

# REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO CEARÁ (CONSEA-CE)

JOANA TEREZA VAZ DE MOURA\*

## Introdução

Na sociedade brasileira, a ampliação da democracia para além dos mecanismos eleitorais teve maior ênfase com o início da redemocratização, a partir de fins da década de 1970, 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 organizações, 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 1990, 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.

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal compreender o processo de representação política, exercido por organizações da sociedade civil no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (CONSEA-CE). Busca-se entender como se estabelece essa representação, como se constroem a legitimidade e as relações da sociedade civil com o poder público e o modo como essas relações podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento da democracia.

**Palavras-chave:** representação, conselhos, sociedade civil, democracia.

## ABSTRACT

This article's main objective is to understand the process of political representation by civil society in the Food and Nutritional Security Council of Ceará (CONSEA-CE). The aim is to understand how to make this representation, how to build legitimacy and relations of civil society with government and how these relationships may or may not contribute to the improvement of democracy.

**Keywords:** representation, councils, civil society, democracy.

\* Doutora em Ciência Política, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas, do Departamento de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Este artigo enfoca a discussão sobre a presença da sociedade civil nos espaços públicos dos conselhos, como protagonista de uma nova forma de representação política, e se detém, particularmente, no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará (CONSEA-CE).

O CONSEA-CE foi criado em 2003<sup>1</sup>, como complemento importante do programa Fome Zero (PFZ), do Governo Federal, com função consultiva, de aconselhamento ao Governo do estado, e com o objetivo de elaborar diretrizes para implantar a política de segurança alimentar regional, cabendo-lhe também o papel de orientar a efetivação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades.

Diferentemente da maioria dos conselhos, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional devem ter, de acordo com o Decreto<sup>2</sup>, participação

de 2/3 de representantes da sociedade civil, e 1/3 de representantes do poder público; além disso, há a recomendação de serem presididos por representantes da sociedade civil<sup>3</sup>.

Assim, a temática deste artigo gira em torno da representação política exercida por organizações da sociedade civil nos conselhos, considerando-se que tal representação estabelece outro desenho institucional na democracia brasileira. Busca-se entender o processo de configuração sócio-política sob o qual a representação aparece, e a sua estruturação. Ou seja, procura-se compreender como se institui essa 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 abordagem desse processo coloca a necessidade de se problematizar a noção de representação, verificando neste espaço, três dimensões, a saber: quem participa, no que e como.

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 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 no Legislativo, em 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 ou categorias sociais. De acordo com Lüchmann (2008), tal 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 a 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 ou o Governador.

A representação é examinada, aqui, a partir da idéia da representatividade dos conselheiros. 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-CE influenciam diretamente a participação.

Na argumentação deste artigo, trabalhou-se com a hipótese de que a representação da sociedade civil no CONSEA-CE 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. Isto vem legitimando e sustentando os próprios mediadores.

Os dados sobre os representantes da sociedade civil no CONSEA-CE foram coletados através de entrevistas realizadas com conselheiros, em julho de 2007. Uma segunda fonte de informações se constitui de documentos disponibilizados pelo próprio Conselho e das atas das reuniões dos anos 2005, 2006 e 2007. A terceira fonte de informação corres-

ponde à participação da autora na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2007, em Fortaleza, Ceará.

O artigo está dividido em três partes, além desta Introdução. Na primeira parte, faz-se uma breve apresentação do contexto de surgimento dos conselhos e da participação da sociedade civil. Na segunda parte, apresenta-se o universo do CONSEA-CE, destacando a sua configuração institucional e a análise do seu funcionamento. Na terceira parte, enfatizam-se os vínculos institucionais dos representantes e as suas trajetórias, buscando entender: as relações entre representante e representado; a legitimidade da representação e a capacidade de intervenção no debate e, conseqüentemente, na formulação de políticas públicas. Ao final, são feitas algumas considerações, apresentando-se uma síntese dos principais resultados obtidos sobre a representação política de organizações da sociedade civil no CONSEA-CE e algumas reflexões acerca desse tema. Dessa forma, a pretensão é contribuir com estudos sobre representação e participação política da sociedade civil nos conselhos.

### **Os conselhos e a participação da sociedade civil**

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 por elementos de natureza político-ideológica presentes no contexto da época. Como uma decorrência da experiência da ditadura militar, o Estado e, mais do que isto, o campo político institucional passara 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 socie-

dade civil torna-se o campo da resistência ao poder autoritário, com uma homogeneização discursiva dos seus agentes, então percebidos como democráticos, autônomos e impulsionadores de uma 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: 92).

A Constituição Federal de 1988 consolidou-se em meio a uma conjuntura de crise econômica e, 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, criando espaço para 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 1990, à proliferação de fóruns, conselhos, comitês e outras formas de parcerias que buscavam instituir, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, novos espaços de participação social.

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

Segundo Lüchmann (2005), alguns fatores têm sido apontados como relevantes para a implementação e sustentação de experiências participativas, quais sejam: o empenho, a vontade e o 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, ainda se constituem como desafios a desigualdade social e as diferenças na definição de interesses coletivos.

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). 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 nessas análises, e que parece comprometer a perspectiva sob a qual tais 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 Lavallo, Houtzager e Castello (2006: 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; isto, 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, por meio dos 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.

Segundo Pinto (2005), como a sociedade civil tem um caráter extremamente fragmentado, é mister observar que, muito raramente, pessoas pertencentes a associações, a Organizações Não-Governamentais (ONGs), etc., apresentam-se como representantes da sociedade civil como um todo. Esse 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 essa sociedade civil, sem incorrer em uma posição militante e prescritiva, muito encontrada nos trabalhos da área. Para usar suas próprias palavras, “é pela heterogeneidade que se pode chegar mais apropriadamente a entender o conceito e avançar na análise das potencialidades e limites destas sociedades” (PINTO, 2005: 10).

Tomando-se, então, como referência o debate, exposto anteriormente, sobre os processos de participação e de sua relação com a democracia, procura-se, a seguir, situar o surgimento do CONSEA-CE nessa nova conformação da relação entre Estado e sociedade para a formulação de políticas públicas.

### **A configuração do CONSEA-CE: os desafios da composição**

O CONSEA-CE, criado por um Decreto do governo estadual de 15 de abril de 2003, 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).

Ao se analisar a composição do CONSEA-CE, constata-se claramente uma dificuldade no que con-

cerne à separação entre sociedade civil e Estado. É o que se observa, por exemplo, neste trecho de depoimento da representante da Universidade Federal do Ceará (UFC), no Conselho:

*(...) A gente pôde intervir muito pouco na escolha de quem iria participar do CONSEA-CE. Porque a lei, ou melhor, a lei não, o decreto, porque aqui não é lei, é decreto, foi feito pelo Governo, enviado para a 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 pastoraís; mas no mais foram eles que decidiram; inclusive, a representação da sociedade civil não é boa (entrevista concedida à autora).*

Segundo Avritzer (2007), a presença dos movimentos sociais urbanos no Ceará não foi significativa, durante o período da redemocratização, tal como foi em outros estados do Sul e Sudeste do Brasil. Teve forte presença naquela unidade da Federação o chamado mudancismo, um movimento de reforma política e administrativa centrado na organização do Estado. Esse movimento, instituído com a chegada do grupo político liderado por Tasso Jereissati e Ciro Gomes ao poder no estado, contribuiu de muitas maneiras para a ação 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, Senador filiado ao nacional do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) ocupou a cena política cearense. Tal iniciativa, ancorada não só em grupos empre-

sariais, mas também em intelectuais, partidos de esquerda e outros setores organizados da sociedade civil, impôs-se com a retórica que anunciava “nova forma de fazer política”. Essa forma, baseada em uma representação simbólica temporal, definida a partir de um “antes e depois”, apresentou uma oposição às formas tradicionais de poder aglutinadas em torno do coronelismo (BARREIRA, 1994). Percebe-se claramente a diferença em relação à organização da sociedade civil no Rio Grande do Sul, que emerge por contestação a um Estado autoritário, ao contrário do que ocorre no Ceará, onde se faz a partir de incentivos estatais, ficando, muitas vezes, refém do Estado.

De acordo com o Regimento Interno do CONSEA-CE e com o Decreto número 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”.

Efetivamente, 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.

O que acontece na prática é uma confusão em relação a essa composição, pois muitos conselheiros acreditam que dezenove são representantes da sociedade civil, mesmo que caminhando de mãos dadas com o poder público. No Decreto referido, fica bem claro não só que se tem uma diversidade

de entidades, mas, que uma parcela dos representantes não faz parte da sociedade civil. Ainda, nessa composição percebe-se uma forte presença da área patronal. Segundo a representante da UFC,

*(...) hoje, no CONSEA, a maioria é sociedade civil; mas, sociedade civil entre aspas, porque muitos dessa sociedade civil são aliados ao Governo. Por exemplo, o Rotary e o Lions são dois que servem o Governo. O empresariado da sociedade civil, área patronal, está muito representado (comércio, indústria e agricultura); além disso, tem a FIEC (Federação da Indústria do Estado do Ceará) e 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. Nas suas palavras:

*(...) 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 de 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).

O funcionamento do CONSEA-CE é visto de forma crítica por alguns representantes da sociedade civil, talvez por se tratar de um tema novo e ainda não incorporado pelo poder público, ou, quem sabe, pela própria composição do órgão, que não abriga os diversos movimentos sociais e ONGs ligados ao assunto. 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 uma 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, sob pena de o CONSEA-CE acabar sendo apenas legitimador das políticas do poder público. Tais idéias se evidenciam, por exemplo, na percepção do representante da Cáritas, expressa em entrevista concedida à autora:

*(...) 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 le-*

*gitimando o que o Estado está fazendo e isto denota a questão da fragilidade da sociedade civil que esta lá.*

A configuração institucional é um fator que condiciona a representação social nesse Conselho, porque as leis e/ou decretos de criação e instituição do CONSEA-CE sinalizam elementos importantes para a sua análise. O grande avanço é com relação a um aspecto da sua composição: diferentemente da maioria dos demais conselhos, o CONSEA-CE conta com um número maior de representantes da sociedade civil. Mesmo que algumas organizações possam estar mais próximas dos interesses do Governo, como, mencionado anteriormente – o caso do Rotary e do Lions, por exemplo –, no CONSEA-CE, a presença dessas entidades pluraliza e diversifica esses espaços e enriquece o debate. Mais ainda, conforme Abramovay (2001), mesmo que o CONSEA-CE tenda, muitas vezes, a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, a sua simples existência abre caminho para a entrada de temas até então ausentes, na vida dos indivíduos e dos grupos organizados.

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?

### **A representatividade dos conselheiros**

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

Representar, no sentido em que o verbo é empregado aqui, significa atuar em função dos interesses do representado. O representante precisa atuar independentemente; sua ação precisa envolver discernimento e consciência; ele precisa ser, de fato, aquele que atua. O representado precisa ser concebido como capaz de ação e julgamento independente, não sendo meramente objeto dos cuidados de alguém. E, apesar do potencial de conflito inerente entre representante e representado sobre o que é para ser feito, as divergências não necessariamente ocorrem. 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: 209-210).

Sob esta perspectiva, analisa-se neste item a representação a partir da representatividade dos conselheiros. A noção de representatividade é definida com base nos vínculos institucionais dos indivíduos com as suas organizações sociais; no modo de escolha dos representantes; nos meios de discussão utilizados pelos conselheiros para se relacionarem com a sua base e nas relações mantidas com as demais entidades presentes no CONSEA-CE, a fim de identificar possíveis conflitos e embates. 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.

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. Segundo Santos (2004), na formulação de políticas públicas, para que a co-gestão entre a sociedade civil e o Estado se traduza realmente como um 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 por ele no exercício da sua função. 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 (1996: 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, ela pode estar investida de um poder transcendente a cada um dos mandantes.

No CONSEA-CE, 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, tais representantes foram escolhidos para integrar o Conselho.

Tendo em mente estas considerações, a representatividade no CONSEA-CE 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 **Quadro 01** mostra os modos de indicação dos representantes da sociedade civil entre seus pares.

**Quadro 01 - Processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CONSEA-CE**

<b>Processo de escolha dos conselheiros</b>	<b>CONSEA-CE</b>
Indicação coletiva	33% (N=3)
Indicação individual/centralizada	56% (N=5)
Eleição	11% (N=1)
Total	100% (N=09)

Fonte: dados das entrevistas.

No CONSEA-CE, o vínculo institucional entre os conselheiros e as organizações sociais é bastante 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 ter sido escolhidos através de eleição, este número ainda fica aquém daqueles indicados de forma centralizada. Isso revela a fragilidade da relação dos representantes com a sua base.

**Quadro 02 - Meios utilizados pelos representantes da sociedade civil para consulta à base**

<b>Meios utilizados para consulta à base</b>	<b>CONSEA-CE</b>
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 importante notar que 33% dos entrevistados responderam não ter um meio de comunicação com a base. Isto pode ser explicado pelos mecanismos utilizados para a própria composição desse Conselho; basta lembrar, conforme referido anteriormente, que dele participam, por exemplo, muitas entidades patronais. Os conselheiros vinculados a tais 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. Segundo 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 maior capacidade de acionar sanções do que os líderes trabalhistas, vinculados aos membros da base e com menor autonomia. Observe-se, em situações assim caracterizadas, a existência de noções diferenciadas de representatividade.

O **Quadro 03** mostra a relação dos conselheiros com as organizações que integram o Conselho; isto é, cada entrevistado falava da sua relação com os demais, integrantes de organizações que não a sua.

**Quadro 03 - Relação dos representantes da sociedade civil com os demais conselheiros no CONSEA-CE**

<b>Relação dos conselheiros com as outras organizações</b>	<b>CONSEA-CE</b>
Trabalho conjunto	77% (N=7)
Divergências	33% (N=2)
Total	100% (N=09)

Fonte: dados das entrevistas.

De acordo com o que nos foi possível compreender, a partir das entrevistas, tal como no CONSEA Nacional, no CONSEA-CE as relações entre as organizações que o integram são menos conflituosas.

No CONSEA-CE, o fato de haver consenso e se estabelecerem 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 acerca 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 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em entrevista: “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 (1998: 14), 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, trata-se de um organismo pouco ativo.

As divergências neste Conselho estão caracterizadas, principalmente, na discussão sobre quem deve ocupar o lugar de presidente do órgão. Enquanto em outros CONSEAs, está claro que a presidência deve ser exercida por um representante da sociedade civil, no CONSEA-CE esta ainda é uma questão em aberto, uma vez que não há definição a respeito no Regimento Interno. Isso acarreta vários embates entre representantes da sociedade civil e do Governo, especialmente porque, segundo a representante da UFC, “o Governo do Ceará acha que o CONSEA deve ser um braço do Governo”. Por sua vez, acrescenta, na interpretação dos representantes da sociedade civil, esta deve ser a protagonista nesse espaço. Nas palavras da entrevistada,

*(...) 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 freqüentemente, sobretudo em época de eleição para a presidência do CONSEA-CE. Para muitos representantes, o CONSEA-CE ainda está em processo de construção.

As trajetórias dos conselheiros influenciam diretamente a representatividade, já que dependendo dos tipos de entidades que já integraram o Conselho, a sua atuação é menos ou mais democrática.

No CONSEA-CE, percebe-se que aqueles representantes que já fizeram parte de diversas organizações (partidos políticos, fóruns, ONGs, movimentos sociais etc.) são os que mais têm uma visão crítica a respeito da participação e da configuração dos conselhos em geral.

O representante da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por exemplo, se formou em Agronomia e logo foi trabalhar em um projeto de assentamento, o Lumiar. Com o término desse projeto, entrou para a Cáritas, sendo mais ligado ao Programa de Desenvolvimento do Semi-árido, atuando em projetos voltados para agricultura familiar, organização, gestão e mobilização de grupos, e tecnologias de convivência com o semi-árido, expressando, assim, uma concepção mais pró-ativa de convivência. Como membro da Cáritas, ele também participa do Fórum Cearense para o Semi-árido, que faz parte da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), tendo como parceiro o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A sua representação é legitimada por sua experiência 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.

O representante da Assembléia Legislativa no Conselho é concebido como representante da sociedade civil, o que expressa a falta de esclarecimento sobre o que o CONSEA-CE entende como sociedade civil. A Assembléia Legislativa (AL) é um dos componentes do Poder Legislativo, composta por 46 deputados eleitos pelo voto direto da população. Cabe a essa instância de 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 concedida, pareceu que a representação não é da instituição (AL) e sim que sua escolha se vincula mais a aspectos biográficos. O representante atualmente é deputado estadual, pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS). De sua própria trajetória, ele enfatiza a formação como médico sanitário e menciona a influência de sua família no campo político. Assim, quando na entrevista lhe foi perguntado sobre seu percurso, a resposta foi a seguinte:

*Sou natural de Fortaleza-CE, nascido no dia 15 de agosto de 1975, sou médico-sanitarista, 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, Professor Roberto Cláudio Frota Bezerra, e neto de educadores vinculados à Universidade e à escola Pública estadual.*

Observe-se, pois, o peso atribuído à relação familiar que, conforme a interpretação do entrevista-

do, o faz ser reconhecido publicamente e escolhido para participar do CONSEA-CE. A legitimidade de sua representação está fortemente vinculada, por ele mesmo, a esse reconhecimento, que entendemos como característico de relações clientelistas, ou seja, das relações entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos. Ressalte-se aqui, especialmente, o lugar social do conselheiro: formação profissional de prestígio e vínculos familiares-pessoais/institucionais são invocados na fundamentação da sua escolha para integrar o CONSEA-CE.

Um outro aspecto 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 com a representante do Rotary, que trabalha também numa ONG (CDI<sup>4</sup>).

*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 contrário do Rotary que tem ações mais gerais, nacionalmente.*

O representante da CNBB também atenta para essa questão. Segundo ele,

*(...) 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*

*(Articulação no Semi-Árido), 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.*

Assim, nos espaços do CONSEA, nota-se que há dois tipos de representantes. Os do primeiro tipo são indivíduos integrantes de determinados grupos e que estão ali como “representantes do grupo”; são 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 (1967), 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 desse diálogo. Essa representação acontece quando os indivíduos, por conta própria ou organizações da so-

iedade civil, mais especificamente ONGs, se dizem representantes de uma causa ou idéias (PHILLIPS, 2001) com as quais se identificam, e seu ingresso no Conselho não passa pelo processo de delegação ou autorização. Como mostra Avritzer,

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<sup>5</sup> (2007: 456).

### 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, o representante é indicado, 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 essa temática, com exceção de alguns estudos (LAVALLE, CASTELLO e BISCHIR, 2007; RAICHELIS, 2001; SILVA, 2006).

Para esta análise, alguns aspectos foram importantes, dentre os quais se destacam: a composição do CONSEA-CE; as leis e regras definidoras; a escolha dos representantes; e a trajetória dos conselheiros.

O estudo do formato institucional CONSEA-CE revelou que o seu caráter apenas consultivo faz com que muitas deliberações não sejam acatadas pelo poder público, acarretando o descrédito por parte de alguns setores da sociedade civil nesse organismo. Esse caráter apenas consultivo faz também com que muitas organizações não tenham interesse em se fazer representar ali. Foi possível notar, conforme os documentos oficiais e algumas entrevistas, que algumas conquistas do Conselho têm contado com uma certa sensibilidade do poder público para com o tema da SAN.

A construção conjunta de uma pauta propositiva também ainda não se consagrou, esvaziando o espaço do CONSEA-CE, pois algumas entidades da sociedade civil (as entidades patronais, por exemplo) não concebem fazer parte de um espaço em que não têm poder para deliberar.

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 do Conselho trouxe o problema da falta de interesse por diversos participantes. No caso do Ceará, o Governo nomeou algumas entidades que fazem parte do poder público para integrar o campo da sociedade civil. Assim, a composição do CONSEA-CE está em constante discussão.

Pode-se, portanto, afirmar que o CONSEA-CE possui maneiras de escolha de representantes que diferem do método convencional, via eleições. Com relação à representatividade, o CONSEA-CE também se constitui como espaço em que os representantes mantêm certo distanciamento da base. O vínculo de cada 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. 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, procurando 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 a categoria social que representam previamente à discussão no CONSEA-CE; 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 da sua 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.

#### Notas

- 1 O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Decreto 4.582, de 30 de janeiro de 2003.

- 2 Decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.
- 3 A maioria dos demais conselhos segue a recomendação paritária, ou seja, uma metade de representantes de Governo e a outra de representantes de organizações da sociedade civil, sem a exigência de o presidente ser representante desta; pelo contrário, muitos são presididos por representantes de Governo.
- 4 Conforme se lê no *site* desta ONG, trata-se de “uma organização que utiliza a tecnologia como uma ferramenta para combater a pobreza e a desigualdade, estimular o empreendedorismo e criar novas gerações de empreendedores sociais”.
- 5 Avritzer entende advocacia como uma prática exercida pelo advogado e que vai além do atendimento convencional feito por esse profissional, na defesa dos interesses específicos vinculados à causa para a qual foi contratado. A advocacia a que ele se refere situa-se no plano de causas coletivas, públicas ou privadas, cuja defesa não necessariamente precisa de autorização prévia para ser realizada. “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).

### Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo (2001). Conselhos além dos limites. In: *Revista Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, set/dez.

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

AVRITZER, Leonardo (2004). *Participação política em São Paulo*. São Paulo: UNESP.

\_\_\_\_\_. (2007). A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: editora da UFMG.

BARREIRA, Irllys A. F. (1994). Modernização

política e questão social. Diagramas do poder local. In: *Caderno CRH*, UFBA, v. 07, n. 20.

BOSCHI, Renato (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: *Dados*, v.42, n. 4, Rio de Janeiro.

BOURDIEU, Pierre.(1996). *A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: EDUSP.

DRAIBE, Sônia. M. (1998). A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: UNICAMP/NEPP (mimeo).

FERRAZ, Ana Targina R. (2005). 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.

GOHN, Maria da Glória (1997). *Teorias dos movimentos sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço (2008). 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.

KIYOTA, Norma (2007). A Representação dos agricultores familiares em espaços de participação social no sudoeste do Paraná. *Tese de doutorado*. PGDR/UFRGS, Porto Alegre.

LAVALLE, Adrián G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 90. *Novos Estudos CEBRAP*, julho, 2003.

\_\_\_\_\_. (2007). Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50.

- LAVALLE, Adrián G., HOUTZAGER, Peter P, CASTELLO, Graziela (2006). Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, fev.
- LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2005). Os sentidos e desafios da participação. *XXI Congresso Brasileiro de Sociologia* – Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), UFMG, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Cadernos CRH*, v. 21, n. 52, Salvador, jan/abr.
- OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut (1984). 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.
- PHILLIPS, Anne. (2001). De uma política de idéias a uma política de presença? In: *Estudos Feministas*, ano 9, 2º semestre.
- PINTO, Céli Regina J. (2005). A Sociedade civil como ator político no Brasil: da ausência ao protagonismo. Projeto (mimeo).
- PITKIN, Hanna F. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press.
- RAICHELIS, Rachel (2001). *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, Boaventura dos (org.). (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro (2004). A representação social no contexto da participação institucionalizada. O caso dos conselhos municipais do Rio de Janeiro. In: SANTOS JÚNIOR, O. Alves; 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.
- SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ-STDS-CE. (2007). 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](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.
- SILVA, Marcelo Kunrath (2003). Tradições associativas populares e democracia: uma análise comparativa das experiências de Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. *XXIV Congresso da ALAS*.
- YOUNG, Iris Marion. (2000). Civil society and its limits. In: YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.