



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E  
MOVIMENTOS SOCIAIS

Sara Emanuela de Carvalho Mota

PARTICIPAÇÃO, PODER E SUBJETIVIDADE:  
o que está em jogo?

Belo Horizonte  
2010

Sara Emanuela de Carvalho Mota

**PARTICIPAÇÃO, PODER E SUBJETIVIDADE:  
o que está em jogo?**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Fernando Filgueiras

Belo Horizonte  
2010

*Dedico este estudo:  
À minha família, meu amor;  
À minha mãe, Maria, minha força;  
Ao meu pai, Rudimar, minha alegria;  
À minha irmã, Clariana, meu equilíbrio;  
À minha filha, Sophia, minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos ...

...a Deus, por tudo;

...à minha família, pelo apoio;

...aos meus amigos, pela torcida;

...aos meus colegas, pela confiança;

...ao povo brasileiro, por sua garra.

*Quando se discute uma política pública, o funcionamento de uma determinada instituição ou os diversos sentidos da “democracia”, de uma forma ou de outra, o objetivo é quase sempre saber “quem tem o poder.”*

(Fucks e Perissinotto)

## RESUMO

Palavras chave: **participação popular, conselhos gestores, poder, subjetividade.**

Há tempos as reflexões acerca do poder, seus símbolos e significados, assumem espaço importante no pensamento de grandes autores das ciências sociais. O poder é exercido em toda e qualquer relação social. Se entendermos as relações sociais como aquelas que se dão entre indivíduos inseridos em uma sociedade, constataremos que são os primeiros os responsáveis pelo exercício do poder. Assim, ousar compreender a subjetividade dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisões no âmbito da gestão pública é, também, contribuir para o entendimento do exercício do poder nestas esferas de decisão. Este estudo pretende analisar as relações de poder e interações produzidas entre os diferentes atores sociais representantes do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia. Esse propósito reveste-se de maior relevância ao focarmos o papel que assumem os conselhos gestores no processo de redemocratização brasileiro e ampliação da participação popular nos processos decisórios.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1. Introdução .....   | 7  |
| 2. Justificativa.....   | 8  |
| 3. Referencial Teórico.....   | 10 |
| 4. Objetivos.....   | 10 |
| 4.1.    Objetivo Geral.....   | 10 |
| 4.2.    Objetivos Específicos.....  | 10 |
| 5. Metodologia.....   | 11 |
| 6. Desenvolvimento.....   | 12 |
| 6.1.    Os Conselhos Gestores e a Construção de uma Nova Institucionalidade<br>Democrática..... | 12 |
| 6.2.    Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional.....                                  | 16 |
| 6.3.    Da Participação, da Subjetividade e do Poder.....                                       | 20 |
| 7. Considerações Finais.....  | 31 |
| 8. Referências.....   | 32 |

## 1. INTRODUÇÃO

Há tempos as reflexões acerca do poder, seus símbolos e significados, assumem espaço importante no pensamento de grandes autores das ciências sociais. Max Weber (2000), por exemplo, entende o conceito de poder enquanto a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.

A contribuição foucaultiana (1979) vem no sentido de aproximar a concepção de poder às práticas cotidianas. O autor postula que o poder não existe. Ninguém tem o poder e, desta forma, não poderia haver divisão social entre os detentores e os desprovidos deste. O poder se exerce ou se pratica. Logo, o que existe, para Foucault, são as relações e práticas de poder.

Na mesma esteira, Deleuze afirma ser o poder uma relação de forças, ou melhor, destaca que toda relação de forças é uma “relação de poder”. Para ele, um exercício de poder aparece como um afeto, já que a própria força se define por seu poder de afetar outras forças (com as quais está em relação) e de ser afetada por outras forças.

Podemos inferir, diante do exposto, que o poder é exercido em toda e qualquer relação social. Se entendermos as relações sociais como aquelas que se dão entre indivíduos inseridos em uma sociedade, constataremos que são os primeiros os responsáveis pelo exercício do poder.

Relações sociais são, antes de tudo, relações humanas. Ao considerar as dimensões performáticas da ação humana, temos que destacar o conceito de subjetividade. Segundo Maheirie (2002) o indivíduo, a partir das relações que vivencia no mundo, produz significações e, como ser significante, singulariza os objetos coletivos, humanizando a objetividade do mundo.

Assim, ousar compreender a subjetividade dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisões no âmbito da gestão pública é, também, contribuir para o entendimento do exercício do poder nestas esferas de decisão. Em tempos de democratização e consolidação da participação social nos espaços públicos de decisão, temos que a pluralidade de sujeitos, origens e interesses confere a estes espaços uma complexidade singular no que tange à multiplicidade de identidades envolvidas no processo e seu reflexo sobre as práticas de poder exercidas no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas.

## **2. JUSTIFICATIVA:**

Para os adeptos da metodologia de análise decisional, exerce o poder aquele indivíduo ou grupo que, num processo decisório específico e conflituoso, consegue fazer com que as suas preferências prevaleçam sobre as preferências dos demais. Críticos do método, todavia, defendem que esta metodologia é insuficiente para identificar aqueles que ditam as regras ou os resultados nos processos de tomada de decisões. Para estes, o processo decisório seria apenas o resultado visível de um processo social e político anterior.

A corrente dos pensadores estruturalistas parte do pressuposto de que o poder consiste em um conjunto de relações sociais institucionalizadas, capazes de se interiorizarem nos valores e nas percepções dos atores sociais que reproduziriam estas relações. Assim, as ações destes atores seriam o resultado visível de uma dimensão inconsciente, produzidas por longos processos de socialização.

Entendendo a identidade enquanto fruto de um processo único em que o indivíduo toma posse da sua realidade individual e, portanto, consciência de si mesmo, podemos supor que a identidade dos sujeitos inseridos no processo de tomada de decisões na esfera pública assume papel crucial na atuação desses agentes e nas relações de poder tecidas entre estes.

Sobre isso Ortega (2001) afirma que, segundo a visão habermasiana, a esfera pública não permite a transformação da identidade nem fornece a chance de desenvolver uma existência mais autêntica do indivíduo em relação a outras dimensões humanas. Para Habermas, a identidade se constitui antes da entrada na esfera pública. Esta concepção prevê uma homogeneidade discursiva que anula as diferenças entre os agentes, as quais são tratadas como pertencentes à esfera do interesse privado. As divergências seriam suprimidas para defender a idéia de que os argumentos devem ser avaliados segundo os seus méritos e não segundo a identidade dos argumentadores.

Em contraposição, temos o entendimento de Hannah Arendt, segundo o qual a ação política possui a propriedade de revelar a identidade do agente. Para Arendt, é justamente essa distinção única, singular, que aparece na ação política e no discurso que revela a individualidade, pois, seria através da ação e do discurso que os homens distinguir-se-iam. A contribuição de Calhoun coaduna com o pensamento de Arendt na medida em que afirma que a pluralidade dos participantes, que aparecem precisamente como diferentes uns dos outros, constitui um estímulo crucial para a reflexão sobre a identidade de cada um e o significado de suas interrelações.

Este estudo pretende investigar como valores e crenças, símbolos e significados, construídos individual e socialmente, podem interferir nas relações sociais e no exercício do

poder entre os agentes sociais representantes de diferentes segmentos nos conselhos gestores de políticas públicas. Esse propósito reveste-se de maior relevância ao focarmos o papel que assumem os conselhos gestores no processo de redemocratização brasileiro e ampliação da participação popular nos processos decisórios.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO:**

Investigando a literatura relacionada, nota-se a insuficiência de estudos de abordagem qualitativa que se propõem a analisar o objeto escolhido. Entre os poucos estudos encontrados, destaca-se a pesquisa realizada por Márcio Fucks e Renato Perissinotto (2006) em conselhos gestores de políticas públicas, em especial, os conselhos municipais de saúde e assistência social de Curitiba.

A proposta do estudo de Fucks & Perinossotto é discutir questões teóricas e metodológicas relativas ao conceito de poder. Para isso, os autores buscam identificar o modelo analítico apropriado para o estudo das relações de poder no interior dos conselhos gestores pesquisados. O instrumento utilizado consistiu em um questionário através do qual estes autores procuraram identificar os recursos organizacionais e materiais dos participantes dos conselhos analisados, bem como, na análise do processo decisório per si.

Os autores concluíram que a identificação das relações de poder num determinado contexto só pode ser completa se for conjugada uma série de variáveis qualitativamente distintas e complementares.

### **4. OBJETIVOS**

#### **4.1 GERAL**

- Analisar as relações de poder e interações produzidas entre os diferentes atores sociais representantes do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia.

#### **4.2 ESPECÍFICOS**

- Descrever a composição e o cotidiano das reuniões entre os membros do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia e seus processos gerais de decisão;
- Avaliar os aspectos motivacionais da participação de agentes sociais no conselho gestor;

- Analisar os possíveis fatores envolvidos na definição das relações de poder entre os membros de um conselho.

## **5. METODOLOGIA**

Esse estudo de abordagem qualitativa consiste em uma análise documental dos registros referentes à ação comunicativa de representantes de um conselho gestor de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

A análise das falas foi realizada segundo o método de semiologia barthesiana, o qual entende a fala enquanto um ato individual, constituído das combinações através das quais o falante pode utilizar o código da língua com vistas a exprimir um pensamento pessoal, destacando os componentes do signo segundo a teoria saussuriana. Estuda a significação no seio da vida social, aqui entendido enquanto processo de composição dos signos, de assimilação de um significante a um significado (Barthes, 1997).

A utilização de um modelo de metodologia qualitativa como concepção teórica de abordagem, deve-se ao entendimento de que apenas este é "capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais" (Minayo, 2006).

Com isso, relacionam-se os sentidos expressados e outros conteúdos, sinalizando os componentes de mediação dos significados, em um exercício que contempla narrativas e signos. O trabalho do intérprete não se reduz a reescrever e a reconstruir o texto de um discurso, mas consiste também em interrogar-se, extrapolando-o. Estende-se ainda, concebendo sempre a possibilidade de conexões reais entre texto e contexto, tornando "a análise mais sutil e interdisciplinar" (Ricoeur, 1987 apud Freitas 2002).

A análise dos dados se dará com base na análise de narrativas dos sujeitos registradas em atas das reuniões do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia ocorridas no ano de 2009 (fevereiro, julho, agosto, setembro, outubro e novembro) cedidas pela secretaria executiva, complementada com observações direta ou participante realizadas durante conversas com membros do referido conselho e a partir do confronto das informações obtidas com as informações advindas do referencial teórico.

## **6. DESENVOLVIMENTO**

### **6.1. Os Conselhos Gestores e a Construção de uma Nova Institucionalidade Democrática:**

A concepção que define o voto enquanto principal forma de interferir na gestão pública tem suas origens na teoria democrática que tornou-se hegemônica na segunda metade do século XX. Caracteriza-se pela restrição da participação popular no processo de tomada de decisões e pela supervalorização do método eleitoral enquanto instrumento de formação de governos. Segundo Avritzer (2000), entre seus elementos estão a contradição entre mobilização e institucionalização, a valorização positiva da apatia política, a concentração do debate democrático sobre os desenhos eleitorais das democracias, o pluralismo como forma de disputa entre as elites e a solução do problema da participação através da discussão das escalas. O conjunto das concepções de democracia caracterizadas por esses elementos é conhecido como “elitismo democrático”.

A teoria do elitismo democrático nasce de uma possível interpretação da idéia de soberania popular de Rousseau que orientou a concepção democrática dominante do final do século passado. A idéia de formação da vontade geral defendida por este pensador confunde-se com o processo de aferição da vontade da maioria, em que uma vez deliberada uma “vontade da maioria”, a “vontade da minoria” não significaria outra coisa senão um erro. Assim, decisões legítimas de governo partiriam da vontade da maioria, em detrimento de uma vontade de todos.

O elitismo democrático, ao reduzir a democracia a um método de organização de governos e ao entender a representatividade como única solução possível para o problema das escalas de deliberação, comete o equívoco de estabelecer o critério de legitimidade de um governo a partir da organização das vontades individuais através do viciado princípio da maioria.

Para Bobbio, o sentido da representação política está na possibilidade de controlar o poder político atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder (Bobbio et. al., 2002). Anastasia e Nunes (2006) vão mais a fundo ao definir representação enquanto o conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes políticos em que os primeiros são os sujeitos detentores da soberania política e a utilizam para autorizar os governantes a agirem em seu nome e em nome de seus melhores interesses.

A despeito da concepção hegemônica, outras concepções foram desenvolvidas no sentido de propor uma nova institucionalidade da democracia. A percepção de que os problemas na Administração Pública exigem soluções cada vez mais plurais ressalta a necessidade de inserir estrategicamente o conhecimento detido pelos atores sociais na gestão de políticas públicas.

Assim, esforços são somados a fim de atestar a possibilidade de operacionalização do ideal de soberania popular dentro da estrutura de Estado, de modo a introduzir as discussões coletivas tão necessárias à legitimidade dos governos democráticos.

A cultura política, entendida enquanto valores, sentimentos, crenças e conhecimentos relevantes para explicar os padrões de comportamentos políticos adotados pelos indivíduos (Almond e Verba apud Fucks ETA AL, 2003), vigente em nosso país gera a necessidade de instituir canais permanentes de controle social no âmbito do poder público de modo a garantir a participação de segmentos populares que, muitas vezes, não encontram entre os seus representantes políticos a expressão de suas reivindicações. Para Przeworski (apud Anastasia & Inácio, 2006), o mecanismo eleitoral é insuficiente para instruir os representantes em relação ao conjunto de escolhas que eles devem proceder em um contexto decisório contínuo. Segundo este mesmo autor, os sinais informacionais expressos pelas deliberações conduzidas em outras arenas, como os conselhos gestores de políticas podem, potencialmente, mitigar as incertezas e ambigüidades relativas às instruções eleitorais.

Soma-se à questão da representação política e à incipiência das instruções eleitorais destacadas por Przeworski, a heterogeneidade da sociedade brasileira. A diversidade étnica, social, religiosa, cultural, econômica, regional, etc, que caracteriza a nossa população dificulta o processamento institucional dessas heterogeneidades e, conseqüentemente, a expressão real e absoluta da multiplicidade de questões relativas às realidades de cada segmento populacional no âmbito dos poderes executivo e legislativo.

A constatação da insuficiência da representação política portanto abriu portas para diversas propostas de introdução de novos mecanismos de participação popular nas esferas de decisão política dos governos.

A tendência homogeneizante das políticas públicas vem sendo então confrontada a partir das estratégias de inserção do público beneficiário nas discussões acerca dos resultados das ações e serviços implementados pelo poder público.

Algumas experiências de efetiva participação popular na gestão da coisa pública, portanto, devem ser ressaltadas, a exemplo das conferências setoriais, dos conselhos gestores e da estratégia de orçamento participativo no Brasil. Esses espaços decisórios presentes dentro

da estrutura do Estado contribuem para viabilizar uma forma ampliada e pública de participação popular na medida em que constituem fóruns permanentes de manifestação de interesses minoritários e divergentes muitas vezes negligenciados pela Administração Pública, bem como, possibilidades de conhecer e aplicar múltiplas experiências. Além disso, esses arranjos deliberativos institucionais permitem o efetivo controle social sobre as ações do governo a partir do acompanhamento e da avaliação sistêmicos do modo de execução e dos resultados destas ações.

Boaventura de Sousa Santos e Avritzer (2002) afirmam que o orçamento participativo tem como características a participação aberta a todos os cidadãos, sem distinções, a combinação de democracia direta e representativa, e a alocação de recursos para investimentos baseado na combinação de critérios gerais e técnicos estabelecidos pelos participantes. Essa experiência tem como objetivos a distribuição justa de bens públicos e a negociação democrática do acesso a esses bens pelos próprios atores sociais.

Outras experiências como a das conferências temáticas constituem propostas de uma nova forma de controle do governo pela sociedade. Nos últimos seis anos, três milhões e meio de brasileiros participaram de conferências setoriais a fim de discutir os rumos das políticas a serem implementadas no âmbito do Estado. Essas e outras experiências como a criação de conselhos gestores de políticas estatais e a realização de audiências públicas expressam uma gama de esforços no sentido de materializar o que está previsto na Constituição Federal de 1988 e cumprir com o desafio de tornar perenes os canais de participação popular no Estado Democrático Brasileiro.

A estrutura estatal da Administração Pública brasileira conta ainda com 132 órgãos colegiados no Poder Executivo, sendo que 40 desses contêm representantes da sociedade civil organizada através de composição paritária.

A maior participação popular na gestão pública, porém, não conduz automaticamente ao processo de democratização desta. Para implementar e consolidar regras democráticas no âmbito da administração pública é necessário garantir uma conjuntura favorável, porém bastante complexa.

O êxito dessas experiências de participação popular depende principalmente da soma da vontade política do governo e da capacidade de organização da sociedade civil. A sustentabilidade dos mecanismos de participação só poderá ocorrer mediante fortalecimento dos segmentos sociais organizados.

*“A institucionalização de arenas participativas indica uma expansão dos recursos disponíveis aos cidadãos para influenciar as políticas*

*públicas nos diferentes níveis e áreas de atuação dos governos (...) esses conselhos configuram pontos de entrada para coalizões de cidadãos e seus líderes na arena executiva, facultando-lhes a interação face-a-face com os representantes eleitos ou com os seus agentes (gestores não eleitos e burocracias públicas)” (ANASTASIA e INÁCIO, 2006).*

Os conselhos gestores de políticas públicas cumprem, desta forma, função ímpar na gestão governamental por constituírem espaço de deliberações complementar aos métodos representativos de tomada de decisões e por permitirem a vocalização de preferências e especificidades de segmentos populacionais heterogêneos que compõem a sociedade brasileira.

Segundo Avritzer e Pereira (2005), os conselhos são instituições híbridas (compostas por representantes do governo e da sociedade civil) que têm por objetivo garantir a efetividade das ações governamentais, principalmente no que tange ao planejamento e à prestação de contas, traduzindo-se em um maior envolvimento da sociedade civil na aplicação dos recursos públicos. Além disso, os conselhos existentes viabilizam a efetivação de uma gestão mais descentralizada, permitindo uma melhor execução do controle exercido

A participação efetiva e adequada dos membros da sociedade civil em debates políticos que venham a balizar a tomada de decisões na gestão pública é indispensável ao fortalecimento da democracia brasileira e à prática da accountability, entendida enquanto obrigatoriedade inerente ao poder público de prestar contas da aplicação dos recursos públicos e de seus resultados. Tal participação, contudo, só poderá ser viabilizada através de uma distribuição equitativa de recursos e do desenvolvimento de capacidades que permitam aos cidadãos brasileiros fazer intervenções políticas coerentes e vocalizar preferências específicas e adequadas a cada grupo social que contribui para a conformação heterogênea da estrutura sócio-política do nosso país. Aqui tem-se, portanto, um ciclo vicioso, na medida em que o desenvolvimento destas capacidades prescinde do acesso a recursos básicos, a exemplo do acesso à saúde, do acesso à educação, enfim, da tradução dos direitos em capacidades, conforme sugerido por Anastasia e Melo (2002).

O exercício da cidadania democrática requer o acesso a recursos fundamentais que possibilitem o gozo pleno dos direitos. Para Sen (apud Anastasia & Inácio, 2006), contudo, os processos deliberativos efetivados nos conselhos gestores comportam uma dimensão instrumental e uma dimensão construtivista, que forjam o processo dialógico e sinérgico que deve caracterizar a participação popular na Administração Pública. A participação na tomada

de decisões na gestão governamental, por si, constitui instrumento de empoderamento das lideranças dos movimentos sociais, na medida em que fornece uma visão privilegiada da estrutura da máquina pública e de sua dinâmica de funcionamento. A apropriação responsável e socialmente referenciada destes conteúdos, por sua vez, deve contribuir para a emancipação dos segmentos sociais que por muito tempo foram excluídos do poder político no Brasil.

## **6.2. Os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional:**

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação, execução e acompanhamento de políticas de segurança alimentar e nutricional e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação adequada. De acordo com a lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006, o CONSEA é composto por: 1/3 de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; e 2/3 de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

A idéia da formação do CONSEA surgiu em 1991, quando lideranças do Partido dos Trabalhadores divulgaram uma proposta de política nacional de segurança alimentar, a qual constituiria um objetivo estratégico de governo. Tal política reunia ações no âmbito da produção agroalimentar, da comercialização, da distribuição e do consumo de alimentos na perspectiva de descentralização e distribuição regional. É, porém, no governo Itamar Franco que essa proposta encontra o ambiente político favorável à sua implementação. De um lado, o Movimento pela Ética na Política lançava a campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Essa campanha evocou o sentimento de indignação perante a fome, a miséria e a exclusão e de solidariedade nacional em favor dos excluídos (IPEA, SEDH, MRE, 2002). Assim, em 1993 é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integrado por oito Ministros de Estado (Saúde, Educação, Bem Estar Social, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Agricultura e Secretaria Geral da Presidência da República) e por 21 cidadãos brasileiros representando diversos segmentos da sociedade, com a função de assessorar o presidente da República através de uma parceria entre ministros de Estado, personalidades de destaque da sociedade brasileira. Essa experiência, apesar de ter contribuído para introduzir o problema da fome na agenda política nacional, mobilizar a

sociedade civil acerca do problema da fome e ampliar a participação popular na gestão das políticas públicas, durou apenas dois anos. No final da gestão do presidente Itamar Franco, porém, o CONSEA passou a enfrentar problemas como "restrições orçamentárias, precariedade de funcionamento e dificuldades de articulação das instituições", e sua atuação foi, aos poucos, sendo esvaziada e reduzida. Em 1995 o CONSEA foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária por Fernando Henrique Cardoso, tendo o seu foco sido reorientado para o combate à pobreza.

Em janeiro de 2003, porém, o CONSEA é reinstalado pelo governo Lula, como órgão de assessoramento imediato do presidente. Em 15 de setembro de 2006, é promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que definiu enquanto atribuições do CONSEA: a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional.

A descentralização política desenhada pela Constituição de 1988 justifica a existência dos conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas subnacionais. No estado da Bahia o CONSEA constitui órgão colegiado de assessoramento ao governador para as políticas de segurança alimentar e nutricional. Criado em 14 de maio de 2003 através do Decreto n. 8.524, o CONSEA tem por objetivos: propor políticas, programas e ações que assegurem o direito à alimentação adequada e saudável, garantido constitucionalmente; acompanhar e monitorar as ações de segurança alimentar e nutricional no âmbito do estado da Bahia; traçar diretrizes e propor políticas para que o estado garanta o Direito Humano à Alimentação Adequada e saudável; articular e propor às áreas do governo e de organizações

da sociedade civil ações voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional; coordenar campanhas de conscientização da opinião pública, com vistas à união de esforços, buscando atingir as políticas propostas; interagir com a sociedade para democratizar as informações inerentes ao combate à fome e à subnutrição.

A despeito do avanço da luta dos movimentos sociais organizados em torno da pauta da segurança alimentar e nutricional a nível nacional, no estado da Bahia a criação do marco legal que dispõe sobre o sistema estadual de segurança alimentar e nutricional só foi viabilizada em maio de 2008, através da lei n. 11.046. Por meio desta lei foram estabelecidas as competências do CONSEA-BA, quais sejam: convocar a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regimento próprio; propor ao Poder Executivo Estadual, considerando as deliberações da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, os programas, ações, diretrizes e propriedades da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para a sua consecução; apreciar e aprovar a Política e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional elaborado pelo Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional; articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios e territórios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional; instituir mecanismos de formação e capacitação permanente em Segurança Alimentar e Nutricional dos conselheiros e observadores; promover campanhas de conscientização da opinião pública sobre o direito humano à alimentação adequada e saudável, democratizando as informações inerentes à segurança alimentar e nutricional; elaborar seu regimento interno; eleger seu presidente, dentre os representantes da sociedade civil; incentivar a criação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, com os quais manterá estreita cooperação na consecução da política estadual de segurança alimentar e nutricional; criar instâncias para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área de Segurança Alimentar e Nutricional; exercer outras atividades correlatas.

Entre as competências supracitadas convém destacar aquela que pode ser bastante elucidativa ao tentar analisar o padrão de participação dos conselheiros do CONSEA-BA, a saber, a competência de eleger o presidente entre a sociedade civil.

O CONSEA-BA é um órgão colegiado composto por 36 membros titulares, os quais estão distribuídos entre 12 membros do poder público e 24 membros da sociedade civil, além de alguns colaboradores e observadores eventuais. O segmento da sociedade civil contém representantes de movimentos de luta pela terra, associações de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, movimento de mulheres do campo, organizações não governamentais, sindicatos, pescadores, entre outros. A idéia de tal composição tem por objetivo contemplar a diversidade étnica, cultural, religiosa da população baiana, bem como, movimentos sociais com bandeiras afetas à questão da segurança alimentar e nutricional a exemplo dos movimentos de luta pela terra e de agricultores familiares. Estão assim representados: o IRPAA (Instituto Regional de Pequena Agropecuária Apropriada); a Rede Kôdya (Comunidades Organizadas da Diáspora Africana); FETAG-BA (Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia); FETRAF-BA (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Estado da Bahia); MMTR (Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais); RESAB (Rede de Educação do Semi-árido); ACBANTU (Associação Cultural do Patrimônio Bantu); CUT-BA (Central Única dos Trabalhadores da Bahia); MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); ABADFAL (Associação Baiana de Doenças Falciformes e outras Hemoglobinopatias); UNEGRO (União dos Negros pela Igualdade); MTL (Movimento Terra Trabalho e Liberdade); CETA (Movimento de Trabalhadores Rurais Assentados e Acampados da Bahia); MPA (Movimento dos Pescadores da Bahia); CAFFP (fundo de pasto); UNASFP (fundo de pasto); ASA (Articulação do Semi-árido Brasileiro); IBFAN (Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar); ABONG (Associação Brasileira de Organizações não governamentais); Fórum Baiano de Economia Solidária; CET (Coordenação Estadual de Territórios); APOINME (Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo); Comunidade Indígena Kiriri; Caritas Brasileira Regional Nordeste; SASOP (Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais); MOC (Movimento de Organização Comunitária); Pastoral da Criança; Movimento Estadual dos Pescadores; Associação Agropastoril Quilombola; CONAQ (Coordenação Nacional dos Quilombolas); MLT (Movimento de Luta pela Terra).

Entre os membros do poder público estão os representantes das Secretarias: da Saúde (SESAB); de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES); do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE); da Indústria, Comércio e Mineração (SICM); de

Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI); de Educação (SEC); de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH); de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA); de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR); Secretaria de Promoção da Igualdade (SEPROMI); e Casa Civil. Esta representação obedece ao disposto no decreto estadual n. 8.524 de 14 de maio de 2003.

O CONSEA-BA conta ainda com a participação de observadores e colaboradores. Os observadores são representantes de órgãos e entidades de reconhecida atuação no tema da segurança alimentar e nutricional. Sua participação é aprovada em plenária e estes podem se manifestar, apesar de não terem direito a voto. Os colaboradores, por sua vez, são membros convidados a participar de sessões específicas em função de suas pautas, também sem direito a voto.

Além do plenário, o CONSEA-BA possui uma coordenação executiva, câmaras temáticas e/ou comissões permanentes e a secretaria executiva. As reuniões ordinárias do CONSEA-BA ocorrem bimestralmente, por convocação do presidente, ou extraordinariamente, por convocação do mesmo ou de um quinto de seus membros, num prazo mínimo de 15 dias antes de sua realização.

O CONSEA-BA possui atualmente três comissões, quais sejam: Formação e Comunicação; Ações e Programas; Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, Plano, Política e Desenvolvimento. A participação nessas comissões é voluntária e não obedece a critérios de proporcionalidade entre membros do poder público e da sociedade civil organizada.

### **6.3. Da Participação, da Subjetividade e do Poder:**

Dagnino e Fontana (apud Luchmann, 2008) advogam que as instituições formais básicas da democracia não tem se mostrado capazes de produzir respostas adequadas aos problemas da exclusão e desigualdades sociais, fazendo-se necessária a ativação da cidadania no sentido de romper com uma noção de política como atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível”.

A despeito do disposto na Carta Magna de 1988, a efetivação da participação popular em espaços institucionais de discussão, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, só se viabiliza a partir da emergência de novos sujeitos políticos com o compromisso civil de garantir a justiça social.

A redação constitucional, portanto, não é suficiente para garantir a supressão de interesses políticos conflitivos, expressos de um lado pelas forças comprometidas na luta pela resistência democrata-cidadã defendidas pelos setores populares organizados da sociedade e, de outro, os difundidos pelas elites consolidadas numa cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), que ainda fazem parte do cenário político brasileiro.

Deste modo, instaura-se um grande desafio: como converter interesses tão antagônicos em novas práticas políticas garantidoras dos direitos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico e social?

*Eu defino a política social como uma transformação coletiva nas intervenções que afetam diretamente o bem-estar social, instituições sociais e relações sociais. Bem-estar social engloba acesso adequado e seguro a subsistência e renda”. MKANDAWIRE (2004)*

Entendendo políticas sociais conforme definição acima, faz-se necessário garantir a impressão da marca de seus beneficiários em todas as etapas de sua implantação, desde a formulação até a avaliação, com o intuito de construir alternativas capazes de inserir os sujeitos no mundo pleno dos direitos sociais básicos e necessários à promoção do capital humano e o fortalecimento do capital social, sendo este último expressão do somatório de recursos inscritos nos modos de organização da vida social de uma população e assim, um bem coletivo que respeite as normas de confiança mútua e de comportamento social em vigor.

O desafio de superar a herança colonial em prol de um novo modelo de fazer política não se traduz, entretanto, em tarefa simples. A capacidade mesma de organização e coesão sociais encontra fragilidades que remetem às características dos povos da união ibérica, com destaque para a cultura da “personalidade” e o princípio das competições individuais evocados entre estes, conforme muito bem exposto por Sérgio Buarque de Holanda. Este autor destaca também a virtude da obediência enquanto único princípio efetivamente forte na cultura política de nossos colonizadores.

O modelo produtivo adotado desde a era colonial, e mantido em grande parte até os dias atuais, concorre para explicar o processo de exclusão social que marca a nossa história e os indicadores de desigualdade social entre brasileiros, os quais constituem principais causas do não reconhecimento do valor e do papel da ação coletiva.

No cenário mundial temos ainda a globalização e sua tentativa de domesticar os conflitos emanados da relação entre sociedade civil organizada e uma elite dominante que atende aos interesses do mercado internacional em prol de um suposto “bem comum”.

A despeito da natureza e da origem dos obstáculos, é importante avançar na compreensão dos ônus da não participação popular no processo de tomada de decisões na gestão de políticas públicas.

Coelho (2007) defende que os “novos espaços” institucionais de participação têm como fundamento a idéia de que boa parte da atual incapacidade das políticas públicas em promover mudanças substantivas no *status quo* resulta da não-inclusão dos destinatários dessas políticas nos processos decisórios, apostando assim que as políticas se tornarão mais responsivas às necessidades da população à medida que esta for incluída nos processos decisórios.

As formas participativas de gestão partem do pressuposto de uma realidade dinâmica em sua globalidade, onde o todo se compõe na interação das partes. Esta concepção resgata o sentido político da interação, onde as partes somam esforços na construção coletiva do conhecimento a ser aplicado na busca de soluções para os nossos problemas sociais. Os espaços de gestão participativa seriam, portanto, o locus de convergência dos conflitos de classe e de interesses trazidos pelos diversos atores sociais e suas diferentes leituras, conferindo co-responsabilidade às decisões tomadas.

Seria ingênuo, todavia, acreditar que a instauração de espaços institucionais de participação, isoladamente, é suficiente para garantir um processo participativo e democrático de gestão de políticas. É preciso, portanto, garantir as condições para efetivação da participação popular.

Em primeiro lugar, é necessário propor uma nova cultura política no Brasil: a cultura da participação. Durante muitos governos brasileiros investiu-se na implantação e manutenção de um projeto educacional adestrador e alienante que em nada contribuía para a emancipação da população social e economicamente excluída deste país. A meta de manter os setores populares alijados da participação nas esferas políticas foi executada com êxito por anos. A descrença na política cumpria papel fundamental na manutenção do cenário político marcado pelo populismo, corrupção e pelo revezamento de oligarquias políticas no poder.

*"Numa polis bem constituída, todos correm para as assembléias; sob um mau Governo, ninguém quer dar um passo para ir até elas, pois ninguém se interessa pelo que nelas acontece, prevendo-se que a vontade geral não dominará, e porque, enfim, os cuidados domésticos tudo absorvem (...) Quando alguém disser dos negócios do Estado 'Que me importa?' - pode-se estar certo de que o Estado está perdido." (ROUSSEAU, 1978)*

O cenário político acima descrito foi responsável também pela consolidação de uma visão maniqueísta sobre o conceito de política, em particular, de Estado, segundo a qual tudo o que o governo faz é mau, não presta ou não serve aos interesses da maioria.

Esse sentimento de descrença política plantado estrategicamente no imaginário de uma grande parte da população desprovida de acesso a informações e processos formativos de qualidade contribuiu para a perpetuação de um modelo de democracia representativa que vigorou por muito tempo em nosso país. Nesse modelo, os interesses da maioria pouco eram refletidos nas ações dos políticos eleitos, ainda que por sufrágio universal.

*Até os anos 80, o Brasil preservava um “princípio de distinção” dos representantes eleitos, que Bernard Manin situa nos primórdios dos governos representativos. Os representantes deveriam ser mais ricos e possuírem mais talento e mais virtudes do que seus representados – deveriam ser “cidadãos distintos, socialmente diferentes dos que os elegeram”. (MANIN,1997, apud ABERS e KECK., 2008 )*

A idéia de delegação de responsabilidades através do voto confunde-se então com uma idéia de transferência de poder, a despeito do ideal de co-responsabilização pelas decisões tomadas. Assim, cria-se uma cultura em que o poder político está concentrado nas mãos daqueles eleitos através do voto, não restando à população outra opção, a não ser, assistir à condução da coisa pública por aqueles.

Uma cultura cidadã passa, portanto, por resgatar o exercício do poder na relação entre eleitos e eleitores, devolver aos supostos “destituídos” o direito de participar das decisões referentes à gestão da verba pública, bem como, fortalecer a dimensão do dever em relação ao mesmo. Passa, fundamentalmente, por elevar a auto estima da população de modo a reconhecer e valorizar suas capacidades em geral e, especificamente, de atestar a importância da participação dos setores populares na garantia de melhor efetividade dos gastos públicos.

O resgate do exercício do poder na relação entre representantes e representados, todavia, deve se dar em condições de igualdade. Caso contrário, constituiria reprodução das relações de dominação que marcaram a nossa história. De acordo com Carvalho, a segmentação social e as enormes desigualdades de acesso à informação vigentes no Brasil são uma dificuldade, mas atestam a necessidade de se caminhar nessa direção para efetivar a participação em espaços institucionais de tomada de decisão (Carvalho,1997 apud Oliveira, 2004).

Garantir condições de equidade na relação entre os resquícios de uma elite que se revezou durante anos no poder e segmentos populares forjados recentemente em processos informais de formação cidadã é, porém, tarefa bastante complexa. Há que se desenvolver

instrumentos que facilitem o diálogo entre as diferentes leituras da realidade, bem como, disponibilizar conhecimentos que ajudem na tradução destas em linguagem comum no momento da tomada de decisões, sob o ônus de se descartar toda uma proposta de construção de uma democracia participativa.

*“Estudos levantam a questão da efetividade de tais conselhos (gestores) na promoção da participação dos cidadãos (...) sua promessa de ampliar a democracia estaria comprometida por uma cultura política autoritária ainda subsistente no Estado brasileiro, por uma vida associativa frágil e por resistências tanto dos atores da sociedade civil como do Estado. Nesse contexto, a implementação dos conselhos é insuficiente para reverter as assimetrias sociais e econômicas, e os cidadãos mais pobres permanecem excluídos desses espaços e sem recursos suficientes para articular suas demandas (...).” (COELHO, 2007)*

Adotando o espaço do CONSEA-BA enquanto objeto de análise, deparamo-nos com uma composição bastante plural. São sujeitos de distintas classes, raças, etnias, crenças, gênero, escolaridade e trajetória política. Dividi-los em categorias, contudo, parece ser uma missão quase impossível. Não há espaço para generalizações. No segmento da sociedade civil, por exemplo, temos atores coletivos representando a diversidade de territórios, movimentos sociais, povos e comunidades tradicionais, bem como, de pessoas diretamente afetadas pelas questões referentes à segurança alimentar e nutricional no Estado da Bahia.

Uma leitura imediatista e arcaica poderia supor que os membros do segmento da sociedade civil organizada possuem menores níveis de escolaridade, constituindo uma limitação comum a este grupo. Abers e colaboradores (2008), atestam que os indivíduos que compõem os conselhos não são representativos das classes populares. Usando como exemplo o *survey* de Santos Jr., Azevedo e Ribeiro – de membros de conselhos em sete áreas metropolitanas do Brasil – que mostra que 62% têm escolaridade acima do nível médio e 65% têm renda maior que cinco vezes o valor do salário mínimo; e um estudo de Fuks e outros sobre conselhos, em Curitiba, segundo o qual 91% ganhavam mais do que cinco vezes o valor do salário mínimo e 75% tinham alguma educação superior. Conclusões semelhantes podem ser observadas no estudo de Labra & Figueiredo sobre conselhos de saúde na região metropolitana do Rio de Janeiro.

No CONSEA-BA esses representantes são desde trabalhadores rurais e artesanais, passando por comunidades de fundo de pasto, quilombolas, indígenas, membros de organizações não governamentais até conselhos profissionais. Cada grupo com seu tempo político, sua bandeira de luta e um perfil de atuação bastante próprio. Alguns grupos com maior acúmulo político conseguem exercer a participação com qualidade, com menores níveis

de absenteísmo e maior compromisso com os encaminhamentos. Outros, contudo, seja pela baixa coesão social ou pelo pouco acúmulo nas discussões relativas à temática, parecem não dar a mesma prioridade à efetivação da participação popular neste espaço.

*“Os movimentos sociais no Brasil poderiam ser caracterizados pela tensão entre a busca de autonomia frente ao Estado e o desejo de contribuir para sua democratização. Ao longo de suas lutas, quase todos procuram aliados nas instituições estatais, mas a maioria buscou evitar manter laços permanentes com tais instituições. Ao amadurecerem e tornarem-se associações mais institucionalizadas, muitos movimentos, de início fortemente contestatórios, aumentaram sua interação com o Estado”.*(ABERS e KECK., 2008)

Em relação ao poder público, temos no CONSEA-BA um padrão de participação curioso. Em diversas reuniões ocorridas no ano de 2009, registrou-se em ata a preocupação com o desinteresse de alguns membros representantes do poder público na participação do referido fórum.

A despeito da posição estratégica e central que o tema da segurança alimentar e nutricional assume na agenda política nacional e estadual, os representantes das secretarias de estado pouco compareciam. Quando questionados, alegavam falta de tempo em prol de outras atividades eleitas como prioritárias pelos respectivos secretários. Sobre isso, é importante destacar que a presidência do CONSEA-BA, a qual controla a agenda de reuniões do conselho, deve ser ocupada por um representante da sociedade civil conforme exposto em seu regimento interno. Desta forma, nem sempre a agenda do conselho corresponde ao tempo político do governo, dificultando deste modo a participação de seus representantes.

Na opinião de alguns conselheiros do CONSEA-BA o absenteísmo entre os representantes do poder público se dá devido à incompreensão por parte dos gestores acerca da importância do espaço do CONSEA. A despeito do disposto nos marcos legais, seria necessária uma sensibilização dos secretários através de uma jornada de apresentações itinerantes a fim de divulgar e convencer os representantes governamentais acerca da função estratégica que os conselhos gestores assumem no processo de tomada de decisões.

Tatagiba (apud ABERS e KECK, 2008) elenca outro fator desmotivador entre os representantes do poder público: em geral são funcionários de escalões pouco importantes e normalmente não podem tomar decisões que comprometem o órgão em cujo nome supostamente falam. Conforme colocado por um dos membros do CONSEA-BA, com registro em ata, ocorre que em geral os nomes indicados pelos secretários correspondem àqueles servidores com maior tempo disponível, em detrimento daqueles de maior acúmulo na

temática em discussão, o que concorre para explicar os baixos níveis de participação, ou ainda, a baixa qualidade desta.

Uma hipótese mais hostil é defendida por Oliveira (2004), segundo a qual muitos representantes do governo ou do sistema privado apenas toleram os conselhos, porque estão previstos institucionalmente. Na prática, são refratários a esta forma de controle social e, em consequência, agem buscando reduzir o seu papel fiscalizador ou deliberativo a meros rituais de legitimação de políticas e decisões supostamente democráticas. Deste modo, a reduzida participação configuraria tentativa de desqualificação dos conselhos gestores enquanto espaços estratégicos de gestão de políticas públicas.

Uma vez reunidos, todavia, membros do poder público e da sociedade civil desenvolvem uma teia de relações extremamente interessante no tocante à discussão e à construção de políticas, ações e mobilizações em torno da temática de segurança alimentar e nutricional. Os processos de comunicação entre os membros são reveladores de subjetividades absolutamente distintas, bem como, de características bastante diversificadas.

Ainda que a proposta seja de atuação de sujeitos coletivos, com atitudes referenciadas em princípios e diretrizes das organizações que representam, é possível identificar a expressão de interesses pessoais durante muitas das discussões pautadas em reuniões do Conselho. Natural, por se tratar de indivíduos engajados em um processo de disputa de opiniões. Cada sujeito possui um capital social próprio, fruto do acúmulo pessoal. Deve haver, porém, um limite à expressão de interesses individuais na medida em que estes não mais reflitam os interesses dos grupos signatários da representação.

Durante um longo período da nossa história, as relações entre o poder público e a sociedade civil, organizada ou não, basearam-se no clientelismo. A ordem social que permitia o aparelhamento institucional e a troca de favores fundamentada na privatização da coisa pública colocava em risco a autonomia dos cidadãos em sua relação com o Estado. Fatores outros como a pobreza e a falta de acesso a um sistema educacional gratuito e de qualidade contribuíam também para o estabelecimento de uma relação utilitarista entre eleitores e eleitos, através principalmente do que se chamou de “voto mercadoria”.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, contudo, a sociedade civil conquista a oportunidade de interferir diretamente na gestão das políticas públicas, não mais restringindo o seu poder político ao voto. Por outro lado, a garantia de canais institucionais de participação no cenário político do país constituiu desafio à atuação de diversos movimentos sociais, os quais tiveram que construir uma nova cultura política, uma cultura de co-responsabilização diante das decisões de Estado.

Importante destacar, porém, que a representação dos grupos nos espaços institucionais de participação, seja pela sociedade civil ou pelo segmento governamental, é exercida por indivíduos, e a opinião individual está sempre vulnerável à adesão a propostas defendidas por grupos com maior poder de argumentação e de influência.

*Quando nós afastamo-nos de uma concepção de “interesses congruentes de uma comunidade” para uma “de interesses de indivíduos ou grupos em conflito” e, portanto, para uma preocupação com a proteção igual dos interesses, as questões associadas à representação assumem posição de destaque. O que importa não é somente a quantidade de atividade cívica, mas também a sua distribuição, não apenas quantas pessoas participam, mas também quem são elas” (VERBA e colaboradores, 1999 apud Fucks et. al., 2003 ).*

Deste modo, seria interessante um exercício analítico a fim de tentar identificar os grupos com maior influência no processo de tomadas de decisões ocorrido dentro do CONSEA-BA. Partindo do pressuposto de que interesses organizados têm mais influência que os não-organizados, convém destacar os grupos com maior grau de organização. Para isso serão utilizados os critérios de trajetória política, coesão social e domínio da temática em questão.

Iniciemos pelo segmento da sociedade civil. Para fins dessa análise, calha ventilar sobre o conceito de movimentos sociais, os quais compõem o grupo da sociedade civil organizada. Se partirmos do legado teórico do pensamento marxista, temos que movimentos sociais se definem pelo lugar estratégico que assumem na sociedade, pela consciência do modo de produção vigente e pela proposta de mudança social.

*Movimentos sociais, enfim, são redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam, de forma simbólica, solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos em torno de uma identidade ou identificações comuns, de uma definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos e de um projeto ou utopia de transformação social. As identidades e os conteúdos das lutas podem ser específicos (ambientalista, feminista, étnico etc.) ou transidentitários (eco-feminismo, anti-racismo ambientalista, etc.).(SCHERER-WARREN, 2006).*

Podemos entender, numa linguagem mais simplista, que os movimentos sociais são um conjunto de organizações que apresentam para o Estado, ou para demais segmentos da sociedade civil, reivindicações que consideram como seus “direitos”, a partir da Constituição Federal ou outras leis infra-constitucionais, e que caminham no sentido de garantir as condições mínimas para a construção de uma sociedade mais igualitária.

Entre os movimentos sociais com representação no CONSEA-BA, destacam-se os movimentos religiosos, étnicos, de luta pela terra, de agricultores e sindicalistas. Além destes, compõem também o segmento da sociedade civil os membros de organizações não governamentais e instituições de apoio técnico aos grupos populares.

Sobre a trajetória política, é interessante notar a linha tênue, mas definitiva, que divide aqueles movimentos que datam suas lutas de períodos anteriores à promulgação da Carta Magna de 1988 e aqueles que passaram a se organizar no bojo das transformações advindas da normalização dos canais de participação cidadã na estrutura governamental.

Movimentos como o de Trabalhadores Rurais Sem Terra, as Pastorais, o Movimento Negro, a Central Única dos Trabalhadores, constituem grupos de alto grau de organização em virtude da sua longínqua trajetória política e das experiências vividas durante esse período. Muitos destes movimentos possuem ramificações partidárias, o que, segundo Fucks e colaboradores (2003), constitui um dos mais importantes recursos para o aumento da cultura cívica dos cidadãos. Estes autores advogam que, assim como os demais recursos de ativismo (engajamento eleitoral e associativismo), a filiação partidária constitui-se em uma variável-chave para explicar a capacidade diferenciada de atuação política dos segmentos.

Por outro lado, as associações de trabalhadores rurais e artesanais, quilombolas, indígenas, populações de fundo de pasto, entre outros, carecem de articulação política mais sólida e abrangente. Ao analisar as atas das reuniões ocorridas durante o ano de 2009 do CONSEA-BA, percebe-se uma menor participação dos representantes desses segmentos nas discussões, bem como, certa fragilidade nos argumentos postos em discussão. Em geral, a participação desses grupos está concentrada em denúncias de violações de direitos vivenciadas por seus pares. Por outro lado, a identidade étnica, ou mesmo a condição comum de violação de direitos confere a estes grupos alto grau de coesão social. Deve-se entender por coesão social a dialética entre mecanismos instituídos de inclusão e exclusão social e as respostas, percepções e disposições dos cidadãos diante do modo como tais mecanismos funcionam, conforme conceito da CEPAL.

Os representantes de organizações não governamentais, por outro lado, têm sua participação política balizada pela luta em defesa dos direitos de grupos com o quais não compartilham, necessariamente, laços identitários ou situações comuns de violação. Em geral, são pessoas cuja notoriedade se dá em função de seu acúmulo técnico e/ou político em questões setoriais.

Importante destacar que, a despeito do nível de organização dos grupos representados no segmento da sociedade civil no CONSEA-BA, notou-se um forte exercício de autonomia

dos movimentos em relação à gestão governamental. Críticas, moções de repúdio e denúncias estão bastante presentes nos registros em ata consultados para efeito dessa pesquisa. Por outro lado, observou-se enquanto demanda dos movimentos sociais ali representados a necessidade de convocar membros das universidades que pudessem dar apoio técnico ao segmento da sociedade civil com o intuito de evitar serem “atropelados” pela retórica oficial.

Em relação ao domínio de informações necessárias ao exercício de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas, porém, os representantes de órgãos de apoio técnico e organizações não governamentais se destacam entre os demais representantes do segmento da sociedade civil. Devido à estreita relação com órgãos estatais no desenvolvimento de ações afetas à temática da segurança alimentar e nutricional, tais representantes dominam informações estratégicas, além de conteúdos técnicos relevantes, à execução das políticas de segurança alimentar e nutricional.

Neste ponto, cabe uma observação. Analisando as falas registradas em atas das reuniões do CONSEA-BA ocorridas em 2009 é possível constatar certa monopolização do debate por representantes destes grupos. Por possuírem informações relevantes referentes à temática e, em especial, ao processo de gestão de políticas públicas, membros das organizações não governamentais e de instituições de apoio técnico a grupos populares terminam por centralizar o debate, constituindo, muitas vezes, o extremo oposto no movimento de polarização em relação ao poder público.

Do outro lado estariam os representantes do poder público, os principais formuladores da agenda política e executores das políticas públicas. Apesar da trajetória política e do grau de coesão social, este segmento detém as informações mais importantes à implementação das políticas públicas, em especial, as de segurança alimentar e nutricional.

*Desnecessário dizer que o pólo irradiador da informação e responsável pela organização da comunicação nesse modelo concentra-se no pólo institucional detentor de maior poder material e simbólico, ou seja, no gestor. Isso não quer dizer que todo gestor ou que em todo conselho prevaleça essa situação, embora ela seja predominante na maioria dos conselhos, conforme detectamos em pesquisa por nós realizada nos conselhos de quatorze municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (OLIVEIRA, 2001).*

Apesar do papel instrumental e simbólico, uma vez que informações estratégicas conferem ao detentor destas um lócus superior na hierarquia social, posicionando-o em situação privilegiada nas relações de poder, a posse destas informações não parece ser

utilizada como elemento de disputa de poder pelo segmento governamental no foro do CONSEA-BA.

Como anteriormente descrito, este segmento, apesar de possuir o que se chama de “uma elite especializada na retórica elaboradora do discurso público”, não parece lançar mão desse recurso de modo estratégico no exercício das relações de poder dentro do CONSEA-BA, salvo ocasiões em que devam responder a denúncias e/ou prestar contas da aplicação dos recursos públicos.

Há de se pontuar, porém, o que parece ser uma especificidade do perfil de representação do segmento governamental do CONSEA-BA. Uma vez eleito um governador filiado ao Partido dos Trabalhadores no estado da Bahia, em 2006, optou-se por compor uma equipe socialmente referenciada naqueles segmentos que, durante muito tempo, foram alijados da participação política num governo dito de direita. Assim, muitos dos secretários convocados para compor as principais pastas do governo forjaram-se politicamente na militância dos movimentos sociais.

Desta forma, é possível compreender o padrão tão diferenciado de participação entre as secretarias com cadeira no CONSEA-BA. De um lado, temos os representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza e da Secretaria de Saúde, que se fazem presentes em quase todas as reuniões do conselho, e, de outro, os representantes das demais secretarias, os quais possuem um perfil de participação bastante aquém. Além de representarem órgãos cujas missões institucionais se relacionam diretamente com as diretrizes e os princípios da segurança alimentar e nutricional, os representantes dessas secretarias são oriundos de movimentos sociais cujas bandeiras de luta são também próximas à temática, tendo militado ao lado de alguns dos representantes da sociedade civil organizada neste conselho. Nesse caso, mais do que a competência institucional, tem-se a compreensão da importância de contribuir para a garantia da efetividade desses espaços na gestão das políticas públicas. Aqui se tem, portanto, a sobreposição das disposições individuais assumindo um caráter positivo na condução das discussões no CONSEA-BA.

Do mesmo modo, temos que alguns representantes do poder público são funcionários indicados pelos gestores que não possuem qualquer compromisso político com a efetivação dos canais institucionais de participação, ainda que sejam responsáveis pela execução das políticas de segurança alimentar e nutricional da respectiva secretaria.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

As relações de poder estabelecidas entre representantes da sociedade civil e do poder público no âmbito do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia são decisivamente influenciadas pela trajetória política e/ou acúmulo de discussões afins dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisões na gestão das políticas públicas.

Entre os movimentos sociais representados no CONSEA-BA, apresentavam maior influência na tomada de decisões aqueles cuja história de lutas precedia a promulgação da Carta Magna, estando mais solidamente e nacionalmente organizados. Alguns grupos de mobilização mais recente, todavia, apesar de não apresentarem grande poder de influência e argumentação, possuem elevado nível de coesão social, o que lhes garante êxito em muitas de suas iniciativas a fim de inibir e/ou corrigir situações de violações de direitos sofridas por seus pares.

A despeito da literatura, não foi possível observar um monopólio e/ou predomínio da participação do segmento do poder público nas discussões e deliberações ocorridas no conselho gestor em pauta. Ao contrário, notou-se uma participação tímida desse segmento em relação a alguns grupos representantes da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais de luta pela terra, religiosos, sindicalistas, entre outros, bem como de membros de instituições de apoio técnico e organizações não governamentais.

Entre os representantes governamentais, destacaram-se pela participação assídua e de qualidade aqueles que apresentavam uma trajetória política de militância em movimentos sociais e, por conseguinte, uma melhor compreensão acerca da importância da garantia da participação popular em espaços institucionais de gestão de políticas públicas.

## 9. REFERENCIAS:

- ABERS, R.N.; KECK, M.E.. REPRESENTANDO A DIVERSIDADE: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. In: **CADERNO CRH**. Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2008.
- AMBROZIO, ALDO. **Analítica das relações de poder inerentes ao processo de reestruturação produtiva da Aracruz Celulose S. A. na década de 1990**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2005.
- ANASTASIA, Fátima. ; MELO, C. R. F.. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: ABRÚCIO, Fernando. (Org.). **O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. *A Reforma da Representação* . In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima ( Orgs .) *A Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: PNUD/Ed. UFMG, 2006.
- AVRITZER, L. . Teoria Democrática e Deliberação Pública. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER, L. ; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela . Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**. Belo Horizonte: UFMG, p. 16-41, 2005.
- AVRITZER, L.; SANTOS, Boaventura de Souza, “Para ampliar o cânone democrático”, in: Boaventura de Souza Santos (org.): **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- BARTHES, R. **Elementos de semiologia**. 10. Ed. São Paulo: Cultrix, 1997.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. 12 ed. Brasília: UnB, 2002. 2V.
- BRASIL. **Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan com vistas em assegurar o Direito Humano À Alimentação Adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/DABrasil.pdf>. Acesso em: 23 out 2008
- COELHO, Vera Schattan P.. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, 2007. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 3 de fevereiro de 2010.
- FREITAS, Maria do Carmo Soares de. Uma abordagem fenomenológica da fome. **Revista de Nutrição**. Campinas, 15 (1), janeiro/abril, 2002.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.. Recursos, Decisão e Poder. Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev, vol.21, n. 60. São Paulo, 2006.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.**Rev.Sociol.Polit.**, Curitiba, 2003.Disponível em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010444782003000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782003000200009&lng=en&nrm=iso)>.Acesso em 12 de dezembro de 2009.
- INÁCIO, M; NOVAIS, R; ANASTASIA, F. (org). **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 75-120.
- IPEA. **A Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília: IPEA/SEDH/MRE, 2002.
- LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. In.: **Caderno CRH**. Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008.

- MAHEIRIE, Kátia. Constituição do sujeito, subjetividade e identidade. **Interações**. [online]. jun. 2002, vol.7, no.13, p.31-44. Disponível em: <[http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-29072002000100003&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-29072002000100003&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1413-2907.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. revista e aprimorada. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- MKANDAWIRE T. **Social Policy in a Development Context**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. **Saude soc.**, São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 de janeiro de 2010.
- ORTEGA, Francisco. Hannah Arendt, Foucault e a reinvenção do espaço público. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 24, n. 1, 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31732001000100015&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732001000100015&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 20 maio 2009. doi: 10.1590/S0101-31732001000100015.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. Dossiê Movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, UNB, V. 21, n. 1, 2006, p. 109-130.
- WEBER, Max. **Ciência e Política : duas vocações**. São Paulo: Ed.Cultrix, 2000.