso lembrar que muitos representantes indicaram a não participação dessa sociedade civil nominada, o que na prática facilita o consenso. O outro lado do consenso é perigoso, porque pode denotar a falta de interesse de determinadas organizações em debater o tema e, por isso mesmo, ou se abstêm do debate, ou não comparecem às reuniões. Isso faz com que somente aqueles com as mesmas posições e ideologias elaborem os encaminhamentos.

Existem também determinados temas que de tão polêmicos, muitas vezes, o próprio Conselho prefere não tratá-los com profundidade, como é o caso, exemplificado por um representante do Fórum, dos transgênicos. Esse é um tema que está totalmente ligado à questão do direito humano à alimentação adequada, objetivo do Conselho. Contudo, por ser tão complexo e por não trazer consenso nem entre os representantes do Fórum, não teve o

devido tratamento. Isso acabou por fazer o conselheiro desacreditar da possibilidade de ações conjuntas e do impacto dessas ações na sociedade. Segundo o representante do Fórum,

A gente tentou levar para dentro do Consea a questão pela rotulagem dos produtos transgênicos. Mas não teve unidade dentro do campo popular. O setor empresarial não quer ouvir falar nisso, o Governo também não. Algumas iniciativas a gente tentou fazer para o Consea ter uma fala pública com a sociedade – uma ação integrada. O desafio é esse: colocar o Governo, empresários, sociedade civil com um objetivo comum.

Conforme a tipologia elaborada por Draibe, o Consea RS pode ser encaixado no padrão de interação de número um, dos conselhos pautados pela negociação, cujas características são o diálogo, apoio técnico para a discussão e a prática de aprovação por consenso, resultando em um conselho produtivo e autônomo. É evidente que o Consea RS tem características dos outros padrões, como a baixa divergência interna (padrão três) e a burocracia (padrão quatro). Entretanto, o mais adequado é o um, pelo fato de a sociedade civil indicada pelo Fesans e os conselheiros do poder público terem uma relação de diálogo permanente, conseguindo negociar e pautar políticas públicas.

A trajetória dos representantes da sociedade civil no Consea RS pode ser observada no Quadro 14.

Quadro 14- Trajetória associativa dos conselheiros da sociedade civil no Consea RS

Entidade que representa	Entidade que representa no Fórum	Demais entidades de que participou e/ou participa	Outras informações relevantes
Fórum estadual de SAN RS	Ação da Cidadania	Movimento social	Professor doutor aposentado UFRGS
Fórum estadual de SAN RS *	Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento de Canoas	Ação da Cidadania; movimento negro; Associação de Bairro; Conselho de Saúde	Ensino Fundamental
Fórum estadual de SAN RS	Ação da Cidadania	Não citou nenhum outro	Professor doutor aposentado UFRGS

Fórum estadual de SAN RS	CNBB	Não citou nenhum outro	Mestre em Teologia
Fórum estadual de SAN RS	EMATER	Não citou nenhum outro	Agrônoma
Fórum estadual de SAN RS	EMATER	Consea Nacional, Conselho de Saúde, Partido Político, Movimento Eclesial de Base; ONG; movimento feminista	Nutricionista
Fórum estadual de SAN RS	ONG CAMP	ONG; movimentos sociais; partido político; TALHER	Formado em Direito. Trabalhou 16 anos nos Governos municipal e estadual
Fórum estadual de SAN RS	Fórum Fome Zero	Movimento Negro; Conselho de Saúde; Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra RS; ONG	Ensino médio incompleto. Fez parte do Governo por 02 anos
Fórum estadual de SAN RS		Ação da Cidadania	Nutricionista
Fórum estadual de SAN RS	ONG Maria Mulher	Movimento Feminista; ONG; Igreja; Movimento Negro	Bacharel em Economia Doméstica
Fórum estadual de SAN RS	Ação da Cidadania	Movimento social	Professora aposentada do Ensino Fundamental
Força Sindical		Conselho da Mulher; Conferência do Meio Ambiente	Técnica em Segurança do Trabalho
Lions Club		Não citou nenhuma	Veterinária; doutoranda.

Fonte: dados das entrevistas.

* De acordo com a lista de conselheiros fornecida pelo Consea RS em 2007, este conselheiro era suplente; entretanto ele se dizia titular, e, por isso, foi entrevistado. O que está como titular na lista não foi encontrado.

Como o Consea RS tem uma característica diferente dos demais Conseas com relação à representação da sociedade civil – ter 1/3 de representação do Fórum de SAN e o outro 1/3 da sociedade civil nominada –, optou-se por fazer uma síntese geral das trajetórias dos representantes do Fórum, sem especificar detalhadamente a entidade de cada um. Tomou-se como referência apenas a sua inserção no Fórum de SAN.

5.1.2.1 Descrição do Fórum estadual de SAN do RS e busca pela legitimidade

O Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional RS – Fesans RS – foi constituído através de resoluções construídas em Seminário Estadual e Plenárias, em 1999, em Porto Alegre. O Fórum orienta-se por dois princípios básicos. O primeiro deles é o de que a alimentação é o direito humano primordial, como condição indispensável para a vida. O segundo é o de que a segurança alimentar se concretizará através de efetiva parceria entre Governo e Sociedade Civil em torno desse objetivo. O objetivo geral é defender o direito à alimentação e nutrição saudáveis como um direito humano básico de todos, acima de quaisquer interesses, objetivando a segurança alimentar e nutricional. As linhas de ação propostas, entre outras, foram a realização da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável juntamente com o Governo Estadual, já realizada. O resultado desta subsidiou o PESANS (Plano de Segurança Alimentar do Governo Estadual).

A coordenação ampliada do Fórum é composta por representantes das seguintes entidades: CONSEA Nacional; Conselho de Desenvolvimento e Segurança Alimentar – CODESSAL – de Canoas; ONG Maria Mulher; Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS – SEMAPI, FBSAN; Ação da Cidadania, CONSEA RS; Cáritas RS; EMATER.

O Fesans RS trabalha sempre em parceria com os Conseas. Compõe-se de instituições e pessoas da sociedade civil que se identificam com os objetivos propostos e que podem comprometer-se com as proposições e indicações de ações convergentes de âmbito Municipal, Regional, Estadual e Federal pertinentes aos Fóruns.

As trajetórias dos escolhidos pelo Fórum estadual de SAN do RS para representar a sociedade civil no Consea RS têm histórias de luta política por direitos e envolvimento em

mobilizações sociais. Todos participaram direta ou indiretamente da criação do Consea RS, conforme o presidente do Consea RS:

aqui no RS havia toda uma discussão desde 1993, com Betinho; muita gente participou dessa discussão. No País era criado o primeiro Consea, no governo Itamar. E mais ou menos em 1998, era criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar. Eu, como outros aqui, começamos a participar também das discussões em São Paulo e Rio de Janeiro. No Rio eram feitas no IBASE, junto com Renato Maluf, Francisco Menezes, atual presidente do Consea Nacional. Então a gente estava construindo o que era segurança alimentar.

Para alguns representantes, também a sobrecarga de participação em diversos espaços pode ser considerado um fator relevante para a qualidade da representação. Segundo uma representante do Fórum, via Ação da Cidadania, o fato de participar de muitos espaços dificulta a centralidade e a discussão qualificada, porque faz com que os conselheiros não tenham tempo de discutir com a base, de propor assuntos, de ter acesso a todas as informações etc. Por isso, acabam priorizando a participação em uns espaços em detrimento de outros. Percebe-se isto na entrevista abaixo.

Eu hoje não estou conseguindo me dedicar ao Consea. Hoje estou segurando o Fórum. Eu não gostaria de ser reconduzida ao cargo de conselheira. É minha culpa, mas eu não consigo: Ação da Cidadania, Fórum e Consea. O quê eu deixo de lado? O Consea.

Principalmente entre os representantes do Fórum, esse aspecto aparece bastante, porque eles estão no Fórum representando outras instituições. No Consea RS, teoricamente, eles devem representar o Fórum, mas muitas vezes essa confusão faz com que eles acabem representando as organizações das quais fazem parte. Segundo Young (2000), os indivíduos possuem múltiplas identidades, podem estar inseridos em vários grupos sociais, e estes grupos são sobrepostos por outros grupos e identidades, o que gera não um sentimento de absoluta homogeneidade, mas sim de permanentes enfrentamentos e contradições.

Uma entrevistada representante do Fórum ainda destaca um aspecto interessante no processo de representação: o da fala ou a competência para falar em nome de outros. Segundo Bourdieu (1990), o “porta-voz” se apropria da palavra (ou do silêncio) dos representados, procurando se apropriar, também, de sua força (BOURDIEU, 1990).

Eu faço parte de um grupo de dinâmicas de grupo e sei que sempre tem aqueles que falam mais e aqueles que se acomodam na fala dos outros e não falam nada. Eu, por exemplo, não sei falar, sou muito espontânea e às vezes as pessoas interpretam essa espontaneidade como agressividade.

Percebem-se duas coisas ligadas ao “falar em nome de”. Primeiro, o representante deve ser alguém que tenha competência para falar, que não fique em silêncio. Segundo, essa fala tem que ser qualificada e ir ao encontro do jogo político, porque senão não se traduz em propostas, mas acaba se transformando em brigas internas. O representante tem que falar e saber falar.

Mas não é apenas o conhecimento técnico, o conhecimento do passo a passo legal das normas burocráticas que produz essa assimetria: os vínculos pessoais mantidos dentro da máquina pública pelo representante envolvido com o Conselho é que garantem a agilidade do processo e o pronto-atendimento dos pedidos. Nesse sentido, é a desigual distribuição dos instrumentos de produção do “fazer político”, é uma assimétrica disposição dos mecanismos técnicos e pessoais que sustenta a delegação política aos membros do poder público para agir em nome dos “interesses” dos representados e mantém essa relação de dependência e vínculos, consolidando a divisão do trabalho na esfera das ações políticas. Sem um discurso político próprio, sem domínio do “economês” e com a pressão da sobrevivência, joga-se no espontaneísmo, ora com maior ou menor interesse (BOURDIEU, 1996).

A participação no movimento Ação da Cidadania foi citada por quatro conselheiros, indicando que o envolvimento com o tema da segurança alimentar, mesmo que tratado de uma forma mais assistencialista, é anterior à criação dos Conseas.

Um representante do Fórum e da ONG Camp mostra essa atuação na entrevista abaixo:

A minha militância começa lá nos anos 80, nos movimentos sociais, contra a ditadura. Eu, na época, trabalhava mais com os movimentos urbanos (saúde, educação, transporte). O tema da segurança alimentar é um tema relativamente novo pra gente no campo de esquerda. Esses assuntos, na época da ditadura, eram de caráter mais assistencial, coordenados na ótica do clientelismo, do assistencialismo, etc.

Esse mesmo representante ainda cita a sua experiência no Governo. E continua a entrevista: “Depois passei bastante tempo no Governo, depois da vitória do PT aqui em Porto Alegre. Passei 16 anos nos Governo municipal e estadual. Em 2003, com a vitória do Lula de 2002, resolvi voltar aos movimentos sociais”.

É importante ressaltar que muitos movimentos sociais, diferentemente do que boa parte da literatura chama a atenção, não busca somente se contrapor ao Estado. Como afirma Doimo (1995, p.49), muitas vezes as ações dos movimentos não são contra o Estado, mas o que pode haver é “um dinâmico quadro de demandas, recusas, alianças, pactos e conflitos internos, onde o Estado podia ser *amigo* ou *inimigo*, dependendo dos interesses em jogo e da ótica cultural pela qual era reconhecido” (grifos no original).

Nesse caso, o entrevistado fazia parte do movimento urbano. Quando um partido com posições ideológicas semelhantes às do movimento assume o Governo, muitos líderes de movimentos são chamados para trabalhar na estrutura do Estado, como aconteceu com ele. Apesar de ser uma boa experiência, alguns problemas aparecem, como ele aponta na entrevista abaixo:

Um dos grandes problemas de governo(s) popular(es) de esquerda é que ele atrai lideranças dos movimentos sociais. Dai você enfraquece os movimentos duas vezes. Primeiro porque o Estado já é mais hegemônico que os movimentos (primeiro conflito). Segundo, além disso, você diminui as lideranças históricas dos movimentos; elas acabam indo e acaba se criando um conflito.

Para alguns conselheiros, é preciso diferenciar a atuação como conselheiro e como militante da causa.

Ser conselheiro não é ser militante. A militância pode ajudar, mas ser conselheiro é saber lidar com técnicas, ter conhecimento do funcionamento do Estado, ter conhecimento sobre o assunto que se trata. Ter que ter conhecimento sobre o Estado para saber em que porta bater para que as decisões não fiquem só no Gabinete do governador. (Representante do Fórum estadual de SAN/ Consea Nacional)

Dentre os outros representantes do Fórum que não participaram do Ação da Cidadania, três também desenvolveram trabalhos relacionados ao tema, participando de movimentos sociais. Os outros dois, um ligado à CNBB e outro à Emater, não tiveram uma trajetória associativa forte.

5.1.2.2 Descrição das entidades dos entrevistados da sociedade civil “nominada” e a busca pela legitimidade

Conforme já visto anteriormente, 1/3 da representação da sociedade civil no Consea RS é feita pela chamada sociedade civil nominada. Em seguida, serão descritas duas entidades: o Lions e a Força Sindical, já que foram as duas únicas representantes entrevistadas para a pesquisa.

A Força Sindical é uma organização sindical brasileira e foi criada em 1991. Mesmo com uma inserção sindical menor que a da CUT, essa organização é um elemento importante do cenário político nacional. Para Marcelino (2008), o apoio e o diálogo constante com os governos neoliberais são indícios do papel de destaque que esse sindicalismo desempenha na consolidação do processo de reestruturação produtiva e do projeto neoliberal.

Descrevendo o perfil da Força Sindical, Rodrigues e Cardoso (1993, p.17) dizem:

A Força Sindical se apresenta como contrária ao 'capitalismo selvagem', que se basearia na prática dos cartéis e monopólios e na busca de favores e benesses do Estado. Seu ideal é uma economia de mercado mais aberta (...). De modo mais sintético: a Força Sindical incorpora os principais componentes de um 'liberalismo social' (embora o termo não seja utilizado) com vistas a uma sociedade democrática no interior da qual um espaço importante deveria ser reservado aos trabalhadores, tanto do prisma político (participação nas decisões e órgãos deliberativos do Estado) como do prisma econômico (ampliação da participação dos assalariados na renda nacional).

Segundo Graciolli (2009, p.10),

a criação da Força Sindical representou a intensificação da disputa pela orientação política dos sindicatos filiados ou não às demais centrais (duas CGTs, USI e, principalmente, CUT). Estabeleceu-se, assim, uma espécie de concorrência no âmbito das centrais, com espaço para expressões oriundas do sindicalismo oficial, do chamado novo sindicalismo e daquela articulada em torno de Luiz Antônio Medeiros e demais lideranças da Força Sindical.

A entrevistada da Força Sindical declarou que não participa muito do Consea porque “não entende muito bem o que seja esse conselho”. Também citou que participa de outros espaços como o Conselho da Mulher e a última Conferência estadual do Meio Ambiente. Na

entrevista percebeu-se uma falta de interesse pelo Consea, que pode estar ligado ao pouco entendimento sobre o tema de SAN, conforme já destacado em outras entrevistas.

O Lions já foi descrito anteriormente e, por isso, nesse momento, detém somente a fala da entrevistada.

Assim como a representante da Força Sindical, percebe-se que a do Lions também não apresenta um claro entendimento sobre o tema da SAN, fragilizando a sua participação nesse espaço. Segundo ela,

o Consea está mais direcionado para nutrição. As pessoas que estão mais envolvidas é o pessoal da nutrição. Eu acho que por causa do conhecimento da pessoa. Meu conhecimento é sobre veterinária, não deixa de ser sobre alimentação, mas eu acho que o conselho está mais direcionado para a nutrição, por isso eu não tenho participado das reuniões.

Um outro fator limitante à sua participação no Consea é o formato das reuniões. Para ela, as reuniões têm um caráter muito burocrático e centralizado. Os conselheiros não conversam entre si, dificultando a construção de agenda.

a interação com as outras entidades da sociedade civil eu não acho muito grande. Porque aquela reunião do jeito que é (muito centralizada e formal) eu acho que não dá condições para interagir muito. A relação do Lions com o Consea não é muito grande. Eu gostaria que fosse bem maior.

Apesar do interesse em que a aproximação do Lions com o Consea se torne maior, conforme a entrevista, percebe-se que nada é feito para que isto se realize, já que ela própria não comparece às reuniões do Conselho.

A legitimidade da representação da sociedade civil nominada é diferente da representação dos participantes do Fórum. Os últimos, por causa do maior entendimento do tema, das trajetórias associativas e da relação com os demais, conseguem ter uma legitimidade pra falar em nome dos beneficiários da política de SAN. Entende-se, assim, que a arena do Fórum pode ser considerada como um espaço vivo para a produção de novas definições e práticas para a resolução de problemas. A sociedade civil nominada, por ser integrada ao Consea previamente no decreto e ter que indicar nomes para a sua composição, não consegue fazer parte desse movimento, congelando as relações em papéis pré-ordenados (ABERS e KECK, 2007).

5.1.3 A representatividade no Consea CE

Diferentemente dos outros dois Conseas estudados, no Consea CE a representatividade tem algumas características peculiares. Isso demonstra que o que interferiu, aqui, não foi a diferença de escala, mas a diferença regional, já que tradições cívicas tiveram forte impacto no processo de criação deste conselho. No Quadro 15, apresenta-se como os representantes da sociedade civil foram escolhidos entre seus pares.

Quadro 15- Processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Consea CE

Processo de escolha dos conselheiros	Consea CE
Indicação coletiva	33% (N=3)
Indicação individual/centralizada	56% (N=5)
Eleição	11% (N=1)
Total	100% (N=09)

Fonte: dados das entrevistas

Diferentemente dos outros dois, no Consea Ceará o vínculo institucional entre os conselheiros e as organizações sociais é mais frágil, já que 56% dos entrevistados foram escolhidos mediante a prática centralizadora, seja pela indicação direta do Presidente da organização, seja pela indicação do Secretário estadual. Mesmo somando os indicados de forma coletiva com aqueles conselheiros que declararam terem sido escolhidos via eleição, este número ainda fica aquém daqueles indicados de forma centralizada. Isso revela a fragilidade da relação dos representantes com a sua base.

Quadro 16- Meios utilizados pelos representantes da sociedade civil para consulta à base

Meios utilizados para consulta à base	Consea CE
Não têm	33% (N=3)
Reuniões	45% (N=4)
Outros (eventos, emails, relatórios)	22% (N=2)
Total	100% (N=09)

Fonte: dados das entrevistas

É significativo notar que alguns entrevistados responderam não ter um meio de comunicação com a base (33%). Isto pode ser explicado pelo formato da composição desse conselho, em que participam muitas entidades patronais. Os conselheiros dessas entidades não precisam da autorização da base para defender os seus pontos de vistas e/ou concepções. Offe e Wisenthal (1984) já chamavam a atenção para esse aspecto. Para eles, enquanto os capitalistas têm um poder de sanção individual, os trabalhadores dependem inteiramente de suas organizações, ou seja, as lideranças das organizações do capital têm uma maior capacidade de acionar sanções do que as do trabalho, muito mais vinculadas aos membros da base e com menor autonomia.

O Quadro 17 mostra a relação dos conselheiros com as outras organizações.

Quadro 17- Relação dos representantes da sociedade civil com os demais conselheiros no Consea CE

Relação dos conselheiros com as outras organizações	Consea CE
Trabalho conjunto	77% (N=7)
Divergências	33% (N=2)
Total	100% (N=09)

Fonte: dados das entrevistas

Percebe-se, pelas entrevistas, que, assim como no Consea Nacional, no Consea CE as relações entre as organizações são menos conflituosas.

No Consea CE, o fato de haver consenso e acordos entre as entidades representadas não necessariamente significa um compartilhamento de idéias entre Governo e segmentos da sociedade civil, como no Consea Nacional. É bem mais provável que a falta de entendimento do que é segurança alimentar por determinadas entidades faça com que essas acabem compactuando com algumas posições defendidas por quem domina o debate. Segundo o representante do Fórum cearense de SAN: “Nós temos uma meia dúzia de conselheiros que dá o dinamismo pro conselho. São poucas pessoas atuantes. O pessoal do Estado não atua como esperado. Ainda é preciso trabalhar a estrutura e formação do Consea”.

O Consea CE configura-se, conforme os padrões de interação de Draibe, como um conselho pautado pela burocracia, que carece de mecanismos de informação e em que existe

um absenteísmo dos membros do Governo, cumprindo apenas funções burocráticas, portanto pouco ativo (padrão quatro).

As divergências neste conselho estão caracterizadas, principalmente, pela discussão sobre a presidência. Enquanto nos outros dois, está claro que a presidência deve ser exercida por um representante da sociedade civil, no Consea CE esta ainda é uma questão em aberto, pois não consta do Regimento Interno. Isso acarreta vários embates entre sociedade civil e Governo, especialmente porque segundo a representante da UFC, “o Governo do Ceará acha que o Consea deve ser um braço do Governo”, e o entendimento da sociedade civil é outro, de que ela tem de ser a protagonista nesse espaço. Para essa representante,

Existe um campo de disputa muito grande, porque para eles (secretários) o conselho deve ser um braço do Estado, do Governo. Mas a gente acha que tem que ficar nas mãos da sociedade civil porque eles encaminham as políticas e como eles podem exercer o controle social se eles mesmos protagonizam?

Por esse e outros motivos, os conflitos aparecem frequentemente em época de eleição para a presidência do Consea. Para muitos representantes, o Consea CE ainda está em processo de construção.

A trajetória associativa dos conselheiros entrevistados não se diferencia muito dos do Consea RS. A diferença regional não influenciou na construção das lideranças, neste caso. Existem representantes com a trajetória associativa forte, tanto no RS quanto no CE, assim como as entidades da sociedade civil nominada, no RS, e entidades voltadas à área patronal, no CE. No Quadro 18, abaixo, observa-se a trajetória dos representantes entrevistados do Consea CE.

Quadro 18- Trajetória associativa dos conselheiros da sociedade civil no Consea CE

Entidade que representa	Demais entidades de que participou e/ou participa	Outras informações relevantes
Cáritas	ONG ASA; Fórum cearense para o semi-árido	Agrônomo; trabalhou no Projeto Lumiar
Federação da Agricultura CE	Não citou nenhuma	Assistente social, mestre em Educação.
Assembléia Legislativa	Partido político; Conselho Estadual de Saúde; Conselho da Escola de Saúde	Médico sanitário, Phd em Saúde Pública e

	Pública	Deputado estadual
Universidade Federal do Ceará	Ação da Cidadania; CNBB; Consea Nacional	Cientista social, doutora em Sociologia
Universidade Estadual do Ceará	Conselho de nutricionistas	Nutricionista, doutora em Nutrição
COEP	Movimento social; Ação da Cidadania; Fundação Banco do Brasil	Licenciada em Letras
Fórum Cearense de SAN	Pastoral da criança; ONG Vida Brasil	Cientista social
SESC CE	Orçamento Participativo de Fortaleza; Sindicato de Nutricionistas	Nutricionista
Rotary	Movimento de Igreja; ONG; movimentos sociais; Conselho de Direito da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Assistência Social	Formada em Economia Doméstica
Lions	CREA (faz parte do Comitê de educação ambiental)	Agrônoma

Fonte: dados das entrevistas.

5.1.3.1 Descrição das entidades dos entrevistados do Consea CE e a busca pela legitimidade

A Cáritas Brasileira faz parte da Rede *Caritas Internationalis*, rede da Igreja Católica de atuação social composta por 162 organizações, presentes em 200 países e territórios, com sede em Roma. Organismo da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil –, foi criada em 12 de novembro de 1956 e é reconhecida como de utilidade pública federal. Atua na defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável solidário na perspectiva de políticas públicas. De acordo com o representante, a vaga é para a CNBB, quem assume a vaga é a Cáritas nessa perspectiva, como mostra a entrevista:

A CNBB desde o início tinha uma vaga. Inicialmente a Pastoral da Criança assumiu essa vaga. Depois do primeiro mandato, quando ainda era a Elzinha que era presidente do Consea, houve uma renovação e aí a CNBB resolveu que a Cáritas tinha que assumir, porque a Pastoral ficou 03 anos na primeira gestão e no caso a Cáritas assumiu depois.

O representante da CNBB se formou em Agronomia e logo foi trabalhar num projeto de assentamento, o Lumiar. Com o término desse Projeto, entrou para a Cáritas, sendo mais ligado ao Programa de Desenvolvimento do Semi-árido, com agricultura familiar, organização, gestão e mobilização de grupos, e tecnologias de convivência com semi-árido, uma concepção mais pró-ativa de convivência. Enquanto membro da Cáritas, ele também participa do Fórum Cearense para o Semi-árido, que faz parte da ASA, tendo como parceiro o MDS.

A representação simbólica é legitimada pela experiência do conselheiro com o tema e sua recorrente atividade com pessoas e grupos que sofrem de insegurança alimentar, como muitos agricultores familiares que vivem no semi-árido brasileiro.

Constata-se o problema da representação quando a pessoa faz parte de mais de uma entidade, conforme apresentado na entrevista a seguir:

Além da fragilidade das instituições, (...) tem essa outra questão que é que eu estou representando a CNBB que é muito complicado, porque a gente acaba não tendo espaços para refletir isso, eu acabo representando muito mais a Cáritas, ou parte da ASA, eu faço certa ponte entre a Cáritas e a ASA, a gente repassa informes, levo demandas para o Fórum, como a gente está se articulando, então essas demandas acabam vindo desses setores que eu estou mais intimamente ligado que da própria CNBB. (Representante da Cáritas)

A Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará – FAEC – é uma entidade sindical, constituída para fins de estudos, coordenação, defesa e representação da categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria. É uma entidade patronal. Dentro da FAEC, existe o SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural –, que desenvolve ações de formação profissional rural voltadas para os produtores rurais. A representante trabalha no SENAR e, segundo ela, essa entidade foi escolhida para participar do Consea CE pela atuação na área da agricultura, dando assistências a produtores rurais. Segundo a representante, o público alvo de projetos da FAEC é o pequeno produtor, como mostra a entrevista:

A gente foi escolhido porque a gente trabalha dentro da federação da Agricultura, assistência a agricultor e a gente trabalha também com a questão da alimentação

humana. Todo nosso público é o pequeno produtor rural, um público alvo que normalmente é esquecido, mas que trabalha diretamente com os alimentos.

Diferentemente do representante da Cáritas, a representante da FIEC não participa de nenhum outro espaço de discussão política, ou seja, a sua trajetória está ligada à atuação acadêmica, já que tem mestrado em Educação. Segundo ela, apesar de sua representação ser dos produtores rurais, não existe um meio de comunicação com eles; a mediação é feita via sindicatos, como ela mostra:

Não existe um canal direto com o produtor rural para levar questões para o Consea. O que se tem são alguns conselhos municipais. Se uma comunidade X tem uma demanda, ela manda por associação, sindicatos, aqui para o Senar e a gente tenta suprir. A gente tem parceria direta com as prefeituras.

A Assembléia Legislativa está entre as representantes da sociedade civil, o que afirma a falta de esclarecimento sobre o que o Consea CE entende como sociedade civil. A Assembléia Legislativa é um dos componentes do Poder Legislativo, composta por 46 deputados eleitos pelo voto direto da população. Cabe ao Poder a tarefa de legislar, ou seja, transformar em leis as demandas da sociedade; cobrar a aplicação dessas medidas e fiscalizar de forma permanente a aplicação dos recursos públicos por parte do Governo e demais órgãos da administração. Na verdade, pela entrevista, pareceu que a escolha é mais pela atuação do representante do que pela entidade. O representante atualmente é deputado estadual pelo PHS. A sua trajetória está relacionada à formação enquanto médico sanitário e à forte influência de sua família no campo político. Quando perguntando sobre a sua trajetória, a resposta foi a seguinte:

Sou natural de Fortaleza-CE, nascido no dia 15 de agosto de 1975, sou médico-sanitário, formado pela UFC, com mestrado e PHD em saúde pública pela Universidade do Arizona - EUA. Sou filho do ex-reitor da UFC e ex-presidente do Conselho Nacional de Educação, Prof. Roberto Cláudio Frota Bezerra, e neto de educadores vinculados à Universidade e à escola Pública estadual.

Percebe-se a forte relação familiar que o faz ser reconhecido publicamente e escolhido para participar do Consea CE. A legitimidade de sua representação está fortemente vinculada a esse reconhecimento, característico de relações clientelistas, ou seja, das relações entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos. Destaca-se, especialmente, o

lugar social do conselheiro: família tradicional, com fortes ligações, que fundamentam a sua escolha para integrar o Consea CE.

A Universidade Federal do Ceará – UFC – se insere na mesma lógica das demais universidades que participam dos Conseas. São escolhidas pelo caráter acadêmico, de pesquisa e extensão na área, além da representante também ter um papel fundamental na temática de SAN. A representante da UFC e ex-presidente do Consea CE tem sua trajetória ligada à Ação da Cidadania, quando se inicia na trajetória ligada a políticas públicas em relação à pobreza. Depois de um tempo trabalhando com a Ação da Cidadania, envolveu-se com a questão da moradia popular, tendo uma inserção muito grande em assessoria a movimentos populares, como ela mostra na entrevista abaixo:

eu tenho inserção muito grande na assessoria a movimentos populares, também eu fui assessora da CNBB, ajudei aqui a estruturar a Pastoral urbana no estado todo, e tive uma participação muito efetiva na federação de bairros de fortaleza. Durante muito tempo eu assessorava eles, apoiava, dava palestras,(...) Minha trajetória é muito ligada às políticas públicas, sobretudo as políticas públicas que visam reduzir a pobreza. E aí, quando se cria o Consea estadual, eu fui a primeira presidente eleita do Consea Ceará.

A Universidade Estadual do Ceará – UECE – também se insere nessa lógica da pesquisa e extensão. Sua representante tem uma longa trajetória acadêmica com o tema de SAN, já que é nutricionista e tem mestrado e doutorado na área. Também tem experiência em assessorar grupos a montar sindicatos, especialmente o de nutrição, que ela relata ter ajudado a formar quando trabalhou no Amazonas, além de ter feito trabalhos com crianças e idosos em situação de insegurança alimentar, conforme entrevista abaixo:

quando da minha formação eu fui para o a Região Norte e trabalhei nove anos no Amazonas. Sempre trabalhei na questão de formar entidades representativas dos profissionais, criamos e fomos representantes de conselhos de nutricionistas lá; trabalhei com crianças pré escolares, (...), fiz diagnóstico nutricional dessas crianças, mas também trabalhei com idosos, adolescentes, nós fizemos algumas pesquisas com grupos populacionais, durante o mestrado e eu era nutricionista de um hospital, sobre doenças tropicais, sempre ligado à pesquisa...

Percebe-se a formação da representante na área de SAN. Isso faz com que ela seja uma representante simbólica dos interesses de diversos grupos. Entretanto a sua escolha para participar do Consea CE foi imposta pelo reitor da UECE, pois a Universidade tem a vaga e,

do ponto de vista do reitor, quem deve participar são os professores da área de Nutrição. Como muitos professores estavam licenciados e outros com outras tarefas, ela foi escolhida. Isso percebe-se na entrevista abaixo:

Não foi por mérito, na verdade. A indicação não é por mérito, às vezes é mais por conhecimento do próprio reitor. Mas nós gostaríamos que essa representação fosse mesmo por um consenso do grupo e que fosse substituível. Dentro dessa área de nutrição e saúde pública e coletiva, nós somos em torno de cinco professores somente, e quase todos estão fazendo doutorado, ou acabaram de retornar, então eu fui imposta para estar lá dentro do Conselho. No momento só participo do Consea.

O Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP – é uma rede nacional de mobilização social, criado em 1993 no âmbito da grande mobilização social contra a fome e a miséria liderada pelo sociólogo Herbert de Souza – Betinho. Foi uma iniciativa inovadora que resultou em uma grande Rede de Mobilização Social de Organizações do Brasil e tornou-se uma referência em nível nacional e internacional. A Rede de Comunidades COEP envolve, hoje, diretamente mais de cem comunidades em todos os estados brasileiros. Indiretamente, através de suas associadas, o COEP atua em mais de mil comunidades. A representante dessa organização relata que começou a trabalhar com a questão social desde a infância, junto com o pai. Quando foi trabalhar no INSS, passou a orientar adolescentes carentes e, quando ingressou no Banco do Brasil, foi trabalhar com alfabetização de jovens e adultos, através da Fundação Banco do Brasil. Em 1993, no Banco do Brasil, inseriu-se no Movimento pela Ética na Política e, então, foi um passo para entrar no Ação da Cidadania. Em 1993, também entrou para o COEP e então participou da I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, a representante tem uma longa trajetória política.

Em 20 de março de 2003, uma comissão de Segurança Alimentar e Nutricional constituída desde o ano 2001, por representantes de oito entidades do poder público e sociedade civil – entre elas a Vida Brasil e o Esplar Centro de Pesquisa e Assessoria, ONGs associadas à Abong – lançou o Fórum Cearense de Segurança Alimentar – FCSAN. O FCSAN tem entre seus objetivos centrais promover a segurança alimentar e nutricional sustentável, estimulando fóruns municipais e regionais, capacitando atores da sociedade civil, acompanhando e propondo políticas e ações públicas locais e nacionais, em sintonia com o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. O representante do Fórum estadual trabalhou com meninos de rua no Paraná, seu estado de origem; quando foi para o Ceará foi

para trabalhar na Pastoral da Criança, desenvolvendo Projetos de associativismo, geração de renda, no Nordeste todo e norte de Minas Gerais. Cursou, então, a graduação em Ciências Sociais. A sua primeira participação no Consea se deu como representante da CNBB, uma vez que a vaga era da Pastoral da Criança; no mandato 2004-2007, ele representa o Fórum Cearense de SAN. Ele critica a forma como o Consea concebe a participação da CNBB porque existiria uma diferença grande de ideais e objetivos entre a Pastoral da Criança e a Cáritas (que hoje representa a CNBB no conselho), além de uma dificuldade muito grande de representar uma entidade que é nacional. Segundo a entrevista:

Eu fui representar a CNBB, as Pastorais sociais, pela Pastoral da Criança(...). É interessante porque dentro da proposta do Consea, de colocar as Pastorais sociais da CNBB, porque você tem a Cáritas, a Pastoral da Criança e cada uma com um interesse diferente; tem toda uma gradação de atuação e características diferentes. A nossa entidade tem uma postura de dialogar com a base, então a representação no Consea ficava complicada em função disso, você acabava representando a Pastoral da Criança mesmo, não as pastorais sociais ou a CNBB (...) então a gente acabava representando mesmo a Pastoral da Criança. Mas hoje eu represento o FCSAN.

O representante do FCSAN também faz parte de uma ONG, a Vida Brasil, que tem fortes influências na sua representação, chegando, às vezes, até a se confundir as representações, pois foi essa ONG que encabeçou a criação do Fórum. Segundo ele, o FCSAN esvaziou muito depois da criação do Consea CE, isto também aconteceu com o Fórum de SAN do RS. Nas palavras do entrevistado:

Como os protagonistas, as lideranças, os movimentos sociais, estavam no Fórum e eles acabaram indo para o Conselho, a discussão deslocou para o Consea e a base do fórum, que é uma base heterogênea, enfraqueceu.

Mas ele continua participando e tentando mobilizar as pessoas para que participem do Fórum. Pela sua trajetória, percebe-se uma relação forte com o tema de SAN e uma postura crítica perante algumas entidades que fazem parte do Consea CE, principalmente com algumas que estão como sociedade civil e, para ele, deveriam estar como poder público, como o caso da Assembléia Legislativa: “um dos grande problemas do Decreto de criação do Consea CE é confundir sociedade civil com poder público estadual, por exemplo, UFC, é sociedade civil ou é governo?(...) A escolha veio da cabeça de alguém lá do Governo”.

A legitimidade de sua representação está na delegação pelo Fórum para a sua participação no Consea. Mais ainda, atuando em várias comunidades carentes de Fortaleza, através da ONG Vida Brasil, ele consegue defender interesses pautados por sua relação com pessoas moradoras dessas comunidades. Isso fica claro na sua entrevista, conforme se percebe abaixo:

a gente tem uma relação muito forte com as próprias comunidades e com a Prefeitura, então toda vez que a gente vai nas reuniões do Consea é com base nas discussões feitas no Fórum, na Vida Brasil e com as associações comunitárias. São essas comunidades que dão a base do nosso trabalho. Toda a representação que a gente faz então é com base nessas demandas e ao mesmo tempo a gente trabalha com os movimentos.

O Serviço Social do Comércio – SESC CE – é uma entidade mantida pelos empresários do comércio de bens e serviços e voltada para o bem-estar social de sua clientela. Atua nas áreas da Educação, Saúde, Lazer, Cultura e Assistência. Por razões desconhecidas, o SESC não aparece na composição do Consea CE, conforme visto no capítulo 03. Entretanto, a atual presidente do Conselho faz parte dessa entidade e de acordo com a sua entrevista, o SESC foi convidado para participar do conselho desde a sua instalação. A representante atua diretamente na área de SAN, uma vez que é nutricionista e trabalha com essa especialidade no SESC, além de coordenar o Banco de Alimentos Mesa Brasil SESC. Segundo ela, “a escolha do meu nome para representar o SESC surgiu porque mantinha um trabalho de grande relevância em SAN dentro do SESC”. Foi escolhida em 2005, através de eleições, para ser a presidente do Consea. De acordo com a entrevistada, o envolvimento de sua entidade com o Consea é total, “desde a liberação de um tempo do trabalho para a dedicação no Consea até apoio financeiro/infra-estrutura. Atualmente disponho de dez horas semanais do meu trabalho em dedicação exclusiva ao Consea CE”.

O Rotary foi fundado em 1905, é uma entidade internacional e tem como objetivo geral prestar serviços para a comunidade, trabalhando na prática do associativismo voluntário. É formado por pessoas de classe média ou, como define Setton (2004, p.14), “segmento de elite das camadas médias”. Tradicionalmente tem participado de espaços de discussão de políticas públicas no país. Está presente em quase todos os conselhos gestores. Para a representante, a entrada do Rotary no Consea deve-se ao fato de ser uma entidade reconhecida.

O Rotary é uma entidade reconhecida, participa de todos os conselhos, tem uma trajetória de segurança alimentar, fazendo isso, sem saber que o nome era esse, também em várias demandas que ele desenvolve ações no combate à fome e à miséria.

A representante do Rotary tem uma forte tradição associativa, já tendo participado de movimento de Igreja, militando na defesa de direitos humanos e representando o Rotary em outros conselhos. Durante a sua graduação em Economia Doméstica participou do Projeto Rondon⁴² e conheceu as realidades dos estados do Ceará e Amazonas. Segundo ela, foi quando começou a sua preocupação com a questão da fome no Brasil, conforme mostra a entrevista abaixo:

Comecei com o movimento de Igreja. Entrei pra fazer o curso de economia doméstica, comecei a fazer trabalho como voluntária pra conhecer o meu Estado. Depois participei do Projeto Rondon, conhecendo as realidades de diversos estados, Ceará e Amazonas; conheci a realidade dos índios, como era a questão da alimentação daquelas pessoas, mas eu já me interessava por essa área de atuação. Um país tão rico e pessoas morriam de fome; eu queria entender isso, como isso se dava.

Um fator que merece destaque é que, como a maioria dos representantes da sociedade civil, a representante do Rotary também faz parte de outras entidades; por isso, existe a dificuldade de saber qual entidade ela realmente está representando. Ou se está representando apenas idéias (PHILLIPS, 2001) ou um grupo. Muitas vezes, membros dos conselhos tendem a agir de acordo com seus interesses pessoais, em detrimento dos interesses das associações que representam. Esse problema aparece na entrevista da representante do Rotary, que trabalha também numa ONG (CDI).

Eu sou (nome da pessoa), tanto faz estar representando o Rotary ou o CDI porque a pessoa é a mesma.(...) As nossas ações no Consea estão mais voltadas ao CDI do que ao Rotary, pois são ações mais localizadas, ao contrario do Rotary que tem ações mais gerais, nacionalmente.

O Lions também entra no Consea por essa mesma perspectiva do reconhecimento da entidade. Assim como o Rotary, é uma entidade internacional, foi criado em 1917 e, desde então, tem oferecido a empresários e profissionais um meio de compartilhar o seu sucesso

⁴² Criado em 1967, o Projeto levou estudantes e professores de instituições de ensino superior a desenvolver trabalhos sociais nas regiões mais carentes do País até 1989. Sob o lema “Desenvolvimento para Todos”, foi reativado pelo governo federal ano passado, a pedido da União Nacional dos Estudantes (UNE).

ajudando os desfavorecidos (LIONS, 2008). Também se trata de uma organização assistencial voluntária. Sua representante no Consea CE não tem uma trajetória associativa muito diversificada, somente tendo feito parte do Comitê de Educação Ambiental do CREA. Ela foi convidada para participar por um deputado estadual que era “leão” e que, segundo ela, colocou o Lions no Consea e a convidou.

Com a criação do Consea, o governador do Lions convidou a gente para participar. O Raimundo Matos, que era secretário do Fome Zero, instituiu que o Lions deveria participar. E ele indicou meu nome para participar do Consea, desde 2003. Foi o Raimundo Matos que colocou o Lions no Consea. E então ele me indicou.

Esse é um caso típico de representante de idéias, porque ela não foi delegada pelas pessoas que se diz representar: as pessoas carentes.

Sempre falo do Lions no Consea. Porque o Lions trabalha com carente. O Lions trabalha junto ao Conselho de Saúde, com várias campanhas, feiras de saúde nos bairros. A gente faz muita campanha, de agasalho, arrecadação de alimentos, doação de cestas básicas etc.

Na sua visão, fica clara a idéia do assistencialismo presente na ação e no ideal do Lions. Como mostra Guareschi (2008), as elites utilizam-se do assistencialismo para manter sua posição de dominação e, principalmente, para alienar a maioria do povo dos seus verdadeiros direitos.

5.1.4 Os tipos de representantes nos Conseas

A partir das diferenciações observadas na forma de representar nos Conseas podem-se esboçar determinados tipos de representação. Segundo Cotta (1985), não há representação sem que esta esteja inserida ou numa instituição, ou nas complexas redes de instituições políticas.

Assim, nos espaços dos Conseas, há dois tipos de representantes. Os do primeiro tipo são os “representantes do grupo”, aqueles que mantêm um vínculo muito estreito com os representados, tendo condições, assim, de trazer uma fotografia fiel dos desejos e interesses destes para o espaço de participação. O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida

frequentemente no interior de associações civis (AVRITZER, 2007). Ou, como explorado por Pitkin, em sua visão da representação substantiva, os representantes devem ser indicados ou escolhidos por suas entidades associativas; essas, por sua vez, responderão pelos atos políticos de seus representantes. Tais entidades detêm o mandato de seus representantes e poderão substituí-los caso estes não cumpram as responsabilidades acordadas.

O segundo tipo é caracterizado por aqueles que representam grupos específicos por sua experiência acadêmica ou de vida. Podem ou não fazer parte do grupo que buscam representar, são os “representantes das idéias do grupo” e, segundo Kiyota (2007), movimentam-se com grande desenvoltura entre as organizações do Estado e das normas de discurso existente com os agentes deste, resultando no seu distanciamento do restante do grupo, pois os representados continuam marginalizados deste diálogo. Essa representação acontece quando os indivíduos, por conta própria ou organizações da sociedade civil, mais especificamente ONGs, se dizem representantes de uma causa ou idéias (PHILLIPS, 2001) com as quais se identificam, não passando pelo processo de delegação ou autorização. Como mostra Avritzer (2007, p.456), “Organizações não-governamentais que trabalham causas fora dos seus estados nacionais defendem atores que não as indicaram para tal função (...) não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia”.⁴³

No quadro abaixo, apresentam-se os tipos de representação delineados para os representantes das organizações da sociedade civil participantes dos Conseas.

Quadro 19. Representantes entrevistados por organizações e tipos de representação nos Conseas

Conseas	Organizações da sociedade civil que representa	Tipos de representação
	Agentes Pastoral Negros	Representante do grupo

⁴³ O autor entende advocacia para além do simples papel do advogado que é escolhido pela pessoa para defender seus interesses. A advocacia a que ele se refere tem a ver com a defesa de causas coletivas públicas ou privadas que não, necessariamente, precisam da autorização prévia para serem defendidas. “Nesse sentido, o elemento central da advocacia de temas não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes” (AVRITZER, 2007:457).

1. Consea Nacional	do Brasil	
	Visão Mundial	Representante de idéias
	Instituto Pólis	Representante de idéias
	SESC São Paulo	Representante de idéias
	Rede de Educação Popular – TALHER	Representante do grupo
	IBASE	Representante de idéias
	Associação Brasileira de Nutricionistas e Conselho Federal de Nutricionistas	Representante de idéias e do grupo
	Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB	Representante de idéias
	IBASE	Representante de idéias
	COEP	Representante do grupo
	CUT	Representante do grupo
	CONSEA MA	Representante do grupo
	IMIP	Representante de idéias
	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar	Representante do grupo
	Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Belo Horizonte	Representante do grupo
	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar	Representante do grupo
	Consea RS	Representante do grupo
	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs	Representante de idéias
	UFPE	Representante de idéias
	UFC	Representante de idéias
UNICAMP	Representante de idéias	
Consea PR	Representante do grupo	

2. Consea RS	Fórum estadual de SAN RS	Representantes do grupo
	Lions	Representante de idéias
	Força Sindical	Representante de idéias
6 Consea CE	Cáritas	Representante de idéias
	Federação da Agricultura CE	Representante de idéias
	Assembléia Legislativa	Representante de idéias
	Universidade Federal do Ceará	Representante de idéias
	Universidade Estadual do Ceará	Representante de idéias
	COEP	Representante do grupo
	Fórum Cearense de SAN	Representante do grupo
	SESC CE	Representante de idéias
	Rotary	Representante de idéias
	Lions	Representante de idéias

Fonte: Dados da pesquisa organizados pela autora.

É preciso destacar que esses tipos são pensados como uma aproximação do real e que nenhum desses dois tipos de representação existem de forma pura, na prática.

5.1.5 Aproximações e diferenças no processo de representatividade dos Conseas

Inicialmente, é interessante notar que em todos os três Conseas estudados a maioria entrevistada foi indicada para ocupar o assento, não passando por um processo de eleições no interior das organizações. Entretanto, as indicações se diferenciam com relação à escolha coletiva e individual. Os dados da pesquisa revelam a existência de um vínculo institucional entre os conselheiros e as organizações sociais dos Conseas Nacional e do Rio Grande do Sul, caracterizado pela escolha dos representantes em fóruns próprios, como no caso do Fesans RS, que escolhe 1/3 dos conselheiros.

Os mecanismos citados como mais utilizados de consulta à base são as reuniões/plenárias entre os membros da instituição, visto que a maioria dos representantes utiliza esse meio para efetivar essa relação.

A maioria dos conselheiros da sociedade civil do Consea Nacional e Consea RS é escolhida de forma democrática e possui canais de discussão sobre a sua atuação, configurando a existência de vínculos associativos no interior das instituições sociais, e proporcionando subsídios para a intervenção dos conselheiros. No caso do Consea CE, apesar de grande parte dos conselheiros ter sido escolhida de forma centralizada, eles também têm canais de discussão. O que fere os princípios democráticos, neste caso, é o fato de a escolha dos indivíduos que fazem parte do conselho não se basear num trabalho do coletivo, impedindo as práticas horizontais de relacionamento entre representante e base. Uma primeira consideração então é que, nos Conseas Nacional e RS, a temática dos conselhos vem alcançando maior importância entre os segmentos da sociedade civil, diferentemente do Consea CE, que ainda demonstra uma certa fragilidade com relação a essa questão. Esse perfil centralizado na escolha dos representantes reflete diretamente no papel desempenhado pelo Consea CE: se as pessoas são escolhidas de forma mais centralizada, principalmente a atual presidente, o Consea tem um caráter mais centralizador. Na entrevista com o representante do Fórum, isso ficou claro:

Com a eleição da atual presidente as questões ficaram mais centralizadas; acho que é da característica da pessoa. O trabalho dela é de uma forma mais centralizada, então o Consea também ficou mais centralizado.

Essas questões remetem à discussão sobre a trajetória dos representantes que influenciam diretamente esses vínculos institucionais.

A maior parte dos conselheiros da sociedade civil acumula um longo período de experiência em processos de ação coletiva, além de já ter exercido cargos de direção. Pelo menos, em teoria, uma pessoa que acumula esse tipo de experiência tem maiores propensões de representar os interesses do seu segmento social e de interferir no debate e na dinâmica dos Conseas do que aqueles conselheiros que não apresentam tais características. Acredita-se que essa aprendizagem é fruto do exercício contínuo e frequente da práxis participativa. O representante vai aprendendo as regras do jogo político. Por isso, é preciso problematizar a

postura dos dirigentes, pois existe uma dificuldade de se renovar as lideranças; em determinados segmentos existe a cristalização da representação (BOURDIEU, 1987).

Nos três Conseas estudados, os representantes entrevistados tiveram influências de outras esferas de sociabilidade, formando assim o aprendizado de cada um no jogo político.

Apesar da diversidade de organizações sociais representadas no âmbito desses Conselhos, nota-se que praticamente todos os conselheiros entrevistados têm trajetórias políticas diversificadas em relação à sua participação. Pelo próprio caráter institucional de representação nos conselhos, todos os representantes da sociedade civil têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação, ou de associação a uma organização social: ONGs, movimentos sociais, sindicatos, confederações, instituições religiosas e filantrópicas; enfim uma pluralidade de organizações, como já mencionado, que conformam o tecido social organizado dessas esferas.

Nos dois Conseas estaduais estudados, percebe-se a fragilidade associativa dos representantes da sociedade civil: a dita nominada no Consea RS e a dos representantes da área patronal no Consea CE.

Entretanto, nos três Conseas estudados a experiência escolar é semelhante e revela que a maioria dos entrevistados tem curso superior, inclusive muitos com mestrado e/ou doutorado. Essa estrutura de escolaridade mostra um perfil de conselheiros potencialmente mais preparados para as suas atividades, considerando que têm acesso maior a informações devido ao número de anos de estudo bem acima da média brasileira (ABRANCHES e AZEVEDO, 2004). Assim, observou-se aquilo que muitos estudos empíricos já mostraram (FUKS, 2002; SANTOS JR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004): os indivíduos que compõem esses espaços têm níveis altos de escolaridade. O próprio espaço dos conselhos, diferentemente de outros espaços, como fóruns, requer esse alto nível de escolaridade, porque as políticas envolvidas são complexas e, para se ter uma relação igualitária à do poder público, as pessoas têm que conhecer bem o tema em questão.

Aqueles representantes que têm mais anos de estudo potencializam a sua trajetória, atingindo o “status” de liderança nas suas organizações mais rapidamente. Entretanto, a trajetória diversificada é que garante a sua capacidade de percepção do todo e o domínio e inserção em ambientes e temas variados, resultando em maior capacidade de articulação, argumentação e proposição (KYIOTA, 2007) e, até mesmo, sobre o seu próprio entendimento do papel do representante. O próximo item trata justamente da percepção que os

representantes têm do seu papel na formulação e acompanhamento das políticas públicas e da forma como eles o exercem.

5.2 Aprofundamento da democracia? Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas

Um dos grandes desafios dos conselhos é conseguir influenciar as políticas públicas, especialmente para beneficiar aquelas pessoas e/ou grupos que não conseguem ser atendidas(os) pelos canais tradicionais de formulação de políticas.

Esse item busca identificar em que medida os Conseas vêm conseguindo incluir e dar visibilidade aos grupos excluídos, propondo ações e políticas específicas a fim de serem espaços que possam promover o aprofundamento da democracia. A análise foi para cada Consea separadamente.

5.2.1 Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas no Consea Nacional

O Consea Nacional vem trabalhando desde 2003 no sentido de fazer com que o tema da SAN seja incorporado à agenda política nacional. Em 2006, após muita pressão do Consea e do Fórum Brasileiro de SAN, a Lei Orgânica Nacional de Segurança Alimentar – Losan –, foi sancionada. A aprovação da lei foi a maior conquista até então conseguida pelo Conselho. Entretanto, diversos outros temas estiveram na pauta das reuniões. Do ponto de vista contextual, o Quadro 19 mostra os temas presentes na agenda das reuniões do Consea Nacional, de acordo com as atas.

Quadro 20- Frequência de temas presentes nas reuniões do Consea Nacional (2005-2007)

Temas	Frequência
Orçamento Geral da União	08
Orçamento de SAN	08
Lei Orgânica de SAN	06

Conferência Nacional	06
Programa Bolsa Família/Fome Zero	05
Alimentação Escolar	04
Plano Plurianual	04
Questões indígenas	03
Questões das populações negras e quilombolas	03
Plano Safra Agricultura Familiar	02
Negociações Internacionais	02
Outros (Política Nacional de Biocombustível, Transgênicos, Política Nacional de Abastecimento, PAC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, etc)	01

Fonte: Atas do Consea Nacional (2005-2007). (Dados organizados pela autora).

Pode-se verificar por esse Quadro que um dos temas mais discutidos refere-se à questão orçamentária, tanto da União como da própria política de SAN (16 em 52 vezes), tendo em vista a sua relação direta com as ações propostas pelo conselho. A alocação de recursos para o desenvolvimento dos projetos é, assim, bastante discutida nas reuniões. Para esse tema, em específico, o conhecimento do Orçamento Geral da União se mostra relevante; por isso, os conselheiros tiveram um treinamento para compreender como funciona essa lei que detalha todos os gastos que o Governo deverá fazer para o ano. Segundo a representante do Consea RS, “nós aprendemos a ler o orçamento para poder propor políticas de segurança alimentar, fazer com que entrem na agenda política” (entrevista concedida em junho 2007).

De acordo com a representante da UFC, o orçamento é um tema que está sendo discutido entre os conselheiros, visando o entendimento e a apropriação. Para ela,

nós estamos avançando bastante em acompanhar e monitorar o orçamento no nível nacional e estadual, os programas, as ações: por que houve cortes de recursos; por que o programa está aplicando pouco recurso com relação ao previsto; por que é que teve redução de recursos, a gente está sempre em sintonia, sobretudo com o MDS, mas também com os outros Ministérios : Saúde, Trabalho, Economia Solidária...

Assim, a participação no Consea se torna mais efetiva para aqueles representantes que tiveram acesso ao treinamento, visto que as discussões, muitas vezes, são muito burocráticas e técnicas.

A Lei de Segurança Alimentar e Nutricional também apareceu várias vezes em debate, conforme mostrado no Quadro 19, por ser o período em que ela tramitava no Legislativo. A Lei foi sancionada pelo Presidente da República no dia 15/09/2006. A Lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Sisan. Por meio desse sistema, os governos das cidades, estados, o governo federal e a sociedade vão formular políticas e ações para garantir o direito à alimentação.

As questões específicas das populações tradicionalmente marginalizadas aparecem com alguma relevância nos debates, devido, principalmente, à grande preocupação da maioria dos conselheiros com os indígenas, os negros, quilombolas, entre outros grupos. A representante dos povos indígenas no Consea é bastante articulada e sempre propõe questões para o debate. Ela faz parte da comissão permanente de discussão dos direitos indígenas na OEA e ONU.

É interessante notar que o formato do Consea propicia a inclusão de entidades representativas desses grupos, reconhecendo a luta dos diversos segmentos para uma maior inclusão política. Para Fraser (2002), as políticas de reconhecimento surgem a partir de demandas de lutas pelo reconhecimento de determinados atores sociais.

Uma das conquistas do Consea Nacional também foi a inclusão desses segmentos sociais na elaboração de políticas públicas, como no caso do Projeto de Lei da Alimentação Escolar (PLAE). Esse Projeto de Lei foi elaborado pelo Consea Nacional, e, segundo a representante do Consea RS no Consea Nacional,

o Projeto foi encaminhado à Casa Civil e espera-se que seja encaminhado ao Congresso. Nesse Projeto o conceito de alimentação escolar vai além da escola, baseia-se em alguns critérios:

- direito humano à alimentação;
- compra de produtos da agricultura familiar/ produtores locais;
- conceito de alimentação saudável;
- proíbe terceirização do setor alimentar nas escolas;

- define o que é alimento do escolar: é toda alimentação praticada na escola (cantina, alimento que o aluno leva ou os professores);
- avançar para o ensino médio e educação de adultos;
- alimentação escolar para crianças acampadas.

A Câmara Temática Produção e Abastecimento, em março de 2007, elaborou um ofício encaminhado ao Ministro da Educação reafirmando a importância de uma atualização desse Projeto, já que novas leis sobre agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais foram sancionadas, “expressando o reconhecimento pelo Estado da diversidade dos segmentos sociais presentes nas seguintes normas:

1. Lei 11.326/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
2. Decreto 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. (CONSEA, 2007).

A recomendação do Consea Nacional era que se reescrevesse um dos artigos do Projeto, adicionando “povos indígenas e comunidades tradicionais”. Ou seja, mesmo com pequenas diferenças, o Estado já reconhece a diversificação social existente no Brasil, dando voz ao Consea Nacional.

Segundo a maioria dos entrevistados (90%), a participação deles na elaboração de políticas públicas relativas ao tema de SAN foi efetiva; 36% citaram a relação direta com a elaboração da LOSAN, enquanto os outros 64%, além da LOSAN, deram exemplos de influência em outros assuntos mais específicos, mas também voltados ao tema de SAN.

O representante Consea PR exemplificou algumas políticas em que ele teve participação efetiva: plano de aquisição de alimentos (2003); direito a não incluir sementes crioulas no cadastro de cultivares (2004); aperfeiçoamento do Bolsa-família e controle de distribuição de sobras do Ceasa-PR.

A representante da APNs mostra que conseguiu atender, via Consea, algumas demandas dos grupos específicos que representa, conforme mostra:

dentro do Consea nós conseguimos: a) percentual maior no valor da alimentação escolar das escolas quilombolas (os municípios precisam anunciar); b) cestas de

alimentos para comunidades religiosas de matriz africana; c) inclusão do quesito gênero/raça/etnia na construção do Sistema Nacional de SAN.

A presença dessa representante colocou temas até então não inseridos nos debates públicos na pauta do Consea. A introdução e inclusão de setores populares nos Conseas oportunizaram discussões de rica complexidade. Segundo Barreira (1994, p.150), os representantes desses grupos “apontam valores culturais, estratégias de comunicação e mesmo dimensões individuais que se radicalizam nessa ocasião oportuna de exacerbação das diferenças”.

Alguns representantes destacaram a sua atuação em outros espaços, além do Conselho, para reivindicar e propor e/ou formular políticas públicas, como foi o caso dos representantes da CUT, da FASE e da UNICAMP.

O representante da CUT afirma que está sempre lutando pelo direito humano à alimentação, seja através do Consea, seja através do exercício direto e intermediação de demandas perante as agências específicas do poder público. Segundo ele,

tenho articulado os representantes e militantes da nossa entidade nos diversos estados e contribuído pautando o tema de SAN nos nossos congressos (...) Participamos da formulação de políticas públicas pelo direito humano à alimentação, quando lutamos pela distribuição de renda e por salário mínimo digno, quando estabelecemos nas negociações salariais e sociais cláusulas relacionadas a garantia do alimento de qualidade. Quando lutamos pela reforma agrária, etc.

A representante da FASE também destaca atuações importantes da sua entidade na elaboração de políticas públicas na área de SAN. Segundo ela, sua participação se deu em determinadas propostas:

na participação no grupo de trabalho sobre a biodiversidade da Articulação Nacional de Agroecologia que formulou a proposta de um Programa Nacional de Agrobiodiversidade; na participação da criação do Programa Proambiente para as populações extrativistas da Amazônia; na formulação de propostas de regularização fundiária e gestão ambiental para terras de várzea na Amazônia; na celebração do convênio com a CONAB para organização de redes de comercialização de produtos da agricultura familiar no MT, entre outros.

O representante da UNICAMP cita que participou diretamente da elaboração de várias políticas públicas: transferência de renda, apoio à produção familiar, merenda escolar, banco de alimentos, sistema de abastecimento, dentre outros.

Apesar das várias atuações dos representantes, segundo 13 entrevistados, o maior obstáculo enfrentado pelo Consea Nacional é a falta de decisão política do Executivo, ou seja, na maioria dos casos, não houve respaldo das ações e proposições do Consea pelo Poder Executivo. De acordo com a fala do representante do Comusan-BH, isso fica mais claro:

O Governo foi bastante criticado em algumas reuniões por não responder às deliberações do Conselho e, também, por não eleger uma instância junto à Presidência da República que pudesse responder às demandas do Consea. Numa ata específica, numa reunião em que compareceu o Presidente Lula esta questão foi colocada de maneira clara para ele, pela coordenação da Câmara de Produção e Abastecimento.

Outro representante (ASBRAN) também comenta esse desafio: “faltou uma interlocução com a Presidência, uma vez que este é um Conselho de aconselhamento ao Presidente. Não recebemos respostas para a maior parte das resoluções encaminhadas à Presidência”.

Um outro obstáculo bastante citado pelos conselheiros é a falta de ações conjuntas com os Ministérios, conforme mostra a entrevista: “falta uma real articulação de todos os Ministérios (Agricultura, Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente, Trabalho, etc.) para encarar e encaminhar soluções para a questão de SAN”.

O representante do Conic complementa que alguns temas, como o caso dos transgênicos, não tiveram a merecida atenção. Para ele, houve falta de decisão política do Executivo nessa questão e falta de ações conjuntas com os Ministérios na questão do combate a agrotóxicos. Segundo ele, a lei de SAN foi o marco principal da gestão 2004-2007.

Segundo o representante do Fórum Brasileiro de SAN, na gestão 2004-2007, e atual presidente do Consea (2007-2009), o desafio do Consea Nacional para os próximos anos é definir quatro eixos de atuação. O primeiro refere-se ao marco institucional do Sistema Nacional de SAN (SISAN) e avanços no reconhecimento e exigibilidade do direito humano à alimentação. O segundo, a inserção da ótica da soberania alimentar e da segurança alimentar e nutricional no debate das estratégias nacionais de desenvolvimento. O terceiro é a construção

da política e do plano nacional, com a definição de ações e programas que a compõem, recursos, metas e prazos. E, por último, a intensificação da cooperação internacional Sul-Sul (MALUF, 2007).

As Conferências de SAN também são espaços importantes de proposição das políticas públicas, já que nelas se reúnem diversos atores sociais. Elas desencadeiam processos junto às representações participantes, como a formação política, a organização, o reconhecimento e a mobilização diante de questões que implicam na reprodução social e na garantia dos anseios dos grupos representados.

A III Conferência Nacional de SAN, ocorrida em julho de 2007, contribuiu para a consolidação da Política de SAN e a estruturação do Sistema Nacional de SAN (MDS, 2008). Segundo ZIMMERMANN (2008), entre as questões a serem problematizadas está a participação de grupos populacionais na III Conferência. Estes grupos, tradicionalmente excluídos das políticas públicas (povos e populações tradicionais, quilombolas, indígenas, associação dos celíacos, associação de portadores de anemia e anemia falciforme, deficientes físicos entre outros), estão passando por um processo de inclusão. Neste sentido, a pressão dos movimentos sociais e o reconhecimento pelo Estado os colocaram no papel de elaboradores de políticas públicas, no espaço da Conferência, mesmo ainda não fazendo parte dos Conseas.

É preciso entender que o tema de SAN é um tema ainda novo e não internalizado por todos (nem sociedade civil, nem poder público) e que os Conseas, se comparados a outros conselhos, são embriões ainda. Neste sentido, será no médio prazo que as ações poderão ser mais bem visualizadas.

5.2.2 Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas no Consea RS

No Consea RS, como metade da representação da sociedade civil faz parte do Fórum estadual de SAN e tem um entendimento sobre o tema maior que o dos outros conselheiros, geralmente as propostas são feitas por esses representantes.

As maiores participações vêm dos representantes do Fórum, até porque é um espaço legítimo de representatividade desse tema. Nós gostaríamos que os outros segmentos também pautassem as reuniões, colocando assuntos para debate, etc. O Conselho

tem que ser um espaço de concertação social, de proposição, de debate. Não é um espaço executor, mas sim propositivo. (Presidente do Consea)

Assim como o Consea Nacional, o Consea RS, desde 2003 até 2007, passou pressionando o Governo pela legalização da política de SAN. No Quadro 20 observa-se que, na maioria das reuniões, o tema central foi a Lei estadual de SAN, seguido pela composição do Conselho. O Quadro 20 apresenta os temas e a frequência que apareceram nas reuniões do Consea RS.

Quadro 21- Frequência de temas presentes nas reuniões do Consea RS (2005-2006)

Temas	Frequência
LOSAN	11
Composição e processo eleitoral	08
Formação dos conselheiros em SAN	07
Informação sobre os Conseas	07
Planejamento	06
Encontro e/ou Conferência Nacional	06
Orçamento/PAA	06
Conferência Estadual	04
Semana da Alimentação	04
Fórum Social Mundial	02
Feira de Economia Solidária	02
Transgênicos	02
Outros (Fome Zero; Situação dos Indígenas; encontro amamentação, etc)	01

Fonte: Atas (2005) e anotações da participação nas reuniões (2006)

Os temas dependem do período em que acontecem as reuniões. Nos períodos que antecedem a eventos especiais como as Conferências, Encontros, Fórum Social Mundial, dentre outros, a pauta tende a se centralizar em questões específicas desses espaços. Mas

alguns temas aparecem em quase todas as reuniões, como é o caso da Lei e da composição dos Conseas, alvos ainda de muita discussão e interferências. Em todas as reuniões também são feitos informes sobre os demais Conseas (Nacional e municipais). O orçamento também é um assunto que aparece com frequência, e quem geralmente apresenta os dados é o Secretário Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Segundo ele, em uma plenária do Consea RS, “a prioridade do Governo é fazer segurança alimentar”.

Com excessão da LOSAN estadual, as proposições de políticas públicas ainda estão em construção no Consea RS. Segundo o presidente do Consea, “a primeira coisa é garantir a Lei”. Ele ainda complementa a entrevista mostrando a importância da lei:

Em termos de lei, pela primeira vez se coloca uma questão que todo mundo acha que está certo que é o direito humano à alimentação, como já aconteceu no Consea Nacional. A Lei é mais para criar um Sistema de Segurança Alimentar do que conceituar o que é. Ela é feita para criar esse sistema, como já existe na assistência social, na saúde e agora para a segurança alimentar.

Ainda para ele, o Conselho apóia diversos projetos, entretanto, não teve muitas propostas de políticas públicas, talvez por ainda ser recente. No momento, estão discutindo a questão orçamentária, conforme mostra a entrevista:

Nós estamos completando quatro anos de Consea, nós já atuamos em muitas áreas, apoiando vários projetos. Acho que originalmente do Consea ainda não saiu nenhuma proposta de política pública. Mas sempre estamos apoiando com iniciativas. Por exemplo, o apoio à agricultura familiar. Talvez uma proposta que não é nossa original, mas que aqui no Estado somos nós que estamos puxando, é que nós queremos que o Governo reconheça que uma política de segurança alimentar, além do nome, tem que ter orçamento. Nós estamos fazendo um trabalho de nos apropriarmos do Plano Plurianual, conversar com o Governo para poder ter orçamento.

Outra frente de trabalho do Consea RS é impulsionar a criação dos Conseas municipais. Os dados do Consea RS em 2007 apontavam uma média de 40 Conseas municipais já criados e/ou em processo de formação no estado. Entretanto, segundo o presidente, muitas vezes, as discussões sobre a criação dos Conseas municipais “trancam na mesa do prefeito”.

Um representante do Fórum estadual de SAN do RS destaca que, muitas vezes, as propostas apresentadas pelas entidades não são postas em prática por causa do corporativismo existente.

Eu propus, no primeiro mandato, fazer um mapa da fome nas 22 regiões do RS e a partir daí discutir causas e depois fazer plano para cinco, dez anos. Essa estratégia não transitou; cada organização está preocupada com as suas ações. Cada um cuidando do seu curral. E o Consea não prestou para nada. Porque se ele se presta para legitimar o que cada um está fazendo, ele não é um espaço de defesa da sociedade, não é um espaço de participação social. (Representante do Fórum estadual de SAN/ ONG CAMP)

Em 2006, um deputado estadual do Partido dos Trabalhadores – PT – apresentou a proposta de Lei de Dispensa e Licitação Pública para Produtos da Agricultura Familiar em uma reunião do Consea RS. Essa proposta foi construída conjuntamente com o Consea, conforme mostra o presidente: “é a primeira vez que um propositor de lei vem aqui e que essa lei é resultado de um diálogo com o Consea. Isso tem mostrado a liderança do Consea RS face a outros estados”. Nota-se que, nesse caso, há a intermediação de um deputado, ou seja, os espaços de participação social podem andar de “mãos dadas” com os canais tradicionais de elaboração de políticas públicas. A democracia participativa não precisa ser processo de ruptura com a democracia representativa. O Estado não pode deixar de lado esses espaços e nem a sociedade civil em nenhuma das suas vertentes, nem o Estado neoliberal, nem o Estado democrático-participativo.

As Conferências estaduais de SAN são espaços importantes de proposição de políticas públicas, impulsionadas pelo Consea e pelo Fórum estadual de SAN do RS. De acordo com um entrevistado, a primeira Conferência foi importante porque trouxe a novidade do tema e propôs ações que deveriam ser desenvolvidas no âmbito do Conselho. A segunda, apesar de não ter trabalhado muito o tema de SAN, teve um caráter mais incluyente e mobilizador. A participação dos grupos específicos foi maior nessa última Conferência, mas também os conflitos foram grandes nesse campo, conforme mostra a entrevista:

A primeira Conferência trouxe o tema do direito humano à alimentação, isso foi interessante, mas depois se perdeu. Nessa Conferência agora o maior conflito foi no campo popular: quilombolas brigando com agricultura familiar, esta brigando com mulheres negras, etc. Todo mundo só focado no Governo Federal, o Governo estadual, esquecido.

A entrevista mostra que a perda do foco do tema de SAN acabou conduzindo a conflitos entre o setor popular, porque se perdeu a essência da própria forma de condução na elaboração de propostas conjuntas. Não houve o exercício da função pública dos participantes na Conferência, pois muitos defenderam interesses corporativos, dificultando a construção de propostas que contemplem a diversidade.

Segundo uma representante do Fórum estadual de SAN RS e também representante do Consea RS no Consea Nacional, além da falta de entendimento sobre o conceito de segurança alimentar existe uma falta de entendimento, e isto por parte de todos os representantes, do que é ser conselheiro. Na entrevista isto fica bem claro:

a sociedade civil nominada mal participa, assim como muitos secretários de governo. Não é de interesse deles. Nós participamos, mas muitas vezes de forma mais militante; o que também não é ser conselheiro. Ainda temos muito que aprender. Desse jeito nós ainda deixamos tudo nas mãos da tal democracia representativa, onde só os eleitos por voto (deputados, vereadores, governadores, senadores) fazem as políticas públicas. As nossas propostas não fazem nem “cosquinha” nas políticas públicas.

Essa entrevista mostra a dificuldade de construção da democracia participativa. Esses espaços (conselhos) ainda não têm suficiente visibilidade, nem perante o poder público e nem perante a sociedade. Mostra ainda a falta de entendimento do que é ser conselheiro, seja por parte da sociedade seja por parte do Estado, e a dificuldade de ação para influenciar as políticas públicas.

O próprio presidente do Consea declarou, em uma reunião do Consea, que o Conselho é um passo tímido para um sistema mais participativo. “A essência do conselho é passar do patamar mais representativo para o participativo”. A dúvida freqüente continua: o que o Consea tem que fazer mesmo? Para ele, tem que se trabalhar muito isso. “O Consea deve ser mobilizador, formador e propositivo”. Em toda reunião o presidente retoma o tema do papel do Consea. “Não é papel de nenhum conselho ser executivo, até porque não tem estrutura de executivo”.

Tatagiba (2002) constata que, muitas vezes, os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, reduzindo a chance de que os representantes da sociedade civil

consigam mudar o rumo das políticas públicas. Mais ainda, os governos se recusam a dividir o poder com os representantes da sociedade civil (2002, p.80), evitando submeter propostas e/ou projetos para os conselhos.

Uma questão que parece importante e que foi ressaltada por uma entrevistada (representante do Fórum estadual de SAN) é a relação com o Governo. É certo que um conselho de caráter consultivo só terá as suas propostas referendadas caso o governo circunstancial as aceite e tenha força política para colocá-las em prática. Dependendo do projeto político do Governo, os conselhos têm mais ou menos visibilidade. A relação do Consea RS com o Estado é descrita por uma representante do Fórum estadual de SAN:

agora (julho/2007), nós estamos numa fase meio lenta, por causa de transição de governo, muita coisa que nós tínhamos desencadeado se perdeu, muita coisa que a gente já tinha discutido se perdeu... estamos numa fase de tentar retomar. Mas a gente tem sido recebido de forma aberta. Eles (o Estado) têm tentado disponibilizar coisas para nós. Mas no momento, eles também deixam bem claro que não têm condições de abrir mais. Então a gente tem uma boa receptividade, mas o retorno não é tão rápido.

Outra conselheira complementa essa visão mostrando que o tema ainda não conseguiu entrar no debate público. Para ela,

Outra coisa, é que a segurança alimentar não faz parte da agenda pública do estado do RS, é um tema adjacente; o Estado não bota verba porque não dá importância, é uma tema que não é eixo, não está na centralidade do governo gaúcho. Esta é uma questão que a gente tem que pensar- ser conselho nesta condição. Será que vale a pena aceitar essa condição, que eu acho quase indigente? E se aceita, a gente tem que se mexer para colocar esse tema na arena pública.

O representante do Fórum estadual de SAN/ Conselho de SAN de Canoas vai mais fundo e chama a atenção para o que realmente eles querem com esses conselhos: diminuir a fome no estado. E isso não vem acontecendo. Segundo ele, “os miseráveis não estão sendo atendidos por nenhuma política, as políticas de SAN têm que ser mais profundas”. Outro problema é que o Estado não quer reconhecer a realidade das comunidades carentes, conforme mostra outro representante do Fórum estadual de SAN/Fórum Fome Zero, quando coloca que “tem muitos projetos vindo de cima, quando na verdade ninguém conhece

realmente as comunidades. Por exemplo, colocaram computadores em uma comunidade quilombola, mas nem tem luz ainda”.

É fundamental a articulação das políticas do Conselho e a integração das ações do Estado. Por isso, deve-se trabalhar no sentido de fazer com que o Estado reconheça esse espaço como legítimo proponente de políticas públicas. Para que essa articulação entre as ações do Consea e demais conselhos e do Consea com o Estado aconteça de forma adequada e eficaz, é fundamental o conhecimento das políticas dos diversos conselhos, dos programas, serviços e redes de apoios disponíveis. É a partir do conhecimento do que anda acontecendo no “mundo da política” que os conselheiros terão capacidade de agir em prol da defesa de interesses plurais. “Um conselho que não conhece a situação dos segmentos que lhe é mais afeto, terá mais dificuldade em pensar e planejar ações mais eficazes para assegurar os direitos” (RODRIGUES, 2007, p.117).

5.2.3 Inclusão, reconhecimento e influência nas políticas públicas no Consea CE

Diferentemente dos Conseas Nacional e RS, o Consea CE ainda não conseguiu que o Governo estadual sancionasse a Losan. A Losan nesse estado ainda está em fase de elaboração, conforme se observou nos documentos e nas entrevistas. Nos primeiros anos de funcionamento do Consea CE, esse tema não aparece, conforme pode ser visto no Quadro 21.

Os temas mais presentes nas reuniões podem ser observados no Quadro abaixo.

Quadro 22- Frequência de temas presentes nas reuniões do Consea CE (2003-2005)

Temas	Frequência
Reestruturação do Consea CE (composição e regimento interno)	09
Projeto Leite é Saúde	05
Formação e capacitação dos Conselhos municipais	03
Formação de grupos de trabalho	03
Alimentação escolar	03
Conferências municipais, estadual e nacional	03

Semana da Alimentação	02
Restaurante Popular	02
Projeto Rádio Universitária	02
Outros (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Criança do Semi-Árido; Programa Bolsa Família CE; Fundo Estadual de Combate à Pobreza; Projeto Cozinhas Comunitárias)	01

Fonte: Atas do Consea CE (2003-2005). (Dados organizados pela autora).

Como as atas são referentes aos primeiros anos de formação do Consea CE, percebe-se uma preocupação muito grande em relação à estrutura do conselho. Praticamente em todas as reuniões, debateu-se sua composição, mesmo o assunto não estando em pauta. Entretanto, o Consea CE ainda tem dificuldade com relação à sua composição, como visto anteriormente. A representação da área patronal ainda é bem forte, dificultando ações que viabilizem transformações na estrutura da desigualdade social fortemente presente na Região Nordeste. A questão da capacitação dos conselheiros também é um tema recorrente, significando a preocupação com a forma de sua participação e o seu entendimento sobre o que é ser conselheiro, além de reforçar o conceito de SAN.

Conforme o Relatório de atividades de 2005 (CONSEA CE, 2005), várias ações foram realizadas no ano de 2005. Além de reuniões e alguns eventos, como a Semana da Alimentação, o Consea trabalhou em co-parceria com a Assembléia Legislativa do Estado na realização da Audiência Pública para apresentar e discutir a proposta de Lei Orgânica de SAN – Losan. Entretanto, a Lei é uma das metas a serem atingidas pelo Conselho. A nova Presidente do Consea CE (gestão 2007-2009) destaca que uma das metas é “atuar pela aprovação de uma lei que crie o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan CE). Esta será uma das principais prioridades da nova gestão”. Outras metas são o aperfeiçoamento dos projetos de apoio à agricultura familiar; o programa de alimentação escolar, estimulando as prefeituras a adquirirem os produtos dos agricultores familiares; a ampliação e democratização do acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); a formação em segurança alimentar e alimentar dos integrantes dos conselhos municipais; e a consolidação da Rede Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2008).

A questão específica sobre alimentação escolar teve um impulso importante a partir de um Seminário realizado em 2004, conforme mostra a representante da UFC e ex-presidente do Consea CE:

nós fizemos um Seminário que eu considero muito importante que foi sobre Alimentação Escolar, tentando ver toda a articulação que era necessária com a agricultura familiar. Convidamos várias prefeituras, o PNAE deu um apoio nesse seminário (...) porque a gente, por um lado, estava discutindo a questão da qualidade da alimentação e, por outro, a articulação da merenda escolar com a agricultura familiar (...) nós estamos nessa luta, alguns municípios já estão comprando parte dos alimentos da agricultura familiar, mas essa é uma luta dura.

Ainda de acordo com o Relatório de 2005, algumas ações e atividades foram traçadas no planejamento estratégico para as futuras gestões. A primeira atividade é o fortalecimento do Consea, visando estruturar câmaras temáticas, rever a composição, melhorar a estrutura da secretaria e dotar o Conselho de aporte orçamentário do Governo Estadual. Isto já vinha sendo discutido desde 2003, conforme visto no Quadro, entretanto ainda não haviam sido estruturadas as câmaras temáticas ao final de 2005. A outra ação que constava do planejamento era elaborar o Plano estadual de SAN, que também ainda se encontra em discussão.

Assim como o Consea RS, o Consea CE também se preocupa com a formação dos Conseas municipais. No Ceará apenas 14 municípios têm Conseas estruturados, mas alguns não funcionam regularmente, de acordo com a presidente. Para a representante da UFC, “houve uma mobilização para a criação de Conseas municipais, entretanto, poucos municípios criaram esse Conselho”. Ainda para ela, “o importante é fazer uma mobilização no município antes da criação dos Conseas, tem que se criar um ambiente de discussão para, a partir daí, criar um Consea municipal, porque a gente quer que esses Conseas realmente funcionem”.

Para a representante do Rotary, mesmo que se aprove a lei é preciso uma atuação que dê mais visibilidade ao tema e ao Conselho. Só o fato de inserir em um espaço diversos representantes da sociedade civil e do poder público é um avanço, no sentido de problematizar algumas questões que antes nem chegavam perto de determinados segmentos sociais. Mas é necessária a inquietude da sociedade para que o Conselho funcione.

Existem ainda aqueles representantes que acham que o Conselho ainda não avançou em muita coisa. A representante do COEP acredita que, se as instituições participantes não

fossem tão corporativistas, as proposições teriam um potencial maior de influência nas políticas públicas, conforme ela mostra na entrevista:

Eu acho que as instituições do Consea são muito corporativistas, elas gostam de desenvolver projetos delas. Eu ainda vejo o Consea muito engatinhando, por causa do corporativismo. A gente precisa de um projeto grande.

Entretanto, a mesma entrevistada acredita que um conselho deve ser um espaço de conquistas de interesses das organizações que dele fazem parte, e não um espaço de construção de interesses de demandas coletivas. Ela complementa a fala: “dentro do Consea, para o COEP, a gente ainda não conseguiu praticamente nada. Eu espero conseguir mais coisas para o COEP”. Essa entrevista reforça o que Tatagiba constatou em uma de suas pesquisas sobre os conselhos municipais. “Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica” (TATAGIBA, 2002, p.58).

A representante da UECE também acredita que o Consea não conseguiu ainda atingir o seu objetivo. Segundo ela, é preciso ter uma maior articulação com o Estado, conforme ela mostra na entrevista:

Eu acho que ainda está aquém do que deveria ser o funcionamento do Consea, precisaríamos trabalhar essas câmaras setoriais, ter mais tempo disponível para discutir problemas do Estado, tentar criar, trabalhar estes temas e gerar orientações e articular politicamente com o Governo, tentar sensibilizar o Governo, para tentar conseguir avançar.

Demonstrando ainda a fragilidade do Conselho e das proposições de políticas públicas, o representante da Cáritas (CNBB) acredita que isso se deve à força política do Estado, que define as questões a serem tratadas. O Conselho acaba ficando refém do poder público, não conseguindo criar uma sistemática de trabalho e de discussão sobre a SAN.

Eu acabo indo lá para legitimar algumas questões. Quase não se tem reflexão, muitas temáticas vão vindo de fora, não existe ainda um espaço e um planejamento mais sistemático do Consea, definindo eixos que deveriam ser trabalhados durante o ano, acabam trabalhando só coisas de fora e a gente legitimando isso. Não se faz uma reflexão mais política, com maior aprofundamento. A gente acaba só legitimando o que o Estado está fazendo e isto denota a questão da fragilidade da

sociedade civil que esta lá. Eu acho q tem que ter planejamento mais sistemático, definir políticas que o próprio Consea acha que são mais efetivas, para a emancipação, a cidadania, a própria questão da segurança alimentar, acho que é um pouco por aí.

Neste sentido, percebe-se que o Consea CE, apesar de ser tratado pelo Consea Nacional como o terceiro mais atuante, ficando atrás apenas do de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, tem mais dificuldades que este último no que se refere à própria estrutura de funcionamento e à relação com o poder público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento dos diversos conselhos temáticos no Brasil, como espaços de participação social, colocou questões inovadoras no âmbito das ciências sociais, especialmente no que se refere à forma como a sociedade civil se relaciona com o Estado. Nos conselhos, apesar das diferentes leis de criação, prevê-se que a relação da sociedade civil com o Estado deve acontecer por meio de organizações sociais, e não de forma individual. E a escolha de representantes dessas organizações no espaço dos conselhos não necessariamente é feita via eleições; muitas vezes, os representantes são indicados dentre seus pares para exercer o papel de mediadores dos interesses de sua base. Essa nova forma de representação política exercida por organizações da sociedade civil nos conselhos ainda não foi devidamente tratada pela literatura dedicada a esses espaços. Com exceção de alguns estudos (LAVALLE, CASTELLO e BISCHIR, 2007; RAICHELIS, 2001; SILVA, 2006), a ênfase dada à participação e à categoria “sociedade civil” predominou nos estudos acadêmicos das ciências sociais, como se esses espaços fossem de participação direta do cidadão, e não de participação feita via representação, já que são convidados a participar organizações sociais, e não indivíduos. Mais ainda, muitos estudos, especialmente nos anos 90, dedicaram-se a ver esses espaços como manifestação da sociedade civil, esta sendo responsável pelo aprofundamento da democracia, ou pela *democratização da democracia* (SANTOS, 2002). Assim, o centro da perspectiva da sociedade civil foi uma leitura dual normativa das relações entre Estado (autoritário) e sociedade (democrática) (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHARYA, 2004).

Na tentativa de sair dessa visão, esta tese se propôs a estudar a representação política de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, enfatizando como, na prática, tem-se desenvolvido uma nova forma de relação entre os representantes e representados nesses novos espaços de proposição/elaboração de políticas públicas. Em linhas gerais, procurou-se entender a questão da relação representante/representado através da legitimidade da representação, ou seja, *o quê* ou *quem* torna um representante legítimo para falar em nome dos membros de um grupo e/ou de pessoas de quem se pretende defender os interesses: o próprio grupo, as experiências vivenciadas, o poder público?

Para essa análise, alguns aspectos foram importantes, dentre os quais se destacam: a composição dos Conseas; as leis e regras definidoras dos Conseas; a escolha dos

representantes; a trajetória dos conselheiros; a capacidade de intervenção no debate; e a capacidade de formulação de políticas públicas (tanto dos conselheiros quanto do próprio Conselho). Outros aspectos que também são importantes, como a força associativa pré-existente e as características de cada Governo, mesmo não estando no centro da análise, foram observados e, quando essenciais, destacados.

O estudo do formato institucional dos Conseas revelou que o seu caráter apenas consultivo faz com que muitas deliberações não sejam acatadas pelo poder público, explicitando o descrédito por parte de alguns setores da sociedade civil nesses espaços. Esse caráter apenas consultivo faz também com que muitas organizações não tenham interesse em participar. Ficou claro que o Consea Nacional, apesar de ser um espaço de aconselhamento do Presidente, não vem dando o aval necessário para a satisfação dos entrevistados. Entretanto, é possível notar, conforme os documentos oficiais e algumas entrevistas, que muita coisa já avançou devido ao caráter de maior sensibilidade do poder público para com o tema da SAN. Nos Conseas RS e CE, a construção conjunta de uma pauta propositiva também ainda não se consagrou, esvaziando esses espaços, pois algumas entidades da sociedade civil (a sociedade civil nominada no RS, por exemplo) não concebem fazer parte de um espaço em que não se tem poder para deliberar.

O fato de serem presididos por representantes da sociedade civil mostra a preocupação com o aparelhamento por parte do poder público, característico de outros conselhos que tem como presidente, na maioria das vezes, representantes do Estado. Essa preocupação mostra um avanço na discussão sobre o papel de um conselho, mas ainda é preciso trabalhar com os conselheiros o que são esses espaços, para que servem e o que eles devem fazer. Sem essas informações básicas, os Conseas continuarão a não ser valorizados como espaços legítimos de proposição de políticas públicas. No Consea Nacional, isso já vem sendo trabalhado, através de capacitação e treinamento dos conselheiros. No Consea RS, a preocupação, por parte dos representantes do Fórum, é clara, e a pressão para que o presidente do Consea procure fazer algo é constante. No Consea CE, alguns poucos entrevistados citaram essa situação, porque estão mais preocupados com a questão da composição do Conselho.

Observou-se que, em relação à composição dos Conseas, ainda há muito a ser feito, especialmente nos conselhos estaduais. Na primeira criação do Consea Nacional, em 1993, foram convidadas aquelas pessoas que eram ligadas ao movimento Ação da Cidadania contra

a Fome a Miséria e Pela Vida. A maioria delas era de especialistas que discutiam no campo acadêmico a questão da fome e da segurança alimentar. Na reestruturação do Consea, em 2003, essas pessoas se mantiveram em sua composição. O grupo responsável por escolher as demais entidades acreditou que inserindo organizações que trabalhassem no campo da luta pela fome, mesmo que com visões diferenciadas baseadas no assistencialismo, haveria uma representação bem diversificada da sociedade civil. Por isso, organizações com relevância no âmbito nacional foram convidadas a participar. Em nível estadual aconteceu a mesma coisa, tanto no RS quanto no CE: os articuladores da criação dos Conselhos foram pessoas ligadas às universidades federais e/ou o movimento Ação da Cidadania. No RS, ainda houve uma maior participação de movimentos sociais envolvidos na construção do Conselho. No Ceará, o entendimento se deu de maneira diferente, e a composição foi marcada por uma forte presença da área patronal.

Nota-se que uma questão importante no contexto da representatividade é a do pluralismo. A diversidade de organizações é interessante para a riqueza do debate; entretanto, o fato de alguns segmentos já estarem de antemão inseridos pela legislação na composição dos conselhos trouxe o problema da falta de interesse por diversos participantes. No caso do Rio Grande do Sul, conselheiros representantes da sociedade civil nominada comparecem muito pouco às reuniões. No caso do Ceará, o Governo nomeou algumas entidades que fazem parte do poder público para integrar o campo da sociedade civil. Em todos os dois casos, a composição dos Conseas está em constante discussão.

O Consea Nacional adquiriu uma nova composição, resultado da III Conferência Nacional de SAN, que amplia o número de organizações sociais dos setores tradicionalmente marginalizados, como negros, índios, quilombolas, etc. Considera-se esse aspecto importante; pois, do ponto de vista analítico, para o processo de aprofundamento da democracia é necessária a inclusão dos diferentes grupos sociais, especialmente daqueles menos privilegiados. Os Conseas RS e CE precisam rever sua composição. Esse é um tema recorrente nas suas reuniões e também nas Conferências Nacionais, estaduais e até municipais. Por se tratar de um tema que ainda não está enraizado, nem entre os representantes governamentais, nem entre muitos representantes da sociedade, os conselhos trabalham com a dificuldade de escolher quem deve participar. Ainda prevalecem entidades indicadas pelo poder público, por serem de grande repercussão, como o caso do Lions e do Rotary. Os atores que atuam nessa área têm a tradição de exaltar a caridade em detrimento da política. Nesse sentido, o objetivo fundamental é ter acesso a recursos para promover ações

beneficentes, e não criar um ambiente de discussão e debate sobre a natureza da política de SAN.

A hipótese de que as organizações da sociedade civil vinculadas a arranjos institucionais clássicos têm maior propensão a participar do que aquelas que não partilham esses atributos é confirmada, já que se percebeu, na análise das trajetórias dos representantes, que a maioria dos conselheiros da sociedade civil já teve ou tem atuação em associações populares, movimentos sindicais e partidários. Destaca-se a influência da trajetória individual ou como as redes pessoais de contato, as vivências políticas, os ciclos de vidas pessoais e interesses particulares apresentam-se no trânsito de um mundo privado ao mundo público, conformando a militância política de cada um (FELTRAN, 2006).

Pode-se confirmar, a partir dos dados da pesquisa, que as histórias associativas da maioria dos conselheiros começaram antes do advento dos conselhos. É o caso de alguns deles que se engajaram inicialmente nos movimentos reivindicatórios da Igreja (CEBs, Pastorais). Em alguns casos, em vista da abertura política, engajaram-se no Partido dos Trabalhadores. Em outros casos, o movimento sindical teve papel importante e, principalmente, o movimento da Ação da Cidadania, que teve a maior influência na vida dos conselheiros.

Depois de escolhida a organização que irá fazer parte dos Conseas, conforme definição legal, cada uma deve escolher um representante. Percebeu-se que, na maioria dos casos, os conselheiros são escolhidos por indicação. Nos Conseas Nacional e RS, a indicação aconteceu de maneira coletiva, constatando-se que a articulação da sociedade civil nos dois casos é maior que no Consea CE, onde a escolha dos representantes aconteceu a partir de indicação individual e/ou centralizada. A legitimidade do seu papel de representante, nesse último caso, mostra-se deficiente. Pode-se, portanto, afirmar que os Conseas possuem uma maneira de escolha de representantes diferente do método convencional tradicional, via eleições. Com relação à questão da representatividade, os conselhos estudados também se constituem como espaços em que os representantes mantêm certo distanciamento da base. O vínculo do representante com os demais participantes das organizações sociais é bastante frágil, já que acontece ocasionalmente e por meio de reuniões esporádicas para informes e repasses. Nos Conseas, alguns representantes, como os das Universidades, por exemplo, mantêm autonomia limitada frente a seus representados, ao contrário dos que fazem parte de movimentos sociais, os quais sempre buscam manter contato com os representados, buscando defender seus

interesses. A polêmica sobre mandato e independência não se resolve, visto que existe ainda a falta de compreensão do que um representante em um conselho deve fazer: o que o grupo quer ou o que ele acha que será melhor para o grupo? Porque, muitas vezes, os representantes não têm como se reunir com o grupo que representam previamente à discussão nos Conseas; então acabam atuando da forma que acham melhor. Por isso, com frequência, a representação tem que ser entendida pela ação do representante, pela substância dessa ação, e não por um modelo analítico previamente estabelecido. Algumas pistas ajudaram a entender essa representação, mas somente a análise da ação é que definiu como ela se dá. Assim, a hipótese de que os representantes conservam em suas decisões certa independência frente à base pôde ser confirmada. Isso não quer dizer que não exista uma legitimidade da representação. Porque, ao contrário da representação eleitoral tradicional, em que o representante (eleito) deve se identificar com o representado (eleitor), na representação política coletiva os representantes podem ter legitimidade pelo reconhecimento acerca de seu grau de competência e qualificação, e não necessariamente pelo vínculo direto com a base. O que de fato deve ser ressaltado é que se deve pensar em novas formas de prestação de contas e responsividade.¹⁰

Ainda com relação à questão da legitimidade da representação, muitos representantes se constituem em detentores do saber sobre SAN, já que esse é um tema ainda em construção, e, por isso, formam uma espécie de elite política que tem dificuldades em dialogar com os setores tradicionalmente excluídos. Mais ainda, transformam-se em “personalidades” detentoras desse poder e, sob essa ótica, não se preocupam em ter um respaldo da base, pois são os “conhecedores” da temática. Assim, o processo de representação política desses indivíduos acaba por legitimar e sustentar sua própria prática política, em vez de se traduzir num processo de representação relacional em que, mesmo existindo certa distância, haja alguma forma de conexão entre eles.

Olhando do ponto de vista de “quem” é representado, há também entidades que estão nos Conseas e têm legitimidade para falar em nome dos diversos indivíduos que sofrem de insegurança alimentar. Essa legitimidade da representação pode ser efetivada por critérios de competência, articulação, carisma, etc, o que não deslegitima a representação. Neste sentido, existe a importância da esfera pública de discussão, que definirá o debate e a agenda de questões com os principais pontos de disputa, fortalecendo a autorização, conforme discutido no capítulo 05. Mas mesmo que não haja uma autorização formal, deve existir uma responsabilidade do representante de repassar e discutir as questões referentes ao tema e na reivindicação de direitos, proposição de políticas públicas, etc.

Outro ponto que merece destaque refere-se à escolha de analisar os Conseas em dois diferentes âmbitos de atuação: nacional e estadual. Esperava-se que a representação da sociedade civil no Consea Nacional tivesse características diferentes daquela nos Conseas estaduais, ou seja, que a questão da escala interferisse de maneira relevante no processo de representação. Entretanto, a partir da análise dos dados, percebeu-se que não muda muita coisa o fato de se ter um Consea Nacional e/ou estadual. O que determina com maior ênfase a representação é a trajetória associativa do representante, independente se o Consea é Nacional ou estadual. As relações sociais dos representantes e/ou das entidades são responsáveis pela sua participação nos Conseas.

Tratando-se da questão da influência nas políticas públicas, pode-se afirmar que os Conseas, a partir das Conferências de SAN, vêm tentando se articular e reformular as suas composições a fim de conseguirem ter um projeto político forte para proposições ao Executivo. O grande avanço desses espaços está sendo inserir na discussão pública a questão da SAN, e o desdobramento foi a recente criação da Lei Orgânica Nacional de SAN. O Consea RS também conseguiu que o estado do Rio Grande do Sul tivesse sancionada a sua lei, um desafio ainda para o Consea CE. Os conselheiros também vêm desempenhando importantes papéis na difusão do conhecimento do tema, através da realização de palestras e seminários e na participação em proposições de políticas públicas, seja através do próprio Consea, seja através de outros espaços. O importante é afirmar que, mesmo tendo ainda vários limites, as análises realizadas apontam no sentido de considerar os Conseas como espaços de construção e vivência de novas relações entre o poder público e a sociedade civil no âmbito da formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas.

De forma geral, a representação política exercida por atores da sociedade civil é coletiva e ocorre através de um conglomerado heterogêneo de organizações que atuam em nome de segmentos específicos, diferindo da representação de interesses pessoais ou de indivíduos. Essas entidades possuem formatos organizacionais os mais variados e relações com seus públicos nem sempre explícitas ou claras, por vezes apenas simbólicas.

Essa representação política tem uma complexidade particular e possui diferentes modos de agir dos representantes, que vão desde a delegação e o mandato imperativo do direito constitucional à autonomia do representante frente a seus representados.

A partir da pesquisa de campo, observou-se que a relação representante/representado nos conselhos se caracteriza por alguns pontos essenciais que, em certa medida, distanciam-se da representação política eleitoral:

- a escolha do representante não é feita a partir de mecanismos eleitorais; ele é escolhido por membros de um grupo e não por pessoas dispersas;

- a escolha do representante pode ser feita pelo Estado, que o julga como um bom representante da causa; a representação pode ser vista como um exemplo, como sugere Pinto (2003):

um órgão governamental aceita a intermediação de uma ONG como representante das mulheres ou negros, não porque o conjunto das mulheres ou negros indicou essa ONG, mas porque ela é julgada publicamente, pelos militantes, pela imprensa ou pelos governos que se trata de um bom representante da luta... (p. 33)

- o representante se caracteriza como um mediador orientado a conectar segmentos da população, mal ou sub-representados, ao Estado e aos circuitos da política eleitoral;

- não existem mecanismos obrigatórios de sanção e controle (*accountability*) entre as organizações civis e os segmentos sociais por elas representados (PRZEWORSKI, 2002 apud LAVALLE, HOUZAGER e CASTELLO, 2006);

- a representação, na maioria dos casos, baseia-se em questões temáticas e/ou identitárias (por exemplo: saúde, educação, negros, mulher, índios), diferindo da representação da vontade coletiva esperada pela representação política eleitoral.

Abers e Keck (2007), baseadas na tradição do pluralismo político, argumentam que é impraticável esperar que a sociedade civil represente todos os setores da sociedade e que garanta a representação equitativa, na medida em que associações representam as visões diversas e plurais dos grupos organizados. Mesmo que, em alguns momentos, interesses de outros grupos sejam defendidos, isso não deve ser interpretado como o direito de falar em nome deles. Neste caso, a presença de atores estatais nesses espaços teria o papel de equilibrar diversidade e igualdade, já que o Estado, eleito democraticamente, tem a obrigação para com todos os cidadãos e a igualdade de direitos.

A última consideração a ser feita é que esses processos evidenciam o fato de que o espaço político reservado aos conselhos ainda é bastante incipiente. Não se trata de esperar que as posições dos conselhos prevaleçam sobre as do Governo, mas de reconhecer que, mesmo sendo consultados sobre importantes decisões referentes às políticas públicas, contam

com poucos recursos políticos para vocalizar suas posições e torná-las efetivas dessas políticas.

Nesse sentido, algumas condições são necessárias para o funcionamento dos conselhos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos, condições de acesso e de exercício da participação de forma igualitária, formas de acompanhar a atuação dos conselheiros. Como disse um representante do Fórum de SAN RS, numa reunião, “para ser conselheiro participante tem que confiar, tem que ter convicção do Direito Humano à Alimentação. Tanto os conselheiros da sociedade civil quanto os de Governo têm que estar convictos disso, de que a alimentação é um direito”.

Alguns desafios e sugestões para futuros estudos se mostraram interessantes no decorrer da pesquisa. Considera-se importante aprofundar a reflexão sobre o impacto que esses conselhos têm dado, de um lado, sobre as políticas públicas; de outro, sobre as próprias organizações sociais, pois se acredita que podem influenciar diretamente as políticas públicas, mas também mudam o modo de agir das organizações que deles fazem parte. Estudos mais detalhados sobre esses impactos merecem atenção.

Outro desafio é tentar construir um quadro teórico-metodológico para a análise desse tipo de representação política exercido pela sociedade civil nos novos espaços de participação social como os conselhos, buscando pensar como a representação é construída a partir de uma complexa e dinâmica estruturação da sociedade. A metodologia de análise de redes sociais pode ser um caminho interessante, uma vez que permite compreender o espaço dos conselhos, em que a sociedade se encontra com o Estado, a partir das relações que são estabelecidas entre grupos, organizações e/ou pessoas. Assumindo como fator central a importância dos laços sociais, essa abordagem retoma a idéia clássica da sociologia de que as relações sociais constituem o elemento de estruturação da vida social. A representação de organizações da sociedade civil pode ser entendida por suas diferentes lógicas de atuação e pela relação entre cada representante e entre estes e o Estado. Nessa direção, a análise permite refletir sobre o papel desempenhado por diferentes tipos de organizações e as formas como estas organizações estabelecem um relacionamento entre si.

Como última sugestão para futuros trabalhos, considera-se importante fazer um estudo comparativo entre os três níveis de Governo: municipal, estadual e nacional. Acredita-se que a inclusão do âmbito municipal permite perceber mais facilmente questões interessantes para se pensar a representação de interesses, como a relação mais próxima com o poder público, pois

no nível local é mais fácil desenvolver redes compensatórias de comunicação e mobilização democrática. Essa relação de proximidade pode evidenciar práticas mais autoritárias ou mais democráticas, sinalizar aspectos da vida associativa do município e das próprias organizações sociais que irão compor os conselhos. Isso pode levar a um questionamento da positividade da descentralização como forma de promoção da democracia.

7 BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: movimentos sociais, participação e democracia, UFSC, Florianópolis, abril. 2007. Disponível em http://www.sociologia.ufsc.br/npms/programa_final.pdf. Acessado em 10 set 2008.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: **Revista Estudos Avançados**, vol 15, nº 43, set/dez, 2001.

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sérgio. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (org.) **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

AÇÃO DA CIDADANIA. História. 1993. Disponível em http://acaodacidadania.infolink.com.br/templates/acao/novo/publicacao/publicacao.asp?cod_Canal=2&cod_Publicacao=299. Acessado em 13 out 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Política Sociais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, 1995.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55, São Paulo, 2002.

_____ e COHEN, Jean. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT, 1994.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, São Paulo, jun. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.04, n.40, São Paulo, jun., 1999.

AVRITZER, Leonardo(org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Cultura política, atores sociais e democratização. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, 1995.

_____. “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”. **Metapolítica**. México, v. 4, n. 14, p. 76-78, abr./jun. 2000.

_____. **Participação política em São Paulo**. UNESP, 2004.

_____. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

_____; SANTOS, Boaventura de S. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**, 2002.

AZEVEDO, Dermi. A Igreja Católica e seu papel político no Brasil. In: **Estudos Avançados**, 18 (52), 2004.

BARREIRA, Irllys A. F. Modernização política e questão social. Diagramas do poder local. In: **Caderno CRH**, UFBA, vol. 07, n. 20, 1994a.

_____. A representação como espelho: universo cultural e político das candidaturas populares. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, p. 149-161, 1994b.

BENEVIDES, Maria Victoria. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: Benevides, M. V; Vannuchi, P.; Kerche, F. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOSHCI, Renato R. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987.

_____. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Dados**, vol.42, n.4, Rio de Janeiro, 1999.

BOURDIEU, Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: **O poder simbólico**. Lisboa : Difel, 1986.

_____. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**. São Paulo, Edusp, 1996.

_____. In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology. Tradução por Matthew Adamson. Cambridge: Polity Press, 1990. 223p. Tradução de obras diversas. BRASIL. Portal do Governo. Disponível em http://www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/empresas/. Acessado em 10 out 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, 47(1), janeiro, 1996.

BURLANDY, Luciene. Losan: campo fértil para novas conquistas. IBASE, 2006. Disponível em <http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1469&print=1>. Acessado em 05 jan 2009.

_____. In: **Ciência e saúde coletiva**. 12(6) 1441-1451, 2007.

CARDOSO, Ruth. Carta da D. Ruth. In: Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. 1996-1997. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997. Disponível em www.comunidadesolidaria.org.br. Acessado em 12 dez 2007.

CASTRO, Iná Elias. Do espaço político ao capital social. O problema da sobre representação legislativa nos municípios pequenos. In: **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 56-72, mai./ago. 2007.

CASTRO, Josué. **Geopolítica da fome**. Brasiliense, 1965.

CHAIA, Vera; TÓTORA, Silvana Maria Corrêa. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. In: **Cadernos metrópole**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2002.

_____; _____. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (org.) **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

CHALMERS, Douglas A.; MARTIN, Scoot B.; PIESTER, Kerianne. Associative Networks: New Structures of Representation for the popular Sectors? In: CHALMERS, Douglas A.; et al. **The New Politics and Representation**. New York: Oxford University Press, 1997.

CHANDHOKEE, Neera. **The conceits of civil society**. Oxford: University Press, 2003.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião**. Vozes, 1990.

CONIC. Identidade, missão e objetivos do Conic. 2007. Disponível em <http://www.conic.org.br/?system=news&eid=196>. Acessado em 03 nov 2008.

CONSEA. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final, Brasília, 1994.

CONSEA. Segurança alimentar e nutricional. Um direito de todos. Impresso, S/d. Regimento interno CONSEA. Dezembro, 2003.

CONSEA. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional. Brasília, julho, 2004.

CONSEA. LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/LOSAN%20-%20Lei%2011.346%20de%2015%20de%20setembro%20de%2020061.pdf> Acessado em 20 out 2008.

CONSEA. Ofício N. 070- 2007.

CONSEA.Pautas de janeiro, 2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/consea/exec/pauta_meses.cfm?cod=18149&mes=1&ano=2008. Acessado em 08 nov 2008.

CONSEA. 2007a. Disponível em www.planalto.gov.br/consea. Acessado em 25 ago 2007.

CONSEA. Sistematização das contribuições ao documento-base. III Conferencia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Fortaleza, Ceará, 2007b.

CONSEA – III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Relatório Final. 2ª Versão. 2007c.

CONSEA. Notícias de 2007. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>. Acessado em 03 ago 2008.

CONSEA/RS. Resolução nº 001/03. Aprovação do Regimento Interno, 2003.

CORTES, Soraya. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson; MELO, Marcus André (org.). **Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

CORTES, Soraya M. V. Perfil dos delegados da 10ª Conferencia Nacional de Saúde. In: Conferencia Nacional de Saúde On Line. 2007. Disponível em <http://www.datasus.gov.br/cns/documentos/Perfildelegados10.htm>. Acessado em 10 dez 2008.

COSTA, Cristiane. Caracterização da sociedade civil participante do Consea Nacional (2004-2007). Mimeo, 2007.

_____ e PASCAL, Mariana. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. Instituto Pólis. Disponível em <http://www.polis.org.br/utilitarios>. Acessado em 10 out 2008.

COSTA, Sérgio. A Democracia e a Dinâmica da Esfera Pública. In: **Lua Nova** n.36, São Paulo, 1995.

_____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. In: **Novos Estudos** CEBRAP, nº 47, março, 1997.

COTTA, Maurizio. Representación. In: BOBBIO, N. e MATTEUCCI, N. **Dicionário de Política**. 3 Ed, México, Siglo XXI Editores, 1985.

DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. Brasiliense, 1998.

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

_____. Sociedade civil, Participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

_____; ESCOBAR, Arturo (orgs). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

_____; OLVERA, Alberto, J; e PANFICHI, Aldo (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DISCH, Lisa. Representation “Do’s and Dont’s”: Hanna Pitkin’s *The concept of representation*. 2005. Disponível em: www.univ-paris8.fr/scpo/lisadisich.pdf. Acessado em 10 jan 2007.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós70. Rio de Janeiro, Relume Dumará. 1995.

DRAIBE, Sônia. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1998. Disponível em http://www.nepp.unicamp.br/publicacoes/publicacao_resumo.asp?publicacaoid=2. Acessado em 10 fev 2009.

DUARTE, Rosália. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, 2002.

EVERS, Tilman. “De costas para o Estado, longe do Parlamento”. **Novos Estudos Cebrap**, 2 (1): 25-39, abr, 1983.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1976.

FBSAN. A trajetória do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2003. Disponível em <http://www.fbsan.org.br/historia.htm>). Acessado em 12 jul 2008.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A ; PANFICHI, A . (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: UNICAMP, 2006.

FERRAZ, Ana Targina R. Impactos da experiência conselheira sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas-SP. **Tese de doutorado em Ciências Sociais**, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

FRASER, Nancy. "Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation". In: HONNETH, Nancy Fraser and Axel. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. London: Verso. 2000.

_____. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista. IN: SOUZA, Jessé (org.) **Democracia hoje**. (novos desafios para teoria democrática contemporânea). Brasília, UNB, 2001.

_____. Reconhecimento sem ética? In: **Lua Nova**, São Paulo:70, 2007.

FUKS, Mário e PERISSINOTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.21, n.60 , supl.60, São Paulo, fev. 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Ed. Loyola, 1997.

_____. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

_____. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GRACIOLLI, Edilson J. O ideário neoliberal e a Força Sindical. Disponível em <http://globalization.sites.uol.com.br/Sindical.pdf> Acessado em 16 fev 2009.

GUARESCHI, Pedrinho. Assistencialismo midiático: uma nova estratégia de legitimação social. Disponível em http://www.intexto.ufrgs.br/n16/a_n16_guareschi.htm Acessado em 15 fev 2009.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. Participação social e políticas públicas: novos rumos para a construção de políticas emancipatórias. In: WILDHAGEN, Cid Dutra (org.). **Diálogos Sociais**: reflexões e experiências para a sustentabilidade do desenvolvimento do norte e nordeste de Minas Gerais. SEDVAN/IDENE, Belo Horizonte, IMGS, 2008.

HOUTZAGER, Peter; LAVALLE, Adrián G. & ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. **Participação política em São Paulo**. UNESP, 2004.

HOWELL, J. and PEARCE, J. **Civil Society & Development**: A Critical Exploration. Publicado por Lynne Rienner Publishers, 2001.

IBASE. Relatório do Projeto MAPAS de monitoramento político de iniciativas de participação do Governo Lula. Dezembro, 2005.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 1999. Rio

de Janeiro: IBGE, 2001.

IBGE. PNAD: Suplemento: Segurança alimentar. 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/default.shtm>. Acessado em 24 ago 2008.

IPECE. Fundo de Combate à Pobreza. Fortaleza, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará- IPECE, 2004.

JACOBI, Pedro. Ampliação da cidadania e participação- desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. Universidade de São Paulo (tese de doutorado), 1996. Disponível em www.teses.usp.br. Acessado em 10 mai 2007.

KIYOTA, Norma. A Representação dos agricultores familiares em espaços de participação social no sudoeste do Paraná. Tese de doutorado. PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2007.

LANDIM, Leilah (Org.) . **Ações em Sociedade** - Militância, Caridade, Assistência etc. Rio de Janeiro: Nau, 1998

_____. Múltiplas Identidades das ONGs. In: Sergio Haddad. (Org.). **ONGs e Universidades** - desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Fundação Petrópolis, 2002

_____. (coord.) Projeto Transparência e prestação de contas da sociedade civil na América Latina. Texto para discussão. Caso: Brasil. Instituto de Comunicação e Desenvolvimento, Uruguai, 2006. Disponível em <http://www.rits.org.br/rets/download/transparencia-leilah-rets140208.pdf>. Acessado em outubro 2007. Acessado em 10 out 2008.

LAVALLE, Adrián G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 90. **Novos Estudos CEBRAP**, julho, 2003.

_____.; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata M. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. In: **Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política**, nº 05, outubro, Florianópolis, 2004.

_____. Os Bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis. CEBRAP, mimeo, 2006.

_____. . Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. In: **Dados** , Rio de Janeiro, v. 50, 2007.

LAVALLE, Adrián G., HOUTZAGER, Peter P, CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.21, nº 60, fev. 2006a.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 67, 2006b.

LAVINAS, Lena. e NABUCO, M. R. Segurança alimentar: uma nova questão de cidadania. In: CAVALCANTI, J. E. A.; VIEIRA, W. C. **Políticas agrícolas e segurança alimentar**. Viçosa, MG, 1996.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1949.

LIMONGI, Fernando. Debate institucional e democracia no Brasil: O problema do sistema partidário. In: Perissinoto, Renato e Mario Fuks. (Org.). **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LIONS. Disponível em <http://www.lions.org.br/>. Acessado em 04 nov 2008.

LÜCHMANN, Ligia Helena H. Os sentidos e desafios da participação. **XXI Congresso Brasileiro de Sociologia**- SBS, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, 2007.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cadernos CRH**, vol.21, n.52, Salvador, jan/abr, 2008.

MALUF, Renato S. Segurança alimentar e fome no Brasil: 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. **Relatórios Técnicos 2**. CERESAN, CPDA/UFRRJ, agosto, 2006.

MALUF, Renato S. Novos passos do Consea. In: **Revista Consea**. Nov/dez, 2007.

_____, MENEZES, F. e VALENTE, F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Vol. IV. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, Campinas, 1996.

_____; ZIMMERMANN, Sílvia A. Políticas municipais de erradicação da fome e a promoção da agricultura familiar no Brasil. CERESAN, 2006. Disponível em http://www.emploi.coordinationsud.org/IMG/pdf/seminario_CFSI_IBASE.pdf Acessado 31 out 2008.

MAMEDE, Paulo. Segurança Alimentar. In: **Universidade Pública**, Revista de valorização e promoção da produção científica, tecnológica e cultural da Universidade Federal do Ceará, ano VI, n. 32, julho/agosto, 2006.

MANIN, Bernard. Los principios del gobierno representativo. **Sociedad**, 06, 1995.

MARQUES, Eduardo C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no Governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2003.

MDS - Política e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Agosto de 2007. Disponível em www.mds.gov.br . Acessado em 10 out 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. In: **Revista Sociologia e Política**, n.25, Curitiba, Nov. 2005.

MOURA, Joana T.V. SILVA, Marcelo K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. In: **Anais do 31º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2007.

MS (Ministério da Saúde). O SUS e o Controle Social. Guia de Referência para Conselheiros Municipais. Brasília: MS, 1998.

NOGUEIRA, Jefferson G. Segurança alimentar: abrangência do Programa Bolsa Família no município de Vila Velha, ES. Disponível em www.fomezero.gov.br/publicacoes/arquivos/abrangencia_do_programa_bolsa_familia_no_municipio_de_vila_velha_es.pdf. Acessado em 10 out 2008.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Editora Brasiliense. 1994.

PERES, Thais Helena. A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. In: **Civitas**, v. 5, p. 109-126, 2005.

PERISSINOTO, Renato; FUCKS, Mario e SOUZA, Nelson. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 105, jul/dez, 2003.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença?. In: **Estudos Feministas**, ano 9, 2º semestre, 2001.

PINTO, Céli Regina Jardim. ONGs, exclusão e política no Brasil. (mimeo), 2003.

_____. Espaços deliberativos e a questão da representação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.19, n.54, São Paulo, fev. 2004a.

_____. A sociedade civil institucionalizada. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 5, 2004b.

_____. Os múltiplos compromissos de uma jovem senhora: a sociedade civil brasileira em um cenário de crise.(mimeo), 2005a.

_____. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 1, 2005b.

_____. A Sociedade civil como ator político no Brasil: da ausência ao protagonismo. Projeto (mimeo), 2005c.

_____. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. In: **Dados**, Rio de Janeiro, vol.49, n.03, 2006.

PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. Nº 67, 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. FGV, 1996.

RAICHELIS, Rachel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RELATÓRIO FINAL. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A construção da política nacional de segurança alimentar e nutricional. Olinda, Pernambuco, 2004.

RODRIGUES, Maria de Lourdes A. et al. Formação de conselheiros de direitos humanos. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília, 2007.

RODRIGUES, L. M.; CARDOSO, A. M., **Força Sindical: uma análise sócio-política**, São Paulo, Paz e Terra, 1993.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (org.) **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro. A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JUNIOR, SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L.C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (org.) **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2004.

SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DO
CEARÁ- STDS-CE. Disponível em:

http://intsrv023.ceara.gov.br/pls/portal/PORtal.www_media.show?p_id=577443&p_settingssetid=465656&p_settingssiteid=213&p_siteid=213&p_type=basetext&p_textid=577444

Acessado em 05 ago 2008.

SENA, Maria das G. C. de. et al. A construção de estratégias alimentares como forma de empoderamento das mulheres rurais e da promoção de equidade de gênero. In: Congresso ALASRU, Quito, Equador, 2006. Disponível em

<http://www.alasru.org/cdaldasru2006/11%20GT%20Gra%C3%A7a%20Sena.pdf>

Acessado em 20 jun 2007.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. **Rotary club: *habitus*, estilo de vida e sociabilidade**. São Paulo: Annablume, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo, Ed. Loyola, 1997.

SICOLI, Juliana Lordello. Pactuando conceitos fundamentais para construção de um sistema de monitoramento da SAN. Disponível em <http://www.polis.org.br/download/65.pdf>. Acessado em 16 out 2008.

SILVA, Marcelo Kunrath. Tradições associativas populares e democracia: uma análise comparativa das experiências de Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. **XXIV Congresso da ALAS**, 2003.

_____. e MARQUES, Paulo Eduardo M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Scheinder, Sérgio et al. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre:UFRGS, 2004.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 12 Fev. 2009. doi: 10.1590/S0011-52581998000300003.

_____. Construção e consolidação de instituições democráticas. O papel do Orçamento Participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, São Paulo, out./dez., 2001.

SOUZA, Maria de Lourdes O. Mulheres na liderança, relações de gênero e empoderamento em assentamentos de reforma agrária: o caso do Saco do Rio Preto em Minas Gerais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais (tese de doutorado). 2006.

STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. Political representation. 2006. Disponível em <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>. Acessado em 12 jun 2007.

SUPLICY, Eduardo M e NETO, Bazileu Alves M. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 12, jun/dez, 1995.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1992.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 67, 2006.

VALENTE, Flávio L. Schieck. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002. Disponível em www.acaodacidania.com.br/templates/acao/novo/publicacao/publicacao.asp/cod. Acessado em 11 jul 2007.

VALENTE, Flávio Luz Schieck e BEGHIN, Natalie. **Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a experiência brasileira: subsídios para a replicabilidade**. Brasília, setembro, 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Política universal e os interesses em conflito. SOUTO, Anna Luiza Salles, PAZ, Rosângela (orgs.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2003. (Observatório dos direitos do Cidadão).

ZIMMERMANN, Silvia A. Políticas públicas e espaços democráticos: um olhar sobre a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **Anais do VI Congresso da ABCP, UNICAMP, Campinas, 2008**.

YOUNG, Iris Marion. Civil society and its limits. In: YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WARREN, Mark. Citizen representatives. **Comments for the round-table: mobilizing representation forty years after Pitkin**, APSA, 2005.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidades e minorias. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 67, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A- Questionário: Representantes da sociedade civil do Consea Nacional

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS

Questionário para os representantes da sociedade civil – CONSEA Nacional

Joana Tereza Vaz de Moura – UFRGS, doutoranda em Ciência Política.

Email: joanateresa@gmail.com

Este questionário é parte de pesquisa para o doutorado do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e tem como objetivo analisar a questão da representação de interesses de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional em consonância com o desenho institucional e o contexto sócio-político específico.

Em caso de dúvida, ligue para (51) 3061-5869.

Muito Obrigada!

Nome: _____

E-mail e telefone para contato _____

Organização que representa no Consea Nacional: _____

Data da entrevista: _____

Questões (após cada uma das questões haverá um espaço para o seu comentário pessoal)

1. Trajetória até ser membro do Consea: de quais organizações participou e/ou participa?. Marque quantas forem necessária:

- () movimentos sociais. Especifique _____
- () ONGs
- () partidos políticos
- () Igreja (entidades religiosas)
- () sindicatos.
- () Conselhos. Especifique _____
- () Fórum de Segurança Alimentar (estadual ou nacional)
- () Ação da Cidadania
- () Orçamento Participativo.
- () outros. Especifique _____

Comentário: _____

2. Como foi escolhido para participar do CONSEA?

a) Indicação.

De quem? do próprio grupo; do presidente do Consea

do presidente/ governador/prefeito outra autoridade. _____

b) eleição.

c) outra forma. Especifique _____

Comentário: _____

3. Participação nas reuniões do Consea e/ou nas Câmaras Temáticas

participo de todas e/ou da maioria as reuniões

participo de vez em quando

raramente. Por que? falta de tempo falta de interesse no tema

reuniões longas falta de recursos financeiros

outro motivo. Especificar _____

Comentário: _____

4. Como é a sua relação com as outras organizações que participam do Consea ou com os outros conselheiros da sociedade civil?

em trabalhos conjuntos/apoio a temas comuns.

somente com algumas ou alguns existe trabalho conjunto. Citar quais:

não mantém muita relação.

Comentário: _____

5. Como percebe a participação dos representantes de Governo?

participam efetivamente

participam de forma regular

participam pouco (tem pouco interesse)

Comentário: _____

6. Quem, principalmente, apresenta os temas para debate nas reuniões?

presidente do Consea outros .Especificar _____

representantes de Governo

representantes da sociedade civil .

Comentário: _____

7. Você se considera representante efetivo de sua entidade?

sim. Escreva resumidamente como acha que representa os interesses do grupo?

não. Porque? _____

Comentário: _____

8. Quais das práticas de representação abaixo você ou a sua entidade mais utilizam?

Selecione quantas forem necessárias.

Participação em Orçamentos Participativos

exercício direto de intermediação de demandas perante agências específicas do poder público

apoio a candidatos durante as eleições

incidência na política recorrendo ao poder Legislativo (promoção de reivindicações perante esse poder)

outras práticas. Especificar _____

Comentário: _____

9. Para você, o que é ser representante? Mencione em ordem de prioridade as três principais (1-2-3)

Ser intermediário perante o poder público sobre reivindicação de direitos.

É ser filiado à organização:em sendo filiado representa o movimento.

() é identificado com o grupo: fala em nome porque se sente parte integrante do mesmo.

() É ser servidor: procura intermediar algum benefício para membros do grupo ou pessoas da comunidade. Ex: inclusão cadastro do Bolsa Família, distribuição de alimentos, acesso a programas de capacitação.

() outro. Especificar _____

Comentário: _____

10. Você ou a organização que representa teve alguma participação na formulação de políticas públicas pelo direito humano à alimentação nos últimos anos? De que tipo?

11. Você considera que as discussões no Consea estão em consonância com o seu ponto de vista ou o ponto de vista da organização/entidade que representa?

() sim

() não. Porque? _____

Comentário: _____

12. Na sua opinião quais foram os principais obstáculos enfrentados pelo Consea nesses últimos anos? Mencione quantas forem necessárias de preferência em ordem de prioridade.

() falta de recursos materiais e financeiros

() falta de ações conjuntas com os Ministérios

() falta de decisão política do Executivo e/ou Legislativo

() falta de interesse dos conselheiros

() falta de pressão advinda da sociedade civil

() não houve obstáculos.

Comentário: _____

13. Quais são os canais utilizados por você para consultar os membros de sua entidade?

14. Caso tenha faltado algum item (tema) importante sobre a sua experiência como conselheiro do Consea Nacional relate abaixo:

Apêndice B- Roteiro de Entrevista 01: Representantes da sociedade civil do Consea RS

Nome: _____

Grau de instrução: _____

Sexo: _____

Organização que representa no Consea RS: _____

Questões:

1. Trajetória até ser membro do Consea (como chegou a membro do Conselho?)

2. Como e porquê foi escolhido para participar do Consea RS?

3. Como se dá o seu envolvimento com a organização que representa?

4. Participa de outros espaços, como representante, por exemplo, de outros conselhos, fóruns, orçamentos participativos, sindicatos, partidos, etc? Qual o papel desempenhado?

5. Como vê o papel do Consea RS (funcionamento, críticas)

6. Na sua opinião, qual a importância da representação da sociedade civil no Consea RS?

7. Qual a relação da organização que você representa com a política-partidária e/ou com o Governo (apoio a candidatos, reivindicações diretas no Legislativo)?

8. Qual a relação da organização que você representa com as outras organizações que participam do Consea ou com os outros conselheiros?

9. Descrever brevemente a organização que representa.

Apêndice C- Roteiro de Entrevista 02: Representantes da sociedade civil do Consea CE

Nome: _____

Grau de instrução: _____

Sexo: _____

Organização que representa no Consea CE: _____

Questões:

1. Trajetória até ser membro do Consea (como chegou a membro do Conselho?)

2. Como e porquê foi escolhido para participar do Consea CE?

3. Como se dá o seu envolvimento com a organização que representa?

4. Participa de outros espaços, como representante, por exemplo, de outros conselhos, fóruns, orçamentos participativos, sindicatos, partidos, etc? Qual o papel desempenhado?

5. Como vê o papel do Consea CE (funcionamento, críticas)

6. Na sua opinião, qual a importância da representação da sociedade civil no Consea CE?

7. Qual a relação da organização que você representa com a política-partidária e/ou com o Governo (apoio a candidatos, reivindicações diretas no Legislativo)?

8. Qual a relação da organização que você representa com as outras organizações que participam do Consea ou com os outros conselheiros?

9. Descrever brevemente a organização que representa.

Apêndice D- Relação dos Entrevistados 01: Representantes da sociedade civil do Consea Nacional

ENTREVISTA 01/ QUESTIONÁRIO, representante da Central Única dos Trabalhadores. Realizado via e-mail, em agosto de 2007.

ENTREVISTA 02. Representante do Consea RS. Realizado por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007.

ENTREVISTA 03/ QUESTIONÁRIO, representante do IBASE. Realizado via e-mail, em agosto de 2007.

ENTREVISTA 04/ QUESTIONÁRIO, representante do SESC SP. Realizado via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 05/ QUESTIONÁRIO, representante da Agentes de Pastoral Negors do Brasil- APNs. Realizado via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 06/ QUESTIONÁRIO, representante da ONG Visão Mundial. Realizado via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 07/ QUESTIONÁRIO, representante do Instituto Pólis. Realizado via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 08/ QUESTIONÁRIO, representante da Rede de Educação popular/ Talher Goiás. Realizado via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 09/ QUESTIONÁRIO, representante do Instituto Materno Infantil PE- IMIP PE, via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 10/ QUESTIONÁRIO, representante do Fórum Brasileiro de SAN/ presidente Consea (2007-2009). Realizado via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 11/ QUESTIONÁRIO, representante do Consea MG. Realizado via e-mail, em outubro de 2007.

ENTREVISTA 12/ QUESTIONÁRIO, representante do IBASE, presidente do Consea Nacional (2004-2007). Realizado via e-mail, em outubro de 2007.

ENTREVISTA 13/ QUESTIONÁRIO, representante do COEP. Realizado via e-mail, em outubro de 2007.

ENTREVISTA 14/ QUESTIONÁRIO, representante do Consea MA. Realizado via e-mail, em outubro de 2007.

ENTREVISTA 15/ QUESTIONÁRIO, representante da Associação Brasileira de Nutrição-ASBRAN. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

ENTREVISTA 16/ QUESTIONÁRIO, representante do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs – Conic. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

ENTREVISTA 17/ QUESTIONÁRIO, representante da FASE. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

ENTREVISTA 18/ QUESTIONÁRIO, representante da Organização das Cooperativas Brasileiras- OCB. Realizado via e-mail, em dezembro de 2007.

ENTREVISTA 19/ QUESTIONÁRIO, representante da Universidade Federal de Pernambuco. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

ENTREVISTA 20/ QUESTIONÁRIO, representante da Universidade Estadual de Campinas. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

ENTREVISTA 21/ QUESTIONÁRIO, representante da Rede Evangélica Nacional de Ação Social - RENAS- ASBRAN. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

ENTREVISTA 22/ QUESTIONÁRIO, representante da Associação Brasileira de Nutrição-ASBRAN. Realizado via e-mail, em novembro de 2007.

Apêndice E- Relação dos Entrevistados 02: Representantes da sociedade civil do Conseas RS

ENTREVISTA 01, representante do Fórum estadual de SAN do RS /Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em junho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 02, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em junho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 03, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento de Canoas, em junho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 04, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ Fórum Fome Zero, Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em junho de 2007. Transcrita. Mesma

ENTREVISTA 05, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ ONG CAMP. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em junho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 06, representante do Fórum estadual de SAN do RS/Emater RS. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 07, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania, presidente do Consea RS. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007. Transcrita. Mesma

ENTREVISTA 08, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ ONG Maria Mulher, conselheira suplente. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007.

ENTREVISTA 09, representante do Fórum estadual de SAN do RS/ CNBB. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 10, representante do Fórum estadual de SAN do RS/Consea Nacional. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007. Transcrita. Mesma

ENTREVISTA 11, representante da Força Sindical. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 12, representante do Lions Club. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em agosto de 2007. Transcrita. Mesma.

Apêndice F- Relação dos Entrevistados 03: Representantes da sociedade civil do Consea CE

ENTREVISTA 01, representante do Rotary Club do CE. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 02, representante do Lions Club do CE. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 03, representante da CNBB/ Cáritas. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 04, representante da Federação da Agricultura do Estado do Ceará- FAEC. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 05, representante da Universidade Federal do Ceará-UFC. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 06, representante da Universidade Estadual do Ceará- UECE. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 07, representante do Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida-COEP. Realizada por Joana Tereza Vaz de Moura, em julho de 2007. Transcrita. Mesma.

ENTREVISTA 08/ QUESTIONÁRIO, representante do Assembléia Legislativa. Realizada via e-mail, em setembro de 2007.

ENTREVISTA 09/ QUESTIONÁRIO, representante do SESC, presidente do Consea CE. Realizada via e-mail, em setembro de 2007.

ANEXOS

ANEXO A - LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006**LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.**

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional . SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1o Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional . SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2o A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1o A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2o É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3o A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4o A segurança alimentar e nutricional abrange:

I . a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II . a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III . a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV . a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V . a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI . a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5o A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6o O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

CAPÍTULO II DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Art. 7o A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1o A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional . CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2o Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1o deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3o Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4o O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8o O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I . universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II . preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III . participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV . transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9o O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I . promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;

II . descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III . monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV . conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V . articulação entre orçamento e gestão; e

VI . estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I . a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II . o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III . a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV . os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V . as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1o A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2o O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I . 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II . 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III . observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de

organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3o O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4o A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2o do art. 11 desta Lei. Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185o da Independência e 118o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.9.2006.

ANEXO B- DECRETO Nº 5.079, DE 12 DE MAIO DE 2004**DECRETO Nº 5.079, DE 12 DE MAIO DE 2004.**

Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do [art. 30 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003](#),

DECRETA:

Art. 1º O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas e diretrizes para a política nacional de segurança alimentar e nutricional do Governo Federal.

Art. 2º Ao CONSEA compete:

I - assessorar o Presidente da República na formulação de políticas que visam integrar as ações governamentais para garantir o direito humano à alimentação;

II - propor e pronunciar-se sobre:

a) as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelos Ministérios, Secretarias e demais órgãos e entidades executores daquela Política;

b) os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluídos no Plano Plurianual de Governo;

c) as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade; e

d) a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.

III - propor estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, bem como de participação no processo deliberativo de diretrizes e procedimentos das políticas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no território nacional;

IV - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de uma rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento das atividades de segurança alimentar e nutricional;

V - promover e organizar a realização das conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional;

VI - propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento e fomento da segurança alimentar e nutricional;

VII - definir diretrizes e programas de ação do Colegiado; e

VIII - elaborar o seu regimento interno e as propostas de alterações.

Parágrafo único. O CONSEA estimulará a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, com os quais manterá estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Art. 3º O CONSEA será composto por quarenta e dois conselheiros, designados pelo Presidente da República, que representarão a sociedade civil, e pelos seguintes Ministros de Estado, Secretários Especiais e Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República:

Art. 3º O CONSEA será composto por quarenta e dois conselheiros e seus suplentes, designados pelo Presidente da República, que representarão a sociedade civil, e pelos seguintes Ministros de Estado, Secretários Especiais e Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República: [\(Redação dada pelo Decreto nº 5.303, de 2004\)](#)

I - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

II - da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - das Cidades;

IV - do Desenvolvimento Agrário;

V - da Educação;

VI - da Fazenda;

VII - do Meio Ambiente;

VIII - do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IX - da Saúde;

X - do Trabalho e Emprego;

XI - da Integração Nacional;

XII - Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República;

XIII - da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;

XIV - da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;

XV - da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

XVI - da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e

XVII - do Assessor-Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

§ 1º O CONSEA será presidido por um dos membros representantes da sociedade civil, designado pelo Presidente da República, e secretariado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º Os representantes da sociedade civil, de que trata o **caput**, terão mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 3º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CONSEA, sem direito a voto, titulares de outros órgãos ou entidades públicas, bem como pessoas que representem a sociedade civil, sempre que da pauta constar assuntos de sua área de atuação, ou a juízo de seu Presidente.

§ 4º O CONSEA terá como convidados permanentes, na condição de observadores, representantes dos seguintes órgãos e entidades:

§ 4º O CONSEA terá como convidados permanentes, na condição de observadores, representantes dos seguintes órgãos e entidades: [\(Redação dada pelo Decreto nº 5.303, de 2004\)](#)

I - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;

II - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável;

III - Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição;

IV - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD;

V - Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF;

VI - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO;

VII - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO;

VIII - Organização Internacional do Trabalho - OIT;

IX - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD;

X - Banco Interamericano de Desenvolvimento;

XI - Talher Nacional;

XII - Relatoria Nacional do Direito Humano à Alimentação;

XIII - Associação Brasileira de Municípios;

XIV - Confederação Nacional dos Municípios; e

XV - Frente Nacional de Prefeitos.

XVI - Ministério da Ciência e Tecnologia. [\(Incluído pelo Decreto nº 5.303, de 2004\)](#)

§ 5º A participação no CONSEA será considerada serviço público relevante, não remunerada.

Art. 4º O CONSEA contará com câmaras temáticas permanentes, conforme estabelecido no regimento interno, que prepararão as propostas a serem por ele apreciadas.

§ 1º As câmaras temáticas serão compostas por conselheiros designados pelo Presidente do CONSEA, observadas as condições estabelecidas no regimento interno, bem como técnicos governamentais que atuam nas respectivas áreas em que elas estão aplicadas.

§ 2º Na fase de elaboração das propostas a serem submetidas ao plenário do CONSEA, as câmaras temáticas poderão convidar representantes de entidades da sociedade civil e de órgãos e entidades públicas.

§ 3º Cada Câmara Temática deverá ter um Coordenador escolhido entre os conselheiros da sociedade civil e um secretário vinculado a órgão do Governo.

Art. 5º O CONSEA poderá instituir grupos de trabalho, de caráter temporário, para estudar e propor medidas específicas.

Art. 6º O Presidente do CONSEA, as câmaras temáticas e os grupos de trabalho contarão com o suporte administrativo e técnico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 7º O regimento interno do CONSEA será aprovado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 8º Para o cumprimento de suas funções, o CONSEA contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 8º-A. O mandato dos Conselheiros representantes da sociedade civil, escolhidos de acordo com os critérios de indicação referidos no [art. 11, § 2º, inciso II, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006](#), terá início a partir da respectiva designação, encerrando-se os mandatos em curso. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.245, de 2007\).](#)

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Fica revogado o [Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003](#).

Brasília, 12 de maio de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 13.5.2004

ANEXO C- CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSEA NACIONAL (2007-2009)

Conselheiros da Sociedade Civil

■ 1. Ademar de Andrade Bertucci

Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)

Economista, com Mestrado em Políticas Sociais, pela Universidade de Brasília (UnB). Assessor nacional da Cáritas Brasileira e membro do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Suplente: José Paulo Crisóstomo Ferreira

■ 2. Alberto Ercílio Broch

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)

Foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Espumoso (RS) e presidente da FETAG-RS. Vice-Presidente e Secretário de Relações Internacionais da CONTAG de 2001-2009.

Suplente: Alessandra da Costa Lunas

■ 3. Aldenora Pereira da Silva

Pastoral da Criança

Natural de Taperoá-PB. Graduada em Economia Doméstica pela Universidade Federal de Viçosa-MG. Experiência em Extensão Rural nos estados do CE, MG, PA e PB. Foi Coordenadora Estadual da Pastoral da Criança (PB) de 1992 a 2006. É membro da Pastoral Nacional da Criança. Conselheira titular do CONSEA/PB. Participa dos Fóruns Brasileiro e Paraibano de Segurança Alimentar e Nutricional.

Suplente: Celiana Barbosa Pereira

■ 4. Altemir Tortelli

Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)

Coordenador Geral da Fetraf-Sul/CUT e Coordenador Adjunto Sul da Fetraf-Brasil/CUT. Iniciou sua militância sindical no começo dos anos 80, nas Pastorais da Juventude e da Terra. Em 1985, participou da organização da oposição sindical no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jacutinga (RS), hoje da base do Sutraf-Alto Uruguai.

Suplente: Elisangela dos Santos Araújo

■ **5. Ana Lúcia Pereira**

Agentes de Pastoral Negros (APN)

Socióloga, formada pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre em História e doutoranda em Sociologia pela mesma universidade. Membro do Laboratório de Estudos Africanos, Afro-brasileiros e da Diversidade - Lead/Unesp. Integra os Agentes de Pastoral Negros do Brasil (APNs) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. É professora da Universidade Federal do Tocantins.

Suplente: Sonia Cleide Ferreira da Silva

■ **6. Antonio Jose da Costa**

Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)

Tem o curso técnico de Educação Física e licenciatura em História pela universidade UVA. Torneiro mecânico, militante do PC do B. Integrante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social. Coordenador nacional estadual da Conaq.

Suplente: Manoel Belarmino dos Santos

■ **7. Antonio Ricardo Domingos da Costa**

Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME)

Assessor de Saúde Indígena no Controle Social. Membro da CISI-Comissão Intersetorial de Saúde Indígena. Membro da Carteira de Avaliação de Projetos para Segurança Alimentar em Áreas indígenas (Ministério do Meio Ambiente).

Suplente: Manoel Uilton dos Santos

■ **8. Carlos Eduardo Oliveira de Souza Leite**

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)

Engenheiro agrônomo, presidente do Consea-BA. Foi diretor regional da ABONG Nordeste. Atualmente é o coordenador executivo do Sasop, responsável pela gestão institucional da entidade, com ênfase nas atividades de articulação e política institucional.

Suplente: Eduardo Amaral Borges

■ **9. Daniela Sanches Frozi**

Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS)/ Instituto de Nutrição Josué de Castro (INJC)

Graduada em Nutrição pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, especialista em Saúde Coletiva pela INJC/UFRJ e Mestre em Alimentos e Nutrição pela Universidade Estadual de Campinas (2003). Doutoranda em Nutrição pela UFRJ. É pesquisadora do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN/UFRRJ/UFF).

Suplente: Werner Fuchs

■ **10. Elda Regina Leite Galvão de Ávila**

Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (FENACELBRA)

Graduada em Nutrição pela Universidade Católica Dom Bosco e em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pós-graduada em Biologia pela Universidade Salgado de Oliveira (MS) e em Nutrição Clínica pela Universidade da Região do Pantanal. É presidente da Associação dos Celíacos do Brasil, seção Mato Grosso do Sul e conselheira do Consea-MS – 2007-2009.

Suplente: Lucélia Silva Costa

■ **11. Elza Maria Franco Braga**

Especialista/Pesquisadora - Universidade Federal do

Cearense, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará, pós-graduada em Métodos e Técnicas em Pesquisa Social (UFCE), em Estatística Aplicada às Ciências Sociais (UFCE), em Planejamento Urbano e Social (Sudene), mestrado em Planejamento Urbano e Regional (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Doutora em Sociologia e pós-doutorada pela Universidade Autônoma de Barcelona. Ex-presidente do Consea-CE, professora da UFCE.

Suplente: Pedro Makumbundu Kitoko

■ **12. Fábio de Salles Meirelles**

Confederação Nacional de Agricultura (CNA)

Formado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de Franca (SP). Engenheiro Agrônomo Benemérito. Foi Presidente do Banco Nacional de Crédito

Cooperativo , do Instituto do Café do Estado de São Paulo, Diretor de Crédito Rural e Agroindustrial do BADESP, tendo chefiado a delegação empresarial junto à (OIT). Deputado federal por São Paulo em 1990/1993.

Suplente: Carlo Lovatelli

■ **13. Francisco Antonio da Fonseca Menezes**

Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)

Graduado em Economia (UERJ), Mestre em Desenvolvimento Agrícola (UFRRJ). Coordenador da Área de Soberania de Segurança Alimentar e Nutricional do Ibase. Fundador do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Coordenador da Rede Interamericana Agricultura e Democracia (RIAD), ex-presidente do Consea, gestão 2003-2007.

Suplente: Christiane Gasparini Araújo Costa

■ **14. Gilberto Portes de Oliveira**

Fórum Nacional de Reforma Agrária

Natural de Erval Grande (RS). Estudante de Direito; é da coordenação estadual do MST no RS. É secretária executiva do Fórum Nacional Pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

Suplente: Edécio Vigna

■ **15. Gleyse Maria Couto Peiter**

Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP)

Nasceu em Minas Gerais, é engenheira eletricista, mora no Rio de Janeiro e atua como secretária executiva do COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida.

Suplente: Amélia Tiburcio Medeiros

■ **16. Irio Luiz Conti**

Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN)

Nasceu em Horizontina(RS). Possui Licenciatura em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo-RS (UPF). Graduado em Teologia pelo Instituto Missionário de Teologia (IMT), Santo Ângelo (RS). Mestrado em Sociologia pela UFRGS. Pertence à Congregação dos Missionários da Sagrada Família. É membro fundador e Diretor da

Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN Brasil e membro do Comitê Executivo da FIAN Internacional, com sede em Heidelberg, Alemanha. Professor no Instituto Superior de Filosofia Berthier – IFIBE, em Passo Fundo-RS.

Suplente: Sonia Maria Alves da Costa

■ **17. João Dornellas**

Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA)

Suplente: Carla Bencke

■ **18. Luciene Burlandy Campos de Alcântara**

Especialista/Pesquisadora - Universidade Federal Fluminense

Graduada em Nutrição (UFRJ), especialista em Saúde Pública (ENSP/Fiocruz); Mestre em Saúde Pública (ENSP/Fiocruz), Doutora em Saúde Pública (ENSP/Fiocruz). Foi diretora da Faculdade de Nutrição da UFRJ, onde hoje é professora. Membro da Coordenação do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CPDA/UFRRJ).

Suplente: Jose Divino Lopes Filho

■ **19. Luis Silva**

Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Nasceu em São Sebastião do Umbuzeiro (PB). Presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), sindicalista rural.

Suplente: Rosane Bertotti

■ **20. Malaquias Batista Filho**

Especialista/Pesquisador - Universidade Federal de Pernambuco

Médico, professor do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco; Pesquisador Nível I-A do CNPq; Consultor do Instituto Materno Infantil de Pernambuco – IMIP; Missões Internacionais: FAO – Consultor de curto prazo em missões na Argentina, Chile e Brasil (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional); OMS – Consultoria na Guatemala; UNICEF – Consultoria no Brasil para implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional no estado de Pernambuco.

Suplente: Haroldo da Silva Ferreira

▣ 21. Maria do Rosário Soares Costa Ferreira

Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)

Quebradeira de coco babaçu há 37 anos, participa das atividades do MIQCB há 15 anos e como coordenadora há três anos. Liderança do município de Matinha-MA, reconhecida pelas Quebradeiras de Coco do local é responsável pela articulação do Movimento neste município e em outros do entorno.

Suplente: Ronaldo Carneiro de Sousa

▣ 22. Maria Emilia Pacheco

Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)

Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora (MG). Mestre em Antropologia Social pela UFRJ. Membro da Articulação Nacional de Agroecologia e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

Suplente: Delzi Maria de Araújo Castro

▣ 23. Marília Mendonça Leão

Ação Brasileira pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (ABRANDH)

Enfermeira-sanitarista, mestre em Nutrição Humana, especialista em Políticas Públicas, ambos pela UnB. Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional (OPSAN) da Universidade de Brasília e presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh).

Suplente: Elisabeta Recine

▣ 24. Naidison de Quintella Baptista

Articulação do Semi-Árido (ASA)

Formado em Teologia e Filosofia pela Universidade Gregoriana de Roma, licenciado em Educação pela Universidade Católica do Salvador, foi professor na Universidade Católica do Salvador e Universidade Estadual de Feira de Santana. Há mais de 20 anos atua no MOC- Movimento de Organização Comunitária. É responsável pelo Programa Um Milhão de Cisternas Rurais, da Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA).

Suplente: Marilene Alves de Souza

■ **25. Nelito Nonato Dornelas**

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

Graduado em Filosofia e Teologia pela PUC-MG. Especialista em Teologia Pastoral Latino-Americana, Teologia dos Ministérios e Ecumenismo pelo McCormick Theological Seminary – Chicago - EUA e Koinonia – RJ, Psicanálise Clínica, Programação Neurolinguística, Grafoanálise laboral e Eneagrama, Instrutor e Diretor de Auto Escola, Secretario executivo do Mutirão para Superação da Fome e da Miséria na CNBB.

Suplente: Ari Antonio dos Reis

■ **26. Raimundo Reis Nobre**

Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNP)

Suplente: Ivo da Silva

■ **27. Regina da Silva Miranda**

Especialista/Pesquisadora - Ass. Sulina de Crédito e Assistência

Nutricionista, especialista em Saúde Comunitária; sanitarista; Mestranda em Antropologia da Alimentação; Membro do FESAN-RS; Conselheira CONSEA/RS; Membro da ONG Maria Mulher (Entidade Nacional de Mulheres Negras pela Erradicação da violência racial e de gênero); Coordenadora de Rede Estadual de Mulheres Negras pela Segurança alimentar e Nutricional; Desenvolve trabalho no RS de resgate de hábitos alimentares ancestrais em comunidades tradicionais.

Suplente: Jose Antonio Novaes da Silva

■ **28. Regina Maria de Vasconcellos Carvalhaes de Oliveira**

Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)

Graduada em Nutrição Federação das Escolas Federais Isoladas do Estado da Guanabara (Fefieg); pós-graduada em Docência do Ensino Superior e Administração de Unidades de Alimentação e Nutrição. Membro da Comissão Técnica de SAN de D. Caxias (RJ); voluntária da Rede de Educação Cidadã no Estado do RJ; conselheira do Conselho Regional de Nutricionistas 4ª Região (2003/2007), integra o CONSEA-RJ.

Suplente: Maria Teresa Gomes de Oliveira Ribas

■ 29. Renato Sergio Jamil Maluf

Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)

Graduado em Economia pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Mestre e Doutor em Ciências Econômicas pela Unicamp; pós-doutoramento na University of Oxford (Reino Unido) e na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris, França). Professor do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde coordena o “Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional”, CPDA/UFRRJ. Membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

Suplente: Pedro Monteiro Torres Neto

■ 30. Rui Ricard da Luz

Movimento de Combate à Fome

Natural de Florianópolis (SC), formado em Pedagogia pela Udesc, possui especialização em Políticas Públicas; mestrado em Psicopedagogia (Unisul); presidente do Consea-SC.

Suplente: José de Ribamar de Araújo e Silva

■ 31. Silvia do Amaral Rigon

Especialista/Pesquisadora - Universidade Federal do Paraná

Nutricionista pela Universidade Federal do Paraná, especialista em Saúde Pública, mestre na área de Geografia Humana pela Universidade Federal do Paraná e doutoranda em Saúde Pública na Universidade de São Paulo. Professora de Nutrição da UFPR. Preside o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-PR) (gestão 2007/2009), como representante do Conselho Regional de Nutricionistas/CRN8 e como conselheira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Participa do Fórum Estadual de Segurança Alimentar (FESAN-PR) e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar (FBSAN).

Suplente: Telma Maria Braga Costa

■ 32. Sonia Lucia Lucena Sousa de Andrade

Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN)

Paraibana, possui graduação, mestrado e doutorado em Nutrição pela Universidade Federal de Pernambuco, onde é professora-adjunta do Departamento de Nutrição. Coordena o Fórum Estadual de Segurança Alimentar do Estado de Pernambuco. Ex-presidente do Consea-PE. Consultora da Fundação Roberto Marinho para o Programa de Educação Alimentar.

Suplente: Theonas Gomes Pereira

■ **33. Suzana Costa Coutinho**

Rede de Educação Cidadã

Jornalista, professora e educadora popular, integrante da Rede de Educação Cidadã. Participa da ONG Ciampar (Centro Integrado de Apoio à Mulher de Pouso Alegre e Região) e do Fórum Regional de Economia Solidária do Sul de Minas. Milita no movimento de segurança alimentar e nutricional sustentável desde 2002, quando foi criada a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável Sul I, da qual hoje é conselheira representante junto ao Consea-MG. No Conselho Estadual, integra a Comissão de Trabalho "Formação, Comunicação e Mobilização Social".

Suplente: Dulce Terezinha Oliveira da Cunha

■ **34. Ubiraci Dantas de Oliveira**

Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)

Metalúrgico, Vice-presidente da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; Membro do Comitê Central do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8); Secretário de Relações Internacionais do Congresso Nacional Afro-Brasileiro (CNAB); Secretário Geral do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo de 1987 a 1993; Integrante do Comitê Nacional pela Anistia Ampla Geral e Irrestrita em 1978.

Suplente: Aécio Aires Fernandes

■ **35. Valéria Paye Pereira**

Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)

Gestora Indígena de Projetos, Coordenadora do Departamento das Mulheres Indígenas nas Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), desempenhando diversas funções, realizando articulação com mulheres indígenas de outras regiões brasileiras e apoiando a representação da COIAB em Brasília.

Suplente: Letícia Luiza

▣ **36. Virginia Lunalva Miranda de Sousa Almeida**

Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde

Presidente da Associação Afro religiosa Cultural Ilê Iyaba Omi (Aciyomi);
Coordenadora Estadual da Rede Afro Religiosa Núcleo Pará; Membro da Comunidade
de Povos Tradicionais; Conselheira Nacional de segurança alimentar e Nutricional;
Iyalorixá; Membro do Fórum ONG e Aids Pará; Conselheira Religiosa do Intecab –
Pará.

Suplente: Raimundo Nonato Pereira da Silva

ANEXO D - LEI Nº 11.914, DE 20 DE MAIO DE 2003.**LEI Nº 11.914, DE 20 DE MAIO DE 2003.**

(D.O. de 21/05/03)

Cria o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul - CONSEA/RS - e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul - CONSEA/RS -, vinculado ao Gabinete do Governador do Estado, com o objetivo de propor políticas, programas e ações voltadas ao direito à alimentação e à nutrição, especialmente da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas alimentares.

Art. 2º - São princípios norteadores da instituição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul - CONSEA/RS:

I - promoção do direito humano à alimentação;

II - integração das ações dos Poderes Públicos Estadual e Municipais, com as entidades representativas da sociedade e com os organismos nacionais e internacionais de cooperação;

III - promoção da repartição equitativa dos recursos alimentícios do Estado em relação às necessidades, visando à erradicação da pobreza;

IV - incentivo ao controle social das ações do CONSEA/RS.

Art. 3º - Compete ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul:

I - coordenar a atuação integrada dos órgãos estatais e das organizações não governamentais nas ações voltadas ao combate à miséria, à fome e à desnutrição, no âmbito do Estado;

II - incentivar parcerias que garantam mobilização e racionalização no uso dos recursos disponíveis;

III - promover e coordenar campanhas educativas e de conscientização da população;

IV - formular a Política Estadual de Segurança Alimentar;

V - desenvolver capacitação para o exercício do direito humano à alimentação e respectivas garantias;

VI - realizar diagnóstico da situação de insegurança alimentar e monitoramento do progresso obtido, mediante a identificação e acompanhamento de indicadores de processo e de impacto;

VII - estimular a produção de alimentos no Estado;

VIII - estimular a criação de Conselhos Municipais e Intermunicipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável;

IX - realizar nos anos ímpares, a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul;

X - elaborar seu Regimento Interno;

XI - desenvolver outras atividades determinadas pelo Governador do Estado relacionadas a seus objetivos.

§ 1º - O CONSEA/RS estimulará a criação de conselhos municipais e intermunicipais de segurança alimentar e nutricional sustentável, com os quais manterá estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias, no âmbito da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

§ 2º - O estímulo e o apoio à criação de conselhos municipais e intermunicipais de segurança alimentar e nutricional sustentável respeitará as peculiaridades sociais, espaciais e administrativas locais, buscando aperfeiçoar os mecanismos de participação popular e a atuação dos órgãos já existentes.

Art. 4º - O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul - CONSEA/RS - será constituído de 48 (quarenta e oito) membros titulares e respectivos suplentes, representantes da Administração Pública e da sociedade civil organizada, com a seguinte composição:

I - representação da Administração Pública:

a) um representante do Gabinete do Governador do Estado;

b) um representante da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social;

c) um representante da Secretaria da Fazenda;

d) um representante da Secretaria da Coordenação e Planejamento;

- e) um representante da Secretaria da Agricultura e Abastecimento;
 - f) um representante da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais;
 - g) um representante da Secretaria da Saúde;
 - h) um representante da Secretaria da Educação;
 - i) um representante da Secretaria das Obras Públicas e Saneamento;
 - j) um representante da Secretaria dos Transportes;
 - k) um representante da Secretaria da Ciência e Tecnologia;
 - l) um representante da Secretaria do Meio Ambiente;
 - m) um representante da Secretaria Especial da Reforma Agrária e Cooperativismo;
 - n) um representante da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul;
 - o) um representante das Prefeituras Municipais, indicado pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS;
 - p) um representante das Prefeituras Municipais, indicado pela Associação Gaúcha Municipalista - AGM;
- n - representação da sociedade civil, em número de 16 (dezesesseis), de livre escolha do Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - FESANS/RS;
- III - representação da sociedade civil, em número de 16 (dezesesseis) membros, indicados pelas seguintes entidades:
- a) Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul -FIERGS;
 - b) Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul -FARSUL;
 - c) Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul - FECOMÉRCIO;
 - d) Federação das Associações Empresariais do Estado do Rio Grande do Sul -FEDERASUL;
 - e) Central Única dos Trabalhadores do Estado do Rio Grande do Sul - CUT/RS;
 - f) Força Sindical;
 - g) Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul - FETAG;

- h) Via Campesina;
- i) Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul - FETRAF/Sul;
- j) Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairro - FRACAB;
- k) Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul - OCERGS;
- l) Lions Club do Rio Grande do Sul;
- m) Rotary Club do Rio Grande do Sul;
- n) União Estadual dos Estudantes - UEE;
- o) União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas - UGES;
- p) Associação Rio-grandense de Fundações.

§ 1º - Serão convidados a participar do CONSEA/RS, com direito a voz, os representantes das seguintes instituições:

- I - Poder Legislativo Estadual;
- II - Poder Judiciário Estadual;
- III - Ministério Público Estadual;
- IV - instituições de ensino superior sediadas no Estado, por indicação do Fórum de Reitores do Rio Grande do Sul;
- V - Ordem dos Advogados do Brasil - Seção RS;
- VI - Associação Rio-grandense de Imprensa - ARI.

§ 2º - Poderão ser convidados a participar do CONSEA/RS, sem direito a voto:

- I - representantes dos seguintes órgãos e entidades:
 1. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -CONSEA;
 2. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES;
 3. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável -CNDRS;
 4. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI;

5. Serviço Social da Indústria - SESI;
6. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC;
7. Serviço Social do Comércio - SESC;
8. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT;
9. Serviço Social do Transporte - SEST;
10. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR;
11. Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo SESCOOP;
12. Conselho Regional de Economia;
13. Conselho Regional de Enfermagem;
14. Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia;
15. Conselho Regional de Farmácia;
16. Conselho Regional de Medicina;
17. Conselho Regional de Nutricionistas;
18. Conselho Estadual de Assistência Social;
19. Conselho Estadual de Alimentação Escolar;
20. Conselho Estadual de Defesa do Consumidor;
21. Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária;
22. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;
23. Conselho Estadual dos Direitos da Mulher;
24. Conselho Estadual de Educação;
25. Conselho Estadual do Idoso;
26. Conselho Estadual do Meio Ambiente;
27. Conselho Estadual dos Povos Indígenas;
28. Conselho Estadual de Saúde;

29. Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra;

30. outros Conselhos Profissionais;

II - titulares de outros órgãos ou entidades públicas, bem como pessoas que representem a sociedade civil, sempre que da pauta constar assuntos de sua área de atuação ou ajuízo de seu Presidente.

Art. 5º - O CONSEA/RS elegerá, dentre seus membros, o Presidente e o Vice- Presidente, por maioria de dois terços.

§ 1º - O primeiro mandato dos membros representantes da sociedade civil, referidos no Art. 4º, II, encerrar-se-á por ocasião da realização da próxima Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, na qual serão escolhidos novos representantes da sociedade civil.

§ 2º - Os membros do CONSEA/RS serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo para um mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido uma única vez.

§ 3º - Os membros do CONSEA/RS não perceberão qualquer tipo de remuneração e a participação no Conselho será considerada função pública relevante.

§ 4º - Será assegurado aos membros do CONSEA/RS, quando em representação do órgão colegiado, o direito a ressarcimento, pelo Estado, das despesas com transporte e estada, quando ocorrerem.

§ 5º - O representante da sociedade civil que não se fizer presente, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou a seis intercaladas perderá, automaticamente, a representação, assumindo o suplente.

Art. 6º - A Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul será convocada pelo Governador do Estado, conforme proposta do CONSEA/RS, e será precedida de conferências municipais e regionais, que deliberarão sobre os temas propostos e elegerão delegados representantes para a conferência estadual.

Parágrafo único - A normalização necessária à realização da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável será elaborada por comissão designada pelo Governador do Estado, a partir de proposta do CONSEA/RS, e publicada no Diário Oficial do Estado.

Art. 7º - Ficam atribuídas à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social as funções de coordenação, integração e articulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 8º - O Conselho terá uma Secretaria Executiva, coordenada por um representante designado pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, com o objetivo de dar

suporte técnico e os meios necessários à operacionalização e ao funcionamento do CONSEA/RS.

Art. 9º - O CONSEA/RS contará com até 4 (quatro) Câmaras Temáticas Permanentes, que prepararão as propostas a serem por ele apreciadas.

§ 1º - As Câmaras Temáticas serão compostas por conselheiros designados pelo CONSEA/RS, observadas as condições estabelecidas no regimento interno.

§ 2º - Na fase de elaboração das propostas a serem submetidas ao plenário do CONSEA/RS, as Câmaras Temáticas poderão convidar representantes de entidades da sociedade civil, de órgãos, entidades públicas e técnicos afeitos aos temas nelas em estudo.

Art. 10- O CONSEA/RS poderá instituir grupos de trabalho, de caráter temporário, para estudar e propor medidas específicas.

Art. 11- O Conselho, mediante resolução, deverá aprovar seu Regimento Interno, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da efetiva nomeação de seus membros.

Parágrafo único - O Regimento Interno deverá dispor sobre a realização de reuniões ordinárias e sua periodicidade bem como sobre o quorum mínimo para a realização das mesmas.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 20 de maio de 2003

GERMANO ANTÓNIO RIGOTTO,

Governador do Estado.

Secretário de Estado da Justiça e da Segurança.

Secretário de Estado da Saúde.

Secretário de Estado do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

Secretário de Estado da Fazenda.

Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento.

Secretário de Estado do Agricultura e Abastecimento.

Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais.

Secretário de Estado da Educação.

Secretário de Estado das Obras Públicas e Saneamento.

Secretário de Estado dos Transportes.

Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia.

Secretário de Estado do Meio Ambiente.

Secretário Extraordinário da Reforma Agrária e Cooperativismo.

Registre-se e publique-se.

ALBERTO WALTER DE OLIVEIRA.
Chefe da Casa Civil