

# A sociedade civil “institucionalizada”

*Céli Regina Jardim Pinto\**

Artigo

O presente artigo é o primeiro resultado de um projeto de pesquisa maior sobre a presença das organizações da sociedade civil nas instituições políticas brasileiras que, a partir da Constituição de 1988, mas, principalmente, a partir da chegada do PT ao governo, começam a ter uma atuação bastante relevante na política nacional. Meu objeto de exame, neste momento, são dois conselhos criados pelo governo Lula: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), este último, na verdade, uma recriação<sup>1</sup>. O objetivo do artigo não é fazer uma avaliação do desempenho nem discutir a validade ou não dos Conselhos, mas estudá-los a partir da perspectiva da participação da sociedade civil. Como contraponto a estes dois conselhos, usarei algumas vezes dados referentes ao Conselho Nacional de Assistência Social, conselho este mais antigo e institucionalizado. Em relação ao Consea, farei comparações com algumas de suas versões estaduais<sup>2</sup>.

---

\* Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutora em Ciência Política pela Universidade de Essex, Inglaterra. E-mail: celirjp@terra.com.br.

<sup>1</sup> O Consea foi primeiramente criado durante a campanha da “Ação da Cidadania contra a Fome” no governo de Itamar Franco, em 1993. Fernando Henrique Cardoso o extinguiu quando chegou ao governo, tendo sido recriado por Lula em janeiro de 2003.

<sup>2</sup> A proposta do projeto de pesquisa é examinar todos os Conseas estaduais e chegar ao maior número possível de Conseas municipais.

Em outras oportunidades<sup>3</sup>, examinei as ONGs com trabalhos nas áreas dos direitos das mulheres, da democracia e da luta contra a fome, no que concerne às suas relações com o Estado e com a sociedade desorganizada, ou seja, a parte excluída da sociedade civil, quando chamei a atenção para dois aspectos: o papel de correia de transmissão que estas organizações exercem entre as parcelas excluídas, social e economicamente, da sociedade, e o espaço público, mormente o governamental; o segundo aspecto refere-se às ONGs que têm como missão combater a fome no que diz respeito a possibilidades ou/e à vontade política destas de promoverem a inclusão através de ações dirigidas para tal. Mas o que gostaria de enfatizar aqui é que a chamada sociedade civil tem tido muito pouco êxito em incluir populações pobres e não educadas, e que estas populações têm ficado, na grande maioria das vezes, fora dos processos participatórios institucionalizados<sup>4</sup>.

Ainda que brevemente, antes de entrar nos aspectos centrais deste artigo, vale uma pequena reflexão sobre o tema da sociedade civil quanto à sua própria definição, e sua relação com o Estado e o mercado. A preocupação em definir a sociedade civil deriva-se da intenção de não cair em uma postura simplista que a defina por exclusão, ou seja, tudo que não é Estado e mercado. Não obstante esta definição não estar errada, ela peca por ser excessivamente inclusiva. A sociedade civil não só não inclui todos os cidadãos, como também tem uma existência concreta, que vai muito além da presença de cidadãos e cidadãs. Sociedade civil tem a ver com organizações, tem a ver com presença de cidadãos agindo de forma coletiva em diversas áreas da vida cotidiana, cívica, religiosa, cultural, artística, sindical, associativa, voluntária, que se formalizam em movimentos sociais, igrejas, clubes, associações, ONGs etc. Em suma, a sociedade civil tem uma

<sup>3</sup> **ONGs, exclusão e política no Brasil** (no prelo) Hucitec. “Espaços deliberativos e a questão da representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n. 54 (fevereiro de 2004).

<sup>4</sup> Evidentemente, isto não pode ser generalizado, exemplo deste tipo de trabalho pode ser encontrado entre as ONGs de mulheres negras (entre outros) onde há ações muito importantes de inclusão, principalmente de mulheres e jovens da periferia do Rio de Janeiro e de São Paulo. Veja para isto, entre outros, os *sites* das ONGs Geledés e Fala Preta.

forma concreta de existência. Ao analisar os componentes dos conselhos, estou querendo responder: quais são as organizações que estão presentes nestes conselhos? Enfim, quando a sociedade civil é chamada a se apresentar, quem se apresenta?

Quanto à relação da sociedade civil com o Estado e o mercado, houve uma tendência muito pouco analítica e muito mais estilo *wishful thinking* de atribuir à sociedade civil quase um monopólio da virtude, principalmente na sua relação com o Estado. Tal perspectiva tem tanto origem nos movimentos liderados pela sociedade civil no Leste Europeu contra Estados arbitrários e totalitários, como na ideologia neoliberal que qualifica o Estado como dotado de uma ineficiência constitutiva. A sociedade civil aparece como o seu contraponto. E, neste tipo de discurso, a sociedade civil se confunde com o privado em contraposição ao estatal. Tal “confusão” aparece tanto no discurso do mercado como no do próprio Estado.

A primeira questão que gostaria de levantar sobre a institucionalização dos canais de representação da sociedade civil refere-se à forma como o Estado entende a sociedade civil e como esta sociedade é chamada a atuar; em um segundo momento, examinarei quais são os grupos que atuam nos conselhos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva como um espaço de discussão dos grandes projetos do governo com a sociedade civil. Foi a grande novidade institucional do governo. Criado através de Medida Provisória datada do primeiro dia do governo (1º de janeiro de 2003), o texto estabelece suas competências

“I - propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados” (Decreto de Regulamentação do art. 1º, § 1º, II da MP 10/3/2003).

Portanto, ficam claras no documento governamental a idéia de sociedade civil e, mais especificamente, a idéia de representa-

ção das organizações da sociedade. Com um vocabulário que se poderia chamar de quase habermasiano, o decreto menciona o princípio da concertação que está claramente definido no primeiro documento produzido pelo Conselho<sup>5</sup>:

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é a materialização dessa aliança. A construção de um espaço público não estatal, a partir de uma representação plural da sociedade civil, inaugura um novo caminho em nosso país: a civilização do Estado brasileiro, ou seja, a subordinação do Estado à sociedade civil. Como resultado do processo histórico e político, não temos uma cultura do diálogo, de interlocução real e positiva com todos os setores. Referenciados na tolerância e na diversidade, na disposição de ouvir as idéias contrárias, o CDES busca a construção do consenso. Através da explicitação das divergências, das múltiplas e legítimas visões que nos constituem, é possível construir as convergências. O processo de concertação, que ora iniciamos, pressupõe a busca, através do diálogo e do debate, de diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Um esforço que objetiva a celebração de um “novo Contrato Social” – uma nova vontade política majoritária para recoesionar a sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária. (Primeira Carta de Concertação n. 1 13/2/2003) ([www.presidencia.gov.br/cdes](http://www.presidencia.gov.br/cdes) 15 de janeiro de 2004).

O Conselho, além dos membros do governo representados principalmente por ministros, tem uma maioria de representantes da sociedade civil, assim definidos no decreto que o regulamenta: “oitenta e dois cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução.” (Decreto de Regulamentação do art.1º, § 1º, II da MP 103/2003) ([www.presidencia.gov.br/cdes](http://www.presidencia.gov.br/cdes) 15/1/2004).

Duas questões são fundamentais neste inciso. A primeira diz respeito à individualização da sociedade civil feita no documento. A sociedade não é representada por suas organizações, mas por pessoas de “ilibada conduta e conhecida liderança e

---

<sup>5</sup> Os documentos produzidos pelo Conselho chamam-se Cartas de Concertação.

representatividade”. Na medida em que quem será representado não está sendo chamado a opinar (a sociedade civil aparece quase como uma metáfora no documento), estas pessoas não estão representando organizações, mas a si próprias. A escolha destas pessoas é um ato de poder arbitrário (no sentido de livre decisão da autoridade) que está longe de qualquer forma de alargamento do processo de participação. A segunda questão decorrente da primeira é a designação pelo presidente da República. Não há no decreto de criação em nenhum momento referência a indicações por parte da sociedade civil, mesmo de caráter informal, ou seja, o presidente poderia escolher a partir de listas, ou de sugestões enviadas ao governo por organizações da sociedade. Mas isto não aparece no documento. Há no parágrafo dois algumas referências de quem devem ser estas pessoas: “Os membros de que trata o inciso IV e seus suplentes, de acordo com a representatividade social, deverão ter experiência nos temas agendados para concertação, ter função dirigente em organizações sindicais, movimentos sociais ou organismos não-governamentais, de produtores, profissionais, trabalhadores, consumidores e outros setores da sociedade civil<sup>6</sup>”. (**Decreto de Regulamentação do art.1º, § 1º, II da MP 103/2003**). Se examinarmos a lista de membros, o que será feito a seguir, a maioria tem este tipo de ligação, mas o que se deve prestar atenção é que isto é um atributo pessoal e não tem o sentido de representação de entidades. Em suma, a extensão da representação ou presença da sociedade civil não pode ser medida pelas qualidades das pessoas escolhidas para fazerem parte dos conselhos.

Em que pese o fato de o decreto de criação falar em 82 cidadãos (sic), a lista publicada consta de 91 cidadãos e cidadãs. Para a análise dos membros dos conselhos, criei sete categorias que pretendem ser suficientemente inclusivas para abarcar todas as pessoas presentes nos três tipos de conselhos que serão citados neste artigo.

---

<sup>6</sup> A forma como está inserida no documento a noção de sociedade civil deixa clara a falta de precisão no uso da noção.

**Tabela 1**  
Classificação dos membros dos  
Conselhos Nacionais (primeiros mandatos)\*

	<b>CDES</b>	<b>CONSEA</b>	<b>CNAS</b>
<b>Empresários</b>	35	1	
<b>“Personalidades”</b>	20	6	
<b>ONGs</b>	7	14	5
<b>Igrejas</b>	5	6	1
<b>Sindicatos</b>	15	5	2
<b>Organizações prof.</b>	6	4	1
<b>Educação/artes</b>	2	-	
<b>Outros</b>	1	2	
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>38</b>	<b>9</b>

Fonte: Dados retirados da [www.presidencia.gov.br/cdes](http://www.presidencia.gov.br/cdes), [www.consea.gov.br](http://www.consea.gov.br), [www.assistenciasocial.gov.br](http://www.assistenciasocial.gov.br)

\* A classificação foi feita a partir do que consta entre parêntese ao lado do nome de cada membro do Conselho. Foram considerados empresários aqueles que ao lado do nome tinham o nome de uma indústria ou federação de indústria, comércio, agricultura ou pecuária. A classificação mais difícil é a de “personalidades”, onde estão professores universitários, atores, empresários. Neste particular, deve-se fazer uma distinção muito precisa. Quando um nome é seguido do nome de uma empresa, foi classificado como representante do empresariado, mas quando um nome tem ao lado apenas a designação empresário, foi considerado como personalidade. O mesmo acontece com pessoas do setor das artes e educação, se ao lado do nome está uma instituição como uma ONG de cinema ou uma universidade, foi classificado como educação e artes, mas se aparecer algo como ator ou como professor universitário, foi classificado como personalidade. Optei, por uma questão ética, por não citar nomes de conselheiros como exemplo.

Neste momento, trabalharei apenas com a primeira coluna da Tabela 1. O primeiro dado desta coluna que chama a atenção é a forte presença do empresariado no Conselho – mais de um terço. Se estes forem somados às personalidades, que também pertencem a uma elite muito especial<sup>7</sup>, veremos que bem mais de 50% desta instituição está dominada por setores que representam for-

<sup>7</sup> As personalidades estão ligadas à academia, ao mundo artístico e ao empresarial.

temente o mercado e uma parcela muito diminuta da população. Ora, poder-se-ia argumentar, não sem razão, que, se o Conselho é de desenvolvimento econômico e social, deve ter entre os seus membros a base dos formadores do PIB. Este é apenas um forte argumento, que pode ser contestado com argumentos exatamente ao contrário, pois, se a idéia é um desenvolvimento que leve à minimização da desigualdade social, não são exatamente os que concentram a renda as pessoas indicadas para propor políticas. Da lista de 35 empresários, 18 deles, isto é, mais da metade são ligados a empresas; 11 são representantes de federações e associações empresariais, e seis são ligados a bancos privados. Entre estes grupos, parece que o segundo é o que detém características de representatividade um pouco acima da simples importância pessoal ou econômica de um indivíduo ou de seu grupo empresarial.

Em termos de representatividade, temos 54 votos de empresários e pessoas de destaque social, cultural e econômico contra 14 votos do setor do trabalho, isto é, de sindicatos e associações de trabalhadores. Destes empresários, apenas 11 detêm algum tipo de representação<sup>8</sup>. As questões referentes às ONGs e às igrejas serão discutidas mais adiante neste artigo<sup>9</sup>.

Comparando-se o Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no que concerne aos seus membros e às suas formas de escolha, encontram-se algumas distinções importantes.

---

<sup>8</sup> Dentro da teoria da democracia, há uma grande e bem fundamentada discussão sobre as questões de representação e participação. Eu mesma, em trabalhos anteriores sobre a participação da mulher na vida política, enfatizei a distinção entre estas duas noções. Entretanto, mesmo mantendo a distinção, gostaria aqui de introduzir uma outra noção, que é a de representatividade. Quando se pensa em fóruns públicos de decisão e existe um processo de escolha dos membros da sociedade civil que vão participar, o processo de escolha não pode ser levado a efeito com base “na escolha dos melhores” ou “dos mais preparados para discutir este ou aquele assunto”, pois este tipo de situação pode cair facilmente em escolhas subjetivas e pessoais. Se, de um lado, aparecem espaços institucionais de participação, de outro, devem aparecer as organizações da sociedade civil como capazes de deter um princípio de representatividade.

<sup>9</sup> Faz-se necessário chamar a atenção para o seguinte dado: dos 91 conselheiros, apenas sete são mulheres, e apenas uma ligada ao movimento de mulheres, que é a representante do movimento de mulheres negras.

O Consea foi recriado através do Decreto n. 4.582 de janeiro de 2003 com o objetivo de: “propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Poder Executivo”<sup>10</sup>. O Conselho é composto por 38 membros “designados pelo Presidente da República, que representarão a sociedade civil”<sup>11</sup>. O Consea divide com o CDES a mesma característica de ser um conselho com membros designados pelo presidente da República sem prever nenhuma consulta prévia. É bastante interessante a forma como está redigido o decreto, pois a sociedade civil será representada por pessoas não por ela designadas. Aqui, novamente, é mister tomar em consideração que o documento oficial não está nem mesmo usando a noção de representatividade, que poderia justificar a presença de certas pessoas ou entidades, por seu destaque no espaço público.

Esta repetitiva situação nos dois conselhos revela a pouca clareza que existe em relação a espaços participativos por parte dos agentes estatais. Esta sociedade civil escolhida pelo governo, na qual atribuído a “personalidades” (sic) o poder de representá-la, pouco ou nada tem a ver com princípios de democracia participativa onde a sociedade tem parte do poder de decisão e na qual os documentos, claramente, inspiram-se, inclusive em termos teóricos. Estes conselhos estão muito mais próximos de um conselho de notáveis, já anteriormente usado na política bra-

<sup>10</sup> Art. 2º. Compete ao Consea propor e pronunciar-se sobre:

I - as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pelos demais órgãos e entidades executores daquela Política;

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

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

IV - a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.

Parágrafo único. O Consea estimulará a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, com os quais manterá estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>11</sup> Também fazem parte do Consea autoridades do governo federal.

sileira para propor um projeto de constituição que veio a gerar posteriormente a Constituição de 1988. Poder-se-ia argumentar que mesmo com os problemas que apresentam, estes conselhos são canais de participação e de abertura do governo para a sociedade civil. Este argumento, todavia, tem três problemas: o primeiro relaciona-se ao que já me referi anteriormente, que é atribuir à sociedade civil uma representação; o segundo, dependendo de quem é escolhido, não só não representa a sociedade civil, como pode agir contra seus interesses (ou pelo menos de grupos organizados dela); em terceiro lugar, este tipo de conselho pode agir como legitimador das políticas de governo em vez de representante dos interesses de fora do governo<sup>12</sup>.

Mas é evidente que estes conselhos podem e, muitas vezes, fazem o papel de oxigênio para os membros do governo e para a burocracia estatal – esta última muito pouco permeável à presença de “outsiders”. No caso do Consea, há uma clara intenção de constituir um conselho de especialistas (o que não é o caso do CDES), o que de certa forma diminui o caráter personalista encontrado no primeiro. No exame de seus membros, comparados ao CDES, vê-se uma diferença clara. Há apenas um empresário, que é o presidente da Associação Brasileira da Indústria Alimentícia. Apesar de ainda aparecerem “personalidades”, a maioria do Conselho é formada de ONGs, associações, representantes de igrejas, onde há uma presença significativa de organizações ligadas à questão da fome no Brasil, como são bons exemplos as quatro organizações profissionais e assemelhadas presentes: Articulação Nacional de Agroecologia; Instituto Materno Infantil de PE; Organização das Cooperativas do Brasil – OCB; Associação Brasileira de Nutrição – Asbran. Este grupo de quatro entidades também serve de exemplo do que venho argumentando sobre a aleatoriedade da escolha.

<sup>12</sup> Recentemente, na França, o governo conservador de Chirac formou uma comissão de notáveis para analisar o uso de símbolos religiosos por parte dos alunos em escolas públicas. Como esta comissão chegou à conclusão de que os símbolos não deveriam ser usados, o governo legitimou-se para promover uma espécie de “caças às bruxas” às jovens mulçumanas a partir de um argumento paternalista de estar protegendo estas jovens da dominação masculina presente em sua religião. A França é um país de pouca tradição de organizações da sociedade civil e parece que tem servido de modelo para os conselhos e comissões de notáveis no Brasil.

Estas quatro organizações são exemplares do problema de representação que foi levantado anteriormente, quando a presença é efeito de uma escolha do Estado e não de uma decisão consensual de organizações da sociedade civil: três destas organizações são de caráter nacional, mas uma é estadual. Qual o critério para escolher uma organização estadual para estar presente em um conselho deste tipo? Poder-se-ia argumentar que é uma instituição de referência, mas, mesmo aceitando este argumento, ele só transformaria o status da organização estadual se houvesse existido um acordo entre as instituições de saúde materno-infantil de que este instituto seria seu representante, e a concertação política seria de outra natureza.

O Consea nacional publicou documento com o título de “Como criar o Conselho Estadual ou Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional”, no qual apresenta diretrizes para a criação. Em primeiro lugar, deve-se enfatizar que, como nos documentos que criaram o CDES e o Consea nacional, não há nenhuma referência de como devem ser escolhidos os conselheiros, mas delimita a proporção entre governo e sociedade civil: 1/3 de representantes governamentais (das áreas ligadas diretamente ao tema da segurança alimentar); 2/3 da sociedade civil (que tradicionalmente atue ou preste relevantes serviços no âmbito estadual ou municipal em questões relacionadas à segurança alimentar). Este conselho deverá ser presidido por um dos membros representantes da sociedade civil e secretariado por um dos membros representantes do governo municipal. ([www.consea.gov.br](http://www.consea.gov.br) 10 de janeiro de 2004).

Referindo-se especialmente aos conselhos municipais, o documento aconselha:

As prefeituras deverão apoiar a criação dos conselhos municipais. O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município deve congrega três setores da sociedade: representantes do poder público; representantes de entidades ou de instituições que já atuam em segurança alimentar (igrejas, sindicatos, cooperativas, ONGs, etc.); e representantes da sociedade civil. ([www.consea.gov.br](http://www.consea.gov.br) 10/1/2004).

Aqui fica subentendido que, quando o documento aponta para representantes da sociedade civil, depois de ter citado os

seus mais clássicos representantes, está se referindo àqueles que não estão ligados à questão de segurança alimentar. Na tabela abaixo, temos alguns exemplos de como estão constituídos os Conseas estaduais quanto aos representantes da sociedade civil.

**Tabela 2**  
Composição de Conseas quanto aos membros da sociedade civil\*

Conseas	Empresas	ONGs	Igrejas	Sindicato	Org. prof.	Edu/Cult	Personalidades	Outros
<b>Nac (38)</b>	1 (2,62%)	14 (36,84%)	6 (15,78%)	5 (13,15%)	4 (10,52%)	-	6 (15,78%)	2 (5,2%)
<b>RS (33)</b>	4 (12,5%)	12 (37,5%)	2 (6,25%)	5 (15,62%)	5 (15,62%)	5 (15,62%)	-	-
<b>PR (22)</b>	-	10 (45,45%)	6 (27,27%)	3 (13,66%)	1 (4,54%)	2 (9,09%)	-	-
<b>DF (24)</b>	6 (25,00%)	5 (20,83%)	3 (12,50%)	3 (12,50%)	4 (16,66%)	-	-	3 (12,50%)
<b>RJ (16)</b>	3 (18,75%)	5 (31,25%)	2 (12,50%)	2 (12,50%)	1 (6,25%)	3 (18,75%)	-	-
<b>MT (10)</b>	-	5 (50,00%)	4 (40,00%)	-	-	-	-	1 (10,00%)
<b>PB (28)</b>	4 (13,79%)	13 (44,82%)	7 (24,13%)	1 (8,89%)	-	3 (10,34%)	-	-
<b>PE (14)</b>	-	6 (42,85%)	5 (35,71%)	3 (21,42%)	-	-	-	-

Fonte: Dados fornecidos pelos Conseas\*\*

\* Os dados presentes nesta Tabela são apenas ilustrativos e não podem ser tomados como tendência. Fazem parte de uma pesquisa que estamos começando sobre a presença da sociedade civil e principalmente de ONGs nos Conseas estaduais e municipais. No presente momento, estamos recolhendo dados sobre os Conseas estaduais e municipais.

\*\* O Consea do Paraná recentemente elegeu seus membros para o biênio 2004-2006; os dados que estamos usando são do biênio anterior. Mas o que não pode deixar de ser destacando é que os membros foram eleitos pelas organizações da sociedade civil, no Primeiro Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na Tabela acima, o primeiro dado que chama a atenção é a presença de no mínimo um terço de ONG, nos conselhos, com exceção do DF. Em segundo lugar, a presença, em todos os conselhos, das igrejas. Em outra oportunidade<sup>13</sup>, examinei ONGs que durante a década de 1990 estiveram relacionadas com campanhas

<sup>13</sup> “A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2000)” (mimeo).

contra a fome ou foram constituídas com o objetivo de lutar contra a fome, e o que pude observar foi a forte tendência em associar a questão da fome à responsabilidade da sociedade civil, o que se avizinha muito facilmente com caridade e filantropia – daí que muitas das ONGs analisadas tinham uma forte ligação com as instituições religiosas. Se somarmos as ONGs com as igrejas presentes, observaremos que existe um grupo muito forte dentro destes conselhos<sup>14</sup>. Ainda é interessante apontar a presença bastante significativa de instituições de ensino em três Conseas, todas elas instituições de ensino superior. É mister chamar a atenção, todavia, para o fato de que, no Consea nacional, a exemplo do CDES, não há nenhuma presença de universidades, escolas ou entidades representativas.

A tendência do Consea de ser um conselho com intenções claras de eficiência na implementação de políticas aparece na sua composição: em todos eles estão presentes associações e conselhos de nutrição (Associação Médica de Brasília, Conselho Regional dos Nutricionistas – 1ª Região DF, Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Fesan – PR, 7 - Conselho Regional de Nutricionistas – RJ). Quanto às ONGs, também é bastante presente a especialização na questão da segurança alimentar.

**Tabela 3**  
Natureza das ONGs nos Conseas nacional e regionais

	ONG (segurança alimentar)	ONG (agricultura)	ONG (questões variadas)
<b>NAC (14)</b>	4	1	9
<b>RS (12)</b>	3	2	7
<b>PR (10)</b>	3	4	3
<b>DF (6)</b>	2	-	4
<b>RJ (5)</b>	1	2	2
<b>MT (5)</b>	2		3
<b>PB (13)</b>	3	1	9
<b>PE (6)</b>	2	2	2

Fonte: Dados fornecidos pelos Conseas

<sup>14</sup> Dentro do projeto, está previsto relacionar as diferentes formações dos Conseas com regiões, tradição e participação da sociedade civil, lideranças políticas e partidos no governo. Neste momento, ainda não temos dados suficientes para fazer afirmações mais generalizantes.

Das ONGs envolvidas com controle alimentar, quase a totalidade delas são organizações que se constituíram a partir da campanha criada por Herbert de Souza em 1993 com o nome de “Ação da cidadania contra a fome”, como são exemplos: Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (NAC); Comitê de Entidades no Combate à Fome e Pela Vida (MT); Comitê Gaúcho e Ação da Cidadania (RS); UFRJ/Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (NAC); Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PR); Banco de Alimentos da Cidade de Ponta Grossa (PR); CACPS (PE); Comitê de Entidades de Combate à Fome e pela Vida – COEP (PB); Ação da Cidadania Contra a Fome (DF)<sup>15</sup>.

As ONGs ligadas à agricultura têm uma característica muito importante e distinta de todas as demais: são as organizações que congregam pequenos agricultores ou os sem-terra, o que traz para dentro dos conselhos os sujeitos que são objeto da exclusão, de forma muito diversa, se comparada com as ONGs envolvidas com a questão da segurança alimentar, que são compostas por profissionais e voluntários. Exemplos de ONGs relacionadas com a agricultura são: Associação dos Produtores Familiares Dr. Ulysses – APFDRUL (PR); Associação dos Grupos de Agricultura Ecológica São Francisco de Assis (PR); Associação dos Produtores e Usuários da Ceasa do Grande Rio (RJ); MST (RJ); Movimento dos Pequenos Agricultores (PR); Terra, Trabalho e Cidadania (PR); Via Campesina (RS); MST (PB)<sup>16</sup>.

Em relação às ONGs que não estão ligadas aos dois temas principais, encontra-se uma gama muito variada de organizações, que vai desde ONGs de importância nacional e com grande trabalho na área da luta por democracia e justiça social, como são os casos de Ibase, Fase, Polis, Abong, até organizações derivadas de movimentos de mulheres e movimentos de afro-brasileiros.

<sup>15</sup> Com exceção do Rio Grande do Sul, todos os demais Estados examinados e o Consea nacional contam com a presença da Pastoral da Criança. Não obstante o fato de a Pastoral se apresentar como uma organização da sociedade civil autônoma, estão muito claras suas profundas ligações com a Igreja Católica, usando inclusive a estrutura de arquidioceses e paróquias. Devido a isto, optei por classificá-la como entidade religiosa.

<sup>16</sup> Apesar de o MST não ser uma ONG no sentido técnico do termo, mas sim um movimento social, optei por classificá-lo como ONG, no sentido de ser uma organização não-governamental formadora da sociedade civil.

No que concerne à presença das igrejas, deve-se, em primeiro lugar, enfatizar a missão de caridade que acompanha todas estas instituições. A idéia de piedade, de doação ao próximo, de boas obras sempre aproximou as igrejas dos pobres em missões de caridade, como “dar sopa aos pobres”, construir abrigos para os moradores de rua, etc. No caso do Brasil, a importância da Igreja Católica, como a religião da maioria da população, soma-se ao programa da Igreja através da Pastoral da Criança, que alcançou grande repercussão pelos bons resultados que trouxe no combate à desnutrição infantil. Portanto, não há nada a estranhar sobre a presença maior da Igreja Católica nos Conseas e da Pastoral da Criança que está representada em todos os Conseas que estamos trabalhando (à exceção do Rio Grande do Sul). As demais representações religiosas são esparsas e não têm um peso maior nos conselhos.

Comparando o Consea com o CDES, observa-se que o primeiro tem um caráter muito mais operativo que o Conselho de Desenvolvimento e uma formação muito mais focada em setores que estão relacionados com a questão de segurança alimentar e da luta contra a fome. O Consea tem uma penetração maior na sociedade civil e trouxe para dentro da discussão pública não só grupos de especialistas, mas também sujeitos diretamente envolvidos na questão, como é o caso das associações de pequenos agricultores e de agricultura familiar. Permanece, todavia, a pouca ou nenhuma ingerência da sociedade civil na escolha dos membros deste conselho, pelo menos no nível nacional.

Uma experiência muito distinta é a do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), fundado em 1993, com uma história já de dez anos. O Conselho tem atribuições e natureza muito distintas dos dois que foram examinados até aqui. Não é meu objetivo avaliar ou mesmo analisar o CNAS – há excelentes trabalhos sobre ele. O que me interessa é apenas apontar para uma combinação de poder do Estado com participação da sociedade civil que parece ser um modelo não a seguir, mas a ser considerado quando se pensa em aumentar a participação da sociedade civil nas decisões públicas.

O CNAS<sup>17</sup> é formado por 18 membros, sendo nove representantes governamentais e nove representantes da sociedade civil. Distingue-se dos outros conselhos aqui examinados por duas características fundamentais, sua função e a forma como a sociedade civil é representada. Quanto à função, o que mais interessa neste momento não é o conteúdo com o qual se ocupa, mas o poder decisório que possui:

São funções do CNAS, entre outras: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social; fixar normas para concessão de Registro e Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social; conceder atestado de Registro e Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social na forma do regulamento a ser fixado. Apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal. ([www.assistenciasocial.gov.br](http://www.assistenciasocial.gov.br) 8/4/2004).

Examinando esta listagem de funções, vê-se que o CNAS tem papel central na política de assistência social no País, inclusive com a delicada tarefa de conceder certificados para entidades beneficentes, que serão parte do colégio eleitoral do CNAS e possíveis membros deste. Também é fundamental a função de examinar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social no País. Aqui, realmente, existe uma transferência de poder do Estado para um órgão colegiado, que, se não tem a maioria dos membros da sociedade civil, tem uma representação muito mais robusta do que os dois conselhos anteriores, formadas, majoritariamente, pela sociedade civil.

A forma como os representantes da sociedade civil chegam ao Conselho é bastante diferenciada: nove representantes da sociedade civil, entre representantes dos usuários ou de or-

---

<sup>17</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social é um órgão superior de deliberação colegiada, de composição paritária (sociedade civil e governo), vinculado ao Ministério da Assistência e Promoção Social – MAPS, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

ganizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, eleitos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal, com a seguinte composição: três representantes dos usuários ou de organizações de usuários; três representantes das entidades e organizações de assistência social; três representantes dos trabalhadores do setor de assistência social.

Dois aspectos aqui são importantes. O primeiro diz respeito à eleição e à formalização desta eleição, que é fiscalizada pelo Ministério Público. Portanto, trata-se não de uma indicação informal da sociedade civil, mas de uma representação oficial desta sociedade. Um segundo aspecto reporta-se à composição tripartite do CNAS, composta de usuários, organizações e profissionais.

A composição atual do CNAS (biênio 2002-2004) permite observar uma série de importantes questões sobre a presença da sociedade civil neste conselho, em particular, e nos conselhos em geral que foram apontados anteriormente.

Quanto aos representantes das entidades e organizações, são membros titulares: Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas – CMB; Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – Amencar; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Aqui cabe chamar a atenção mais uma vez para a importância da Igreja Católica através da Confederação Nacional dos Bispos, que aparece como entidade de assistência social<sup>18</sup>. Os representantes dos usuários são os seguintes: Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços – ACM, Federação Brasileira de Entidades de Cegos – Febec; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. Esta representação é bastante ilustrativa da gama diversificada de entidades que podem compor um conselho. Todavia, se atentarmos para os membros suplentes, encontramos novamente duas entidades ligadas à Igreja Católica: a Missão Salesiana do Mato Grosso e a Pastoral da Criança.

---

<sup>18</sup> Como um dos membros suplentes, aparece a Igreja Presbiteriana do Brasil, reforçando a importância das entidades religiosas nas questões sociais no País.

Finalmente, em relação aos representantes dos trabalhadores na área da assistência social, aparece uma composição bastante surpreendente pela presença da Força Sindical e da CUT, além do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. As duas centrais estão presentes nos dois outros conselhos, mas no CNAS, que é um entidade muito focada, parece estranho que outros conselhos e sindicatos mais próximos da assistência social não apareçam representados.

Não parece ser o caso de apostar no formato do CNAS como modelo para os demais conselhos, mas para concluir o que gostaria de deixar como questão para discussão, que é pensar em formas de institucionalização da participação da sociedade civil que possam combinar a presença do Estado com garantia de liberdade para a sociedade civil se fazer representar de fato, e não por retórica de documentos oficiais.