

OS DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)

Joana Tereza Vaz de Moura¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo compreender o processo de representação política exercido pela sociedade civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA. Trata-se de compreender os impasses na relação dos representantes com as suas respectivas bases e o modo como estas relações podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento da democracia. Para a análise, foram utilizados questionários semi-estruturados, atas das reuniões e participação na IV Conferência Nacional de SAN. A representação foi analisada a partir das trajetórias dos representantes, do processo de escolha dos representantes e das formas como estes se comunicam com a base. A existência de uma trajetória associativa densa e enraizada significa maior capacidade de intervenção nas discussões e possibilita a ocorrência de um processo de responsabilização social mais efetivo. Ao contrário da representação eleitoral tradicional, no CONSEA os representantes têm legitimidade pelo reconhecimento acerca de seu grau de competência e qualificação e não necessariamente do vínculo direto com a base. 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 article is to understand the process of political representation as exercised by civil society in the public sphere in Food and Nutritional Security Council – CONSEA. It seeks to comprehend the deadlocks in the relationship of representatives with their respective bases and how these relationships may or may not contribute to the improvement of

¹ Doutora em Ciência Política. Professora do Departamento de Políticas Públicas, UFRN. joanatereza@gmail.com

democracy. For the analysis, we used semi-structured questionnaires, and analysis of the minutes of meetings and participation at the Fourth National Conference on SAN. The performance was analyzed from the trajectories of the representatives, of the choice of representatives and how they communicate with the base. The existence of a dense and deep associative trajectory means greater capacity of intervention in deliberations and allows the occurrence of a more effective process of social accountability. Unlike traditional electoral representation, in CONSEA, representatives acquire legitimacy by recognition based on their degree of competence and qualification, and not necessarily because of their direct link to the base. 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

Keywords: representation; civil society; councils.

1 INTRODUÇÃO

Assiste-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.

Este artigo 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, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA. 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.

Para o estudo, considerou-se que os conselhos são 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 artigo 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 e/ou o Presidente da República.

Parte-se do pressuposto de que a representação da sociedade civil no CONSEA 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.

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 e a configuração institucional do CONSEA influenciam diretamente a representação.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, apresenta-se uma contextualização do tema, abordando a discussão sobre o processo de descentralização ocorrido no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, procurando ressaltar a contribuição de estudos sobre representação política eleitoral aos estudos sobre a representação política da sociedade civil nesses espaços de participação social. Na segunda parte, realiza-se a análise do funcionamento do CONSEA com base nos questionários e nos documentos emitidos pelos Conselhos, atentando-se para o exercício da representação de organizações da sociedade civil. Enfatizam-se os vínculos institucionais dos representantes e as suas trajetórias, buscando entender a relação representante/representado e a legitimidade da representação. Finalmente, apresenta-se uma síntese dos principais resultados obtidos sobre a representação política de organizações da sociedade civil no CONSEA 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.

2 METODOLOGIA

Este artigo é resultado de uma pesquisa maior feita pela autora para a sua tese de doutorado. A pesquisa foi realizada no período de 2006 e 2007. Os dados utilizados na pesquisa são oriundos de um questionário semi-estruturado enviado aos conselheiros representantes da sociedade civil no CONSEA. Na época da pesquisa, faziam parte 40 representantes da sociedade civil, tendo

sido enviados questionários a todos, mas obtendo-se respostas para 22. A pesquisa foi complementada com análise das atas, de documentos e informações contidas no site do CONSEA.

O artigo 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, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA.

O Consea Nacional foi criado em 1993, extinto em 1995 e ressurgiu a partir de 2003, 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, 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?

3 A DESCENTRALIZAÇÃO E A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS: EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO E DA REPRESENTAÇÃO

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.

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,

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.

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 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.

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 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... (ARRETCHÉ, 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).

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.).

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.

Entretanto, 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).

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.

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).

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).

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.

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).

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, 1967). 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.

4 O CONSEA : FUNCIONAMENTO E COMPOSIÇÃO

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.

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, 2007)

Segundo a Cartilha do CONSEA (2003), a composição do CONSEA 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.

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 sua composição 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 do Conselho. O CONSEA já aderiu a um novo formato de participação proposto na Conferência a partir do final de 2007³.

O caso do CONSEA 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.

Um aspecto interessante referente ao modo como a questão da representação é tratada é que no Regimento do CONSEA, 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.

³ A composição do CONSEA (2007-2009) será utilizada somente a título de informação e alguma complementação da análise. Para a maior parte da análise foram utilizados os dados da composição do período de 2004-2007.

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.

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

Quadro 01 - 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)

Para comparação abaixo apresenta-se um quadro síntese do perfil da representação da sociedade civil no CONSEA na gestão 2007-2009.

Quadro 02 - Sociedade civil no CONSEA: área de abrangência da entidade e distribuição das entidades por região

| | |
|--|--------------|
| Área de abrangência da entidade a que pertence o conselheiro | % (N=36) |
| Nacional | 77,5% (N=28) |
| Estadual/Regional | 22,5% (N=08) |
| Distribuição das entidades por região a que pertence o conselheiro | % (N=36) |
| Sudeste | 42% (N=15) |
| Norte | 8% (N=03) |
| Sul | 20% (N=07) |
| Nordeste | 22% (N=08) |
| Centro-Oeste | 8% (N=03) |
| Gênero do conselheiro | % (N=36) |
| Mulheres | 47% (N=17) |
| Homens | 53% (N=19) |

Fonte: Dados da pesquisa

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 alto. 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).

4.1 A representatividade no CONSEA

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 (2006), em que medida e como os representantes se relacionam com os seus representados?

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. Para que se pudesse compreender como se processa a representação política das organizações da sociedade civil no CONSEA, 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, conforme identificado nas entrevistas com a maioria dos representantes da sociedade civil.

No CONSEA 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 o CONSEA.

Tendo em mente estas considerações, a representatividade 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 assembleias, 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.

No Consea Nacional, a maioria dos representantes foi escolhida de forma coletiva, como pode ser observado no Quadro 03.

Quadro 03- 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 |

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. Constatou-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 04- Meios utilizados pelos representantes da sociedade civil para consultar a base 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 |

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 05 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 05 - 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 paralisação 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.

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.

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 do CONSEA, 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 freqüentemente 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 desentendimento 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”.⁴

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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.

4 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).

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. 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.

Pode-se, portanto, afirmar que o Consea possui uma maneira de escolha de representantes diferente do método convencional tradicional, via eleições. Com relação à questão da representatividade, o Consea também se constitui como espaço 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. No CONSEA, 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 no CONSEA; 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.

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

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.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: **Revista Estudos Avançados**, vol 15, n^o 43, set/dez, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Política Sociais. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, 1995.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, São Paulo, jun. 1996.

AVRITZER, Leonardo. “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”. **Metapolítica**. México, v. 4, n.14, p. 76-78, abr./jun. 2000.

_____. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007.

BARREIRA, Irllys A. F. A representação como espelho: universo cultural e político das candidaturas populares. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, p. 149-161, 1994.

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.

CHAIA, Vera; TÓTORA, Silvana Maria Corrêa. 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.

CONSEA. Notícias de 2007. Disponível <https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>. Acessado em 03 ago 2007. 2007a.

CONSEA. **Relatório**. Sistematização das contribuições ao documento-base. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Fortaleza, Ceará, 2007b.

COSTA, Cristiane. Caracterização da sociedade civil participante do Consea Nacional (2004-2007). Mimeo, 2007.

COSTA, Sérgio. 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.

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?publicacaooid=2. Acessado em 10 fev 2009.

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.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

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.

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.

KIYOTA, Norma. A Representação dos agricultores familiares em espaços de participação social no sudoeste do Paraná. **Tese de doutorado** em Desenvolvimento Rural. PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 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.

LÜCHMANN, Ligia Helena H. Os sentidos e desafios da participação. **XXI Congresso Brasileiro de Sociologia**- SBS, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. In: **Cadernos CRH**, vol.21, n.52, Salvador, jan/abr, 2008.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença?. In: **Estudos Feministas**, ano 9, 2º semestre, 2001.

PITKIN, Hanna F. **The concept of representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1967.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. FGV, 1996.

RODRIGUES, Maria de Lourdes A. et al. Formação de conselheiros de direitos humanos. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília, 2007.

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, 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.

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.

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.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidades e minorias. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, nº 67, 2006.

Recebido em: 14/09/2009

Aceito para publicação em: 16/11/2009