

Sociedade Civil e Participação: A Influência das Ongs na Democracia Brasileira.

Marcelo de Souza Marques¹
Pedro Henrique Machado Pereira²

Resumo: O presente artigo busca refletir a atual discussão teórica acerca do papel das ONGs nos rumos da democracia brasileira e da participação social na gestão pública, caracterizada pela aproximação entre Estado e sociedade civil resultante da abertura de novos canais de participação e pela expressiva atuação das chamadas organizações não-governamentais que se autodenominam representantes legítimos de setores ou grupos da sociedade, fato que tem contribuído para a diminuição do nível de participação de sujeitos no interior das esferas públicas em debates concernentes aos interesses políticos em jogo.

Palavras-chave: Estado, participação, sociedade civil, ONGs.

Introdução

Com o golpe político-militar de 1964 o país conheceu um dos períodos mais sombrios de sua história. Neste momento histórico, o Estado centralizou todo aparato político-administrativo em seu poder, o que contribuiu para a consolidação da tecnocracia burocrática monopolizadora das diretrizes políticas, excluindo a sociedade civil dos processos decisórios e cerceando os direitos civis e políticos dos cidadãos. A partir de 1985, com o processo de redemocratização nacional, observou-se a presença de setores da sociedade civil no cenário político com a atuação de novos atores sociais no espaço público, o surgimento de novos temas postos ao debate público, a retomada de velhos, a ampliação dos espaços públicos de interação e discussão e a descentralização do Estado na condução de políticas públicas com maior autonomia administrativa dos municípios.

¹ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: celim_marques@yahoo.com.br.

² Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: p1henrique@hotmail.com.

Com a abertura política e com a redemocratização das instituições políticas brasileiras, assistimos ao crescimento de um fenômeno que vem se manifestando em várias partes do mundo: a criação e ampliação de novos canais de participação política e a consequente influência da sociedade civil nas ações públicas engendradas pelo Estado. Paralelamente, acompanhamos o aquecimento das discussões acadêmicas relacionadas ao tema, que em geral, tem por objetivo iluminar este fenômeno mundial utilizando um arcabouço teórico atual relacionado ao paradigma da democracia deliberativa.

Entre os principais espaços de promoção da participação arrolam-se fóruns de discussão, conferências, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos, dentre outros, que cumprem a função de absorver as demandas originadas na esfera pública pelos atores da sociedade civil no que se refere ao debate de questões precípuas do ponto de vista da própria sociedade ao servirem como momento de deliberação, de formulação de opinião pública, de aumento do padrão de associativismo e de aperfeiçoamento do sistema democrático.

O marco definitivo da redemocratização e o fundamento legal das mudanças institucionais acima delineadas foi a Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, que tem como principais características o caráter social e representativo, no qual prega a ampliação e consolidação dos direitos civis e políticos dos cidadãos, bem como a expansão dos temas da cidadania e da democracia. A Constituição de 1988 consagrou também alguns princípios da participação direta da sociedade civil como um dos desvelamentos do processo democratizante. Neste período de profundas inflexões, é mister sublinhar dois pontos fundamentais. Primeiro, temos que frisar a importância do retorno das eleições diretas como forma de escolha dos representantes e a reorganização dos partidos políticos. O segundo ponto diz respeito à considerável aproximação entre Estado e sociedade civil, que passam a orientar suas ações de forma a possibilitar melhores resultados no que se refere ao alargamento da democracia (DAGNINO, 2004), delineando uma nova configuração política resultante da abertura dos canais de participação acima descritos no interior do incipiente espaço público democratizado.

A participação social no campo da gestão pública aos moldes da democracia deliberativa surge como mecanismo não-hegemônico (AVRITZER; SANTOS, 2002) e complementar às instituições representativas, indo de encontro com uma antiga ideia, dentro da teoria política elitista, de que os processos participativos, ou a ampla

participação social nas questões públicas agiriam como obstáculos no processo decisório e na formulação e implementação de ações, transformando a democracia em uma estrutura institucionalizada para se chegar a decisões políticas, cabendo a população apenas escolher aqueles que formarão o governo e que de fato tomaram as decisões (SCHUMPETER, 1984).

É válido ressaltarmos que esta concepção de democracia vem cedendo lugar ao reconhecimento de que a prática participativa é extremamente interessante e salutar por fornecer sustentabilidade às políticas públicas e ao processo governamental, chegando ao ponto de servir como elemento estratégico nos governos democráticos.

Como denotam Avritzer e Santos (2002), estas práticas foram implantadas no Brasil a partir do final da década de 1980, com destaque para as experiências do Orçamento Participativo na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Porto Alegre³, a qual articulou representação com conteúdos efetivos de deliberação e participação social, – além das contribuições da Assembleia Constituinte materializadas na Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista esta nova gramática política constituída em finais da década de 1980 a partir da edificação de canais de participação social e, posteriormente, da inserção de novos atores sociais em geral e das ONGs em particular no cenário brasileiro, o presente trabalho busca refletir sobre o papel destas instituições sociais nos rumos da democracia brasileira, e, em especial, problematizar a relação entre sociedade civil e Estado apresentando os principais pontos que fazem da participação política, no interior das novas experiências de gestão, um princípio frequentemente destituído de sua carga conflitiva apontando mais no sentido de alinhamento do que de enfrentamento ao Estado, além de apontar como o processo de institucionalização da sociedade civil (influência das ONGs) pode incorrer na desmobilização participativa de grupos da sociedade civil. Para tanto, selecionamos arbitrariamente alguns trabalhos de autores que produziram no Brasil e fora dele, e que consideramos importantes para contemplar o objetivo deste trabalho.

A sociedade civil no Brasil e o protagonismo da participação

³ O orçamento participativo como uma instituição participativa foi uma iniciativa pioneira implantada pelo governo da Frente-Popular do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Porto Alegre-RS, e posteriormente foi adotado por outras cidades governadas, majoritariamente, por partidos de esquerda, como por exemplo, Belo Horizonte, Recife e Vitória. Consiste em espaço público voltado para discussões e definições sobre o orçamento municipal (cerca de 1% investimentos públicos disponíveis), rompendo com monopólio gestacional do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Cf. PAULA (2005).

Nos últimos 25 anos de sua história o Brasil viu entrar em cena um novo ator político com ar de protagonista: a sociedade civil. Entre os estudiosos do tema, parcela significativa comunga com a opinião de que a sociedade civil teve pouca ou mesmo nenhuma representatividade sobre grupos, bem como escasso poder de absorver demandas dos chamados excluídos durante quase todo o século XX, tanto no Brasil como na América Latina (PINTO, 2006). Esta tarefa sempre coube ao Estado por meio de ações públicas, que em sua maioria mostraram-se ineficazes e de baixíssima efetividade social.

Nas décadas de 1960 e 1970, período de resistência contra o regime militar, o paradigma do confronto e antagonismo entre Estado – considerado como “a encarnação do mal” e obstáculo à participação e à democratização – e sociedade civil – reconhecida como o reino da virtude democrática – definia as relações entre esses dois campos, sendo reconhecidamente uma visão homogeneizante e neoliberal (DAGNINO, 2004), que considera o Estado como dotado de essencial ineficiência.

Este período foi marcante no desenvolvimento da sociedade civil no Brasil em dois sentidos. Primeiro, estes anos ficaram marcados como os anos mais perversos da ditadura militar, período em que foi decretado o Ato Institucional Número 5 (AI-5), o qual determinava uma série de medidas extremamente centralizadoras, tais como possibilidade do executivo dissolver o congresso; suspensão do *Habeas-corpus* e dos direitos políticos de qualquer cidadão considerado potencialmente perigoso para o sistema; a criação e modernização dos aparelhos repressivos de Estados; as inúmeras intervenções nos estados e municípios, etc. Em suma, medidas fortemente centralizadoras e restritivas, nas quais o poder estava cada vez mais concentrado nas mãos do Poder Executivo.

O segundo é, em parte, um reflexo do primeiro. Com o aumento da repressão, parte da sociedade passou a se mobilizar e se organizar na luta contra o *status quo* instituído pelos militares, que segundo Gohn (2005), além da expressiva repressão interna, privilegiava o capital externo ao satisfazer apenas as necessidades de parte das camadas mais altas da sociedade que moviam o processo de amontoamento de capital das empresas multinacionais recém-implantadas no país.

Este confronto e antagonismo que marcaram profundamente as relações entre o Estado e a sociedade civil foram esquecidos e substituídos pela ação conjunta como possibilidade para o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira. Como bem

denota Keane (2001), no decorrer do processo de formação das sociedades civis, a concepção de sociedade civil como alternativa/confronto direto ao Estado cedeu lugar para outra que se desenvolveu juntamente com o modelo político democrático. “Estes volumes consideram a democracia um tipo especial de sistema político, no qual a sociedade civil e as instituições do Estado tendem a funcionar como dois momentos necessários [...]” (p. 17).

Com a reabertura política iniciada a partir de 1985 o país começou um novo ciclo em sua história. Os anos de repressão se cessaram e, como consequência das pressões provenientes da opinião pública da sociedade civil brasileira durante o período militar, deu-se início a uma progressiva abertura dos meios de participação e representação política com a eleição de Tancredo Neves e a posterior retomada das eleições diretas. Havia um espaço público em formação, cercado por movimentos sociais (principalmente no período de final de 1980 e início de 1990), associações de diferentes naturezas etc., todos almejando maior participação e representação na esfera política. Como denota Costa (2002, p. 57), “[...] as clivagens latentes no bloco da “sociedade civil” pela democracia vem, inevitavelmente, à tona”.

A aproximação entre sociedade civil e sociedade política foi largamente oxigenada pela Constituição de 1988 ao tornar obrigatória a instalação de Conselhos gestores e ao abrir prerrogativas para a abertura de outros canais de participação que facilitassem o encontro entre sociedade e Estado na condução das políticas públicas. Com tantos mecanismos de estímulo, a participação da sociedade foi elevada ao patamar de princípio hegemônico, que no novo momento é central e figura como característica peculiar da democracia deliberativa, onde grande parte das ações estatais para gozar de legitimidade, devem ser engendradas após ampla discussão em esferas públicas reconhecidas como democráticas.

A emergência de instituições participativas no novo cenário político brasileiro implicou no aumento e na autodenominação de atores da sociedade civil como representantes de grupos da sociedade. Segundo Gohn (2005), com esta abertura gradual de novos canais de participação e representação política, os movimentos sociais populares que haviam se destacado nos anos de 1980 “[...] perderam paulatinamente a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil [...]” (p. 74). Surgiram novas entidades da sociedade civil, tais como as organizações não-governamentais (ONGs) de diferentes formas e conteúdos, associações diversas etc.,

todas com novas demandas sociais e espalhando-se pelo país com considerável apoio da sociedade e do governo. Conforme denota a autora, no novo cenário que se amplia:

Desenvolve-se o novo espaço público denominado público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais [...]. A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados à áreas sociais (GONH, 2005, p. 77-8).

O conjunto de inflexões ocorridas em curto prazo de tempo, no entanto, contribuiu tanto para a difusão quanto para imprecisão de conceitos hoje em voga, como por exemplo, as próprias definições de sociedade civil, participação e cidadania. Segundo Dagnino (2004), há dois projetos políticos distintos em percurso que concorrem no processo da construção democrática no Brasil e que podem explicar as ressignificações destes termos. Algo que, segundo a autora, pode ser identificado como uma “convergência perversa” entre o projeto participativo democratizante, no qual busca o aprofundamento e o alargamento da democracia, e o projeto neoliberal, que pretende subtrair funções clássicas do Estado, como a garantia de direitos aos cidadãos, e transferi-las para a sociedade civil, ou em termos mais simples, promover uma transferência de responsabilidades no intuito de tornar o Estado o mais breve possível. Ambos os projetos, o democratizante e o neoliberal, requererem uma sociedade civil ativa e propositiva, ponto onde mora toda a perversidade.

Diante da imprecisão conceitual do termo sociedade civil, adota-se a concepção da exclusão ao considerar que o termo abrange tudo que não está no âmbito do Estado e nem do mercado. Para Pinto (2004), é necessário situar a expressão, pois pode-se cair no erro de torná-la – adotando a perspectiva simplista da exclusão – demasiado abrangente. Segundo a autora, 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, têm 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. (PINTO, 2004, p. 102).

A precisão conceitual da expressão sociedade civil se faz necessária, pois com a sua popularização e a conseqüente entrada em cena de novos sujeitos no espaço público, é possível observar uma complexa ramificação no que se refere a sua atuação, partindo desde grandes questões sociais de abrangência global até micro discussões de âmbito local e extremamente restritas, o que acaba englobando uma imensa quantidade de entidades e organismos, entre os quais estão as organizações não-governamentais.

Para Habermas (2003), um expoente pensador da teoria discursiva, sociedade civil é uma esfera do mundo da vida, distinta da esfera econômica e da esfera política. Essa distinção refere-se às lógicas que operam cada esfera do sistema, uma influência da teoria parsoniana – a qual destaca as especificidades dos diferentes sistemas – em seu pensamento; a esfera política é operada pela lógica do poder (em Estados de Direito, onde se lê poder, leia-se direito), a esfera econômica é operada pela lógica do mercado, a esfera do mundo da vida, por fim, é operada pela lógica das práticas cotidianas e está apoiada em direitos fundamentais, tais como à liberdade de opinião, reunião, associação, etc.

O mundo da vida é a esfera de 'reprodução simbólica', da linguagem, das redes de significados que compõem determinada cosmologia, sejam elas referentes aos fatos objetivos, às normas sociais ou aos conteúdos subjetivos. De acordo com o referido autor, o núcleo da sociedade civil é formado por instituições especializadas, não estatais e não econômicas. São essas instituições especializadas e livres, tais como as igrejas, sindicatos, organizações não-governamentais, movimentos sociais etc., que constituem a sociedade civil. Essas instituições absorvem as demandas sociais da sociedade em geral, assimilam-nas e, em seguida, transmitem-nas à esfera pública política em forma de opinião pública⁴ (HABERMAS, 2003).

⁴ A partir da interação comunicativa dos indivíduos no interior da esfera pública emerge o que Habermas denomina como consenso – uma opinião pública alcançada pelo debate livre, racional e crítico entre os atores sociais. Nos termos habermasianos, a ação comunicativa é concebida como forma alternativa à lógica instrumental do iluminismo, que oculta a dominação.

Por tratar-se de uma deliberação entre vários sujeitos de vários níveis da sociedade civil, a opinião pública possui uma importância política muito expressiva, capaz de influenciar a arena política.

Diferentemente do que possa parecer a priori, a opinião pública não se resume a um grupo de opiniões, tampouco é o resultado da soma das opiniões individuais. Para Habermas (2003), a opinião pública não é representativa no sentido estático: “Ela não constitui um agregado de opiniões individuais pesquisadas uma a uma ou manifestadas privadamente; por isso, ela não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião. A pesquisa de opinião política pode ofertar reflexo da “opinião pública”, se o levantamento for precedido por uma formação da opinião através de temas específicos num espaço público mobilizado”. Para mais detalhes cf. Habermas (2003).

A criação de novos canais de participação social pode representar um importante elemento no processo de aprofundamento e controle democrático, pois possibilita a relação direta entre as diferentes esferas – podendo refletir positivamente nas políticas públicas –, e a fiscalização (*accountability*)⁵ das ações estatais junto à sociedade.

No entanto, mesmo em tempos de hegemonia do ideário participacionista, com a presença de novas e inovadoras experiências democratizantes, é interessante notarmos como é ainda incipiente o envolvimento do cidadão nestes espaços públicos de participação. No interior da supracitada teoria, a participação é uma prática que se legitima pela ação contestatória dos excluídos, por meio do confronto. A principal função da participação dentro da teoria da democracia participativa é educativa, no sentido mais abrangente do termo, por meio da qual torna-se possível a socialização de conteúdos políticos em espaços a nível local como indústrias e associações (PATERMAN, 1992).

Os teóricos da participação tomam a democracia como fim, implicando sempre em um posicionamento, ou autodeterminação, diante das questões ligadas à participação política dos cidadãos. Tal abordagem teórica compreende que a experiência participativa nas questões da vida prática dos indivíduos é de fundamental importância para a formação cidadã e para o alargamento do sistema democrático contemporâneo.

A teoria participacionista tem grande parte de seu arcabouço teórico construído por Carole Pateman (1992) que, observando a popularização do termo “participação” entre estudantes na década de 1960 na Europa, defende a ampliação da democracia por meio do autogoverno, onde os postulados democráticos da participação direta estariam presentes em variadas instâncias do cotidiano dos cidadãos, cumprindo o papel de capacitá-lo para atuar na esfera pública. Além de contrapor-se a ideia elitista – para a qual a participação deve restringir-se a competição entre as elites pela preferência do povo (SCHUMPETER, 1984) – da apatia política, considera essencial a descentralização da gestão pública por meio da ampliação das instâncias de participação como formas de promover o desenvolvimento do “caráter democrático”.

Sob a égide da democracia gerencial o termo participação passa pelo processo de resignificação. Termos como “cidadania-ativa”, “soberania popular”, “ação emancipatória”, “autonomia da sociedade frente ao Estado”, que na década de 1970 atribuíam legitimidade à participação e aos movimentos trabalhistas e sociais,

⁵ Cf. O'Donnell (1998).

hodiernamente cedem lugar a expressões como “partilha de poder de governar”, “ONGs”, “solidariedade”, “filantropia”, “parceria” e outros termos que não pertencentes ao âmbito do confronto e da emancipação (TATAGIBA, 2006).

Este deslocamento de significado da participação também é originário da tensão entre o projeto popular democrático e o projeto neoliberal desestruturante. Ao mesmo tempo em que considera a participação política fundamental em temas sociais de grande complexidade como desigualdade, pobreza, esta ação não se estabelece tomando como referencial o confronto no espaço público, mas sim na negação da dimensão política e emancipatória da questão em jogo.

[...] a resignificação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral (DAGNINO, 2004, p. 102).

No atual momento a participação se cristaliza no contexto da despolitização do debate político e público, estando mais articulada ao processo de agregação da diferença do que à ação dialógico-contestatória e partilha de significados (TATAGIBA, 2006). Desta forma, a relação sociedade civil–Estado, quando se trata de participação, fundamenta-se na ação solidária, uma simbiose que busca superar a burocracia pública na tentativa de solucionar os problemas sociais locais de forma individualizada e atomizada, sem agregação com a totalidade dos indivíduos que compartilham determinadas questões sociais, mesma a nível local.

A representação da sociedade civil: o protagonismo das ONGs no cenário político

Já foi dito anteriormente que os anos 1990 foram marcados por uma inflexão que alterou consideravelmente as relações entre Estado e setores da sociedade civil, onde o confronto foi substituído pela solidariedade no que tange a elaboração e execução de políticas públicas e que à sociedade civil, como resultado desta “parceria”, foi dado papel de protagonista como novo ator político, com destaque para as ONGs.

Estas organizações tem exercido papel de liderança quando o tema é a representação da sociedade civil, atuando em várias frentes como direitos humanos,

meio ambiente, pobreza, gênero, infância e adolescência, idosos, etnia, enfim, toda a gama de conteúdos. Portanto, foram fundamentais em campanhas públicas, em embates com o Estado na defesa de novos direitos e foram responsáveis pelo reavivamento de temas na arena pública que não eram reconhecidos como legítimos para a agenda governamental (PINTO, 2006).

Dagnino (2004) observa que a chamada “onguinização”, ou seja, o fenômeno de proliferação destas organizações, da sociedade civil e dos movimentos sociais é uma tendência mundial, incentivada pelo financiamento de agências internacionais para atuação em certos temas de interesse. Além disso, diferentes governos locais têm constantemente buscado parceiros para colocar em prática seus projetos e enxergam nas ONGs um par ideal para transferência de responsabilidades.

A atuação das organizações não-governamentais pode ocorrer no sentido da real confrontação, aproximando os excluídos do Estado na tentativa de pressionar este para a elaboração de políticas públicas adequadas e com maior efetividade social, ou então, fornecer serviços como opção ao aparelho estatal. Pode ainda advogar para benefício de seus próprios membros ou ainda em favorecimento de outrem, como em temas como pobreza, fome, educação, casos em que o sujeito não tem condições objetivas para exercer força sobre o Estado e é sobre estes casos que mora o maior problema acerca da representação e participação.

Pinto (2006) observa que a legitimação da representação das ONGs na atuação no espaço público está 1) na sua capacidade de tecer redes entre as mais diversas organizações não-governamentais nos mais variados níveis e, concomitantemente a este processo, interligar Estado e sociedade civil a grandes órgãos internacionais, servindo literalmente como ponte de transmissão e transfusão de informação e 2) por introduzir uma série de novos elementos no campo político, algo que os veículos tradicionais como partidos políticos e as próprias instituições do sistema político não realizam ou realizaram.

Ainda neste sentido, Avritzer (2007) salienta que conforme a sociedade civil se envolve nas políticas públicas a questão da representação se torna ponto fundamental, uma vez que, a institucionalização da representação requer uma participação também institucionalizada. A representação institucionalizada não é similar à representação das instituições políticas, pois no primeiro caso é inexistente o requisito da autorização, como também não há monopólio territorial de representação por atores da sociedade

civil. Esta representação se daria não por autorização, mas sim por afinidade⁶ ou a identificação de um grupo de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos. Em outros termos, a legitimidade da advocacia de temas ou causas está no seu próprio conteúdo e o relacionamento dos atores e os representantes em torno deste conteúdo. “Nesse caso, o que as ONGs internacionais estão representando é um discurso sobre os direitos das mulheres em geral e não um conjunto específico de pessoas” (AVRITZER, 2007, p. 457).

Ainda sobre o modelo de representação por afinidade, Avritzer sublinha que esse arquétipo,

[...] tem se tornado muito forte nas áreas de políticas públicas no mundo em desenvolvimento, se dá a partir da especialização temática e da experiência. Organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas (AVRITZER, 2007, p. 457).

Sem dúvida há pontos positivos e negativos quanto à institucionalização da sociedade civil e a presença das ONGs como sua representante. Segundo Pinto (2006), a presença deste novo ator como legítimo representante da sociedade civil nas esferas e espaços públicos pode levar o Estado a ver estas entidades como a própria sociedade civil, o que corre-se o risco de aumentar a exclusão, já que para fazer valer seus direitos e/ou demandas o indivíduo/grupo teria de estar representado por alguma instituição. Além disso, a posição de interlocutor de setores da sociedade civil que as ONGs gozam, aliado a aparente independência financeira e apartidarismo de que estão revestidas, fazem delas potenciais “partidos” da sociedade civil. Entretanto é importante frisar que as ONGs não são capazes de absorver a responsabilidade e o conjunto de demandas da sociedade civil, já que seu raio de alcance é limitado, além de dependerem financeiramente de outros órgãos. Como bem observa Pinto (2004, p. 102) “[...] 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”.

Ainda neste sentido, Dagnino (2004) observa a crescente identificação entre sociedade civil e ONG, apontando para uma redefinição da noção de sociedade civil

⁶ Segundo Avritzer, o conceito de representação por afinidade foi solapado pela teoria política clássica de Thomas Hobbes – Leviatã – em nome de fornecer legitimidade aos pactos e acordos assinados pelos representantes dos atores – ato da autorização. Cf. Avritzer (2007).

como resultado do papel cada vez maior que as ONGs vêm assumindo nos últimos anos:

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida; e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização”) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor” (DAGNINO, 2004, p. 100).

Nos casos de ONGs que defendem o direito de outros o problema está na potencial desmobilização que estas entidades podem perpetrar ao grupo social ao qual se articula, dificultando ainda mais a participação dos excluídos de fato dos espaços públicos. Pinto (2004) mostra que mesmo os canais de participação e de abertura do governo para a sociedade civil pode incorrer em falha, se partirmos do pressuposto de que a representação não irá contemplar todos os interesses, pelo contrário, pode privilegiar determinados indivíduos em detrimento de outros, em outros casos a representação pode agir contra os interesses da sociedade civil, além de, em determinadas ocasiões, atuar como mero fiel da balança das políticas de governo.

Conclusão

Em resumo, as organizações da sociedade civil em seu relacionamento com o Estado podem assumir duas formas distintas de atuação. Podem atuar em conjunto com o Estado – pela firmação de parcerias com o poder estatal e na produção de consensos a partir dos processos deliberativos –, ou podem assumir uma postura de tensão (*accountability*) no sentido de exercer controle e oposição aos parâmetros das políticas estabelecidos pelo Estado. Entretanto, o objetivo mais geral deste artigo consistiu em problematizar a relação entre sociedade civil e Estado apresentando os principais pontos que fazem da participação política, no interior das novas experiências de gestão, um princípio muitas vezes destituído de sua carga conflitiva apontando mais no sentido de alinhamento do que de enfrentamento ao Estado, além de apontar como o processo de institucionalização da sociedade civil (influência das ONGs) pode incorrer na desmobilização participativa de grupos da sociedade civil.

É mister sublinhar que a ampliação e institucionalização dos canais de participação não impactou de forma decisiva sobre o sistema político da democracia deliberativa, considerando o caso brasileiro. Serviram e tem servido mais para garantir a efetivação das políticas do governo - no sentido de garantir a governabilidade – do que propriamente para conceder espaço e representatividade à sociedade civil para sua participação nas questões públicas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006). Todas essas observações, como aponta Lüchmann (2007), são na realidade alguns entre vários desafios e limites existentes na atual conjuntura política brasileira que devem ser levados em consideração no que tange à sua real capacidade de promover modificações relevantes com o objetivo de expandir o modelo democrático em curso.

Cabe ressaltar que as ONGs têm cumprido papel fundamental em estimular o debate em torno de questões antes ignoradas ou pouco evidenciadas pelas instâncias de representação tradicionais como os partidos políticos. Entretanto, as Organizações não-governamentais, como principal ator e representante da sociedade civil, na medida em que absorvem os temas e se colocam na posição de discuti-los e propor políticas junto ao Estado, não como força opositora, mas sim como co-participantes nos governos, tem contribuído enormemente para a mudança de significado da participação dentro do modelo democrático gerencial. Em alguns casos, sua reivindicação como instância salvadora/“porta-voz” legítima das populações tem se aproximado dialogicamente ao projeto neoliberal de atribuir à própria sociedade a culpa pelo fracasso do Estado em não garantir condições mais igualitárias ao conjunto dos cidadãos, projeto este que é largamente criticado pela visão estreita, reducionista e excludente que possui da política, da participação e da democracia ao restringir não apenas o espaço e a arena política, como também seus participantes, processos, agendas, campos de ação e o próprio conceito de cidadania, reservando-a à responsabilidade moral privada de trabalhos voluntários e solidários.

O modelo democrático deliberativo conserva em seu interior formidável incentivo ao alastramento da participação quando possui por prerrogativa somar forças às instituições políticas para a garantia de um melhor desempenho democrático como o fortalecimento da sociedade civil, a abertura de canais de participação e a elevação do patamar da cidadania. Entretanto, quando não bem construídos e articulados, os canais de participação podem encontrar-se em situação inversa, monopolizados pelas lideranças/representantes sem ligação com as bases.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade de ação.** *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, participação e cidadania: do que estamos falando?** In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización*: Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Volume II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KEANE, John. **A sociedade civil: Velhas imagens e novas visões.** 1 ed. Lisboa: Temas e debates, 2001.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** *Lua Nova*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** *Lua Nova - Revista de Cultura e Política / CEDEC*. São Paulo, n.44, p. 27-57, 1998.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. trad. Luiz Carlos Rouanet.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINTO, Céli. **A sociedade civil institucionalizada.** *Política e Sociedade*, Florianópolis, n. 5, p. 99-116, 2004.

PINTO, Céli. **As ongs e a política no Brasil: presença de novos atores.** *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 651-670, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TATAGIBA, Luciana. **Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES.** In: Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina.* 1ª ed. Campinas: Paz e Terra, 2006.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. **Participação e democracia: velhos e novos desafios.** *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 223-240, 2006.