



**Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**

**Daniel Soczek**

**ONGS: METAMORFOSES DE UM PARADIGMA EM CONSTRUÇÃO**

**Tese de Doutorado**

**FLORIANÓPOLIS**

**2005**

**Daniel Soczek**

**ONGS: METAMORFOSES DE UM PARADIGMA EM CONSTRUÇÃO**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal do Santa Catarina como requisito Parcial para obtenção do Título de Doutor em Sociologia Política.**

**Orientadora:** Profa. Dra. Ilse Scherer-Warren

**Florianópolis, 28 de novembro de 2005**

**DANIEL SOCZEK**

**ONGS: METAMORFOSES DE UM PARADIGMA EM CONSTRUÇÃO**

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutor em Sociologia Política, aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de novembro de 2005.

---

Profa. Dra. Tamara Benakouche  
Coordenadora

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Ilse Scherer-Warren  
Orientadora

---

Liszt Vieira

---

Alfio Brandenburg

---

Ricardo Muller

---

Ligia Luchmann

## **Agradecimentos**

Agradeço, de modo especial, a meus familiares e minha noiva, Grace Keli, pelo carinho, incentivo e compreensão nos solitários momentos de construção desta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e, especialmente, a Profa. Ilse, pelo apoio, incentivo, inspiração, crítica e paciência – características que nortearam o processo de orientação desta pesquisa, contribuindo não só para a minha formação como pesquisador, mas também e principalmente, como pessoa.

À aqueles que de modo direto ou indireto contribuíram para este momento. Para todos, meu profundo e sincero agradecimento.

## RESUMO

**Palavras-chave:** Organizações Não-Governamentais (ONGs), Democracia, Participação, Controle social, cidadania.

O objetivo desta tese é refletir sobre o papel, alcance e significado da ação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) na perspectiva de sua atuação em um contexto democrático, destacando as transformações do *modus operandi* de uma parcela destas organizações, principalmente a partir dos anos 90. A opção analítica adotada nesta pesquisa circunscreve-se a atuação das ONGs no Brasil em sua perspectiva institucional, adotando como orientação teórica principal a reflexão habermasiana enquanto crítica e (re)construção do paradigma racional da modernidade. A partir da reflexão do conceito de democracia e destacando, para efeitos desta pesquisa, o aspecto institucional-formal da mesma, situa-se o surgimento e atuação das ONGs como uma alternativa à consolidação de uma práxis democrática. As características iniciais do surgimento destas organizações nos anos 70 tais como seu caráter de informalidade e orientação numa perspectiva de luta contra o Estado em prol das demandas sociais sofre, de modo acelerado a partir dos anos 90, uma transformação radical. Amparada em uma legalidade constitucional, a forma de organização destas entidades confere-lhes um caráter cada vez mais formal a ponto de originar uma figura legal denominada de OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). O discurso crítico contra o Estado torna-se mais propositivo, com o envolvimento direto destas organizações na execução de políticas públicas. Considerando este processo histórico, a pesquisa sugere que esta possibilidade de articulação institucional entre sociedade civil e Estado, que de modo crescente também tem interferido nas relações de mercado, impacta positivamente em todas as esferas sociais. Dessa forma, é ampliada as chances de fortalecer e aprofundar a condição de exercício da democracia enquanto participação e controle na atuação dos diversos agentes sociais, ocorrendo, portanto, uma transição e transformação das formas de mediação das ONGs entre sociedade civil, Estado e mercado.

## ABSTRACT

**Key words:** Non-Governmental Organizations (NGOs), Democracy, Participation, Social Control, and Citizenship

The goal of this thesis is to reflect upon the role, the reach and the meaning of the action of the NGOs (Non-Governmental Organizations) in relationship to their acting in a democratic context, emphasizing the transformations of the *modus operandi* of a part of these organizations, especially from the nineties on. The analytical option adopted in this research describes the action of the NGOs in Brazil in their institutional perspective, adopting as the principal theoretic orientation the habermasian reflection as critical and (re) construction of the rational paradigm of modernity. By reflecting on the concept of democracy and by emphasizing, for purposes of this research, its formal-institutional aspect, it's possible to observe that the NGOs were created as an alternative to consolidation of a democratic praxis. The initial characteristics of the original NGOs in the seventies, such as their informal character and their orientation toward fighting against the State in favor of social demands suffered a radical transformation in the nineties. Based on a constitutional legality, the way these organizations function has furnished them with an increasingly formal character, to such a point that a new legal term has been created called OSCIPs (Civil Society Organizations of Public Interest). The criticism against the State has become more purposeful with the direct involvement of these organizations in the execution of public policies. Considering this historical process the research suggests that this possibility of institutional articulation between the civil society and the State, which in a growing way has also interfered in the relationship of the market, impact positively on all social areas. This way the chances of strengthening and deepening the condition of exercising democracy with the participation and control of diverse social agents in the action has grown, thus, a transition and transformation of the mediation systems of the NGOs with the civil society, the State, and the market has occurred.

## LISTA DE SIGLAS

ABONG	- Associação Brasileira de ONGs
CCM	- Cadastro de Contribuintes Mobiliários
CDES	- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEAS	- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEDEC	- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional da Assistência Social
CNEA	- Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CNPJ	- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONSEA	- Conselho de Segurança Alimentar
CDI	- Comitê de Democratização da Informação
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DIPJ	- Declaração de Informações da Pessoa Jurídica
FASE	- Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAFIL	- Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
GFIP	- Guia do Fundo de Garantia e Informações à Previdência
GIFE	- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBASE	- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	- Instituto Nacional da Seguridade Social.
INESC	- Instituto de Estudos Sócio Econômicos
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
ISER	- Instituto de Estudos da Religião
ONGs	- Organizações Não-Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSCIPs	- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB	- Produto Interno Bruto
PROCON	- Órgão da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania
RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais
TCE	- Tribunal de Contas do Estado
SEDES	- Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
<b>1 DEMOCRACIA : MODELOS TEÓRICOS...PRÁTICAS POSSÍVEIS?.....</b>	<b>18</b>
1.1 O Ideal Democrático: limites e perspectivas .....	23
1.2 Democracia: Um Conceito de Contrato .....	42
1.3 Democracia: Um Conceito de Consenso.....	47
<b>2 DEMOCRACIA, CONTRATO SOCIAL E CONSENSO: A PROPOSTA HABERMASIANA.....</b>	<b>56</b>
2.1 Democracia como Contrato: Apenas Procedimentalismo?.....	70
2.2 Consenso ou Dissenso?.....	78
<b>3 ESFERA PÚBLICA, CONTRATO E CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>86</b>
3.1 Um conceito de Esfera Pública .....	87
3.2 Esfera Pública e a Crítica ao Conceito de Contrato.....	102
<b>4 A PRÁXIS DEMOCRÁTICA PELO FOCO DAS ONGS: PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>119</b>
4.1 Democracia, Estado e Mercado.....	120
4.2 Democracia e seus mecanismos formais.....	131
<b>5 A PARTICIPAÇÃO QUE SE INSTITUCIONALIZA – AS ONGS NOS ANOS 90.....</b>	<b>141</b>
5.1 O Processo Histórico.....	144
5.2 Regulação X Regulamentação.....	152
<b>6 INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA.....</b>	<b>170</b>
6.1 Regulação e legitimidade .....	171
6.2 Legitimidade e Emancipação.....	194
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>211</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>220</b>



## INTRODUÇÃO

Os últimos três séculos foram marcados por uma luta constante no mundo ocidental pela tentativa de solucionar, entre outras questões, a tensão entre interesses individuais e interesses da coletividade. O resultado deste esforço foi a destilação de formulações políticas múltiplas, tendo por base tanto o resgate histórico de diversos paradigmas de ação coletiva bem como a revisão de procedimentos e ideologias que resultaram na produção de novas formas de organização social. Uma das principais características desse processo foi a opção por colocar em primeiro plano a orientação social em qualquer das suas possibilidades por critérios justificados pela argumentação racional, caracterizando este período do pensamento como moderno.

A partir de meados do século XX, as críticas a esse paradigma racional tornaram-se cada vez mais contundentes e, aliadas aos processos de transformação histórica engendrados pelas mudanças tecnológicas e pelo fenômeno da globalização, inicia-se um processo de revisão deste processo. Analistas sociais como Touraine (2002) e Harvey (1999), para destacar apenas dois nomes, sugeriram que estaríamos vivenciando um momento de crise da modernidade, ou, segundo outros autores, estas crises já delimitariam a existência de uma “alta modernidade”, ou mesmo de um outro período, intitulado de pós-moderno. Em que pesem as dúvidas sobre o esgotamento ou não do paradigma moderno e a mudança dessa nomenclatura, importam as ponderações de Bruschi (2002) quando afirma que a preocupação dos pesquisadores deve estar mais voltada para os acontecimentos do que para os rótulos que lhes são postos.

Considerando esse contexto, o convite à reflexão parte da constatação de que está em movimento uma profunda e ampla gama de transformações às quais o ser humano está submetido, querendo ou não, de modo cada vez mais acelerado, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Os reflexos disso podem ser vistos no desenvolvimento e nas transformações que estão ocorrendo no campo

tecnológico, na produção econômica, na cultura, convidando a uma revisão das formas de sociabilidade e da vida cotidiana. Esse cenário possibilitou visualizar com mais clareza as conseqüências produzidas pelo projeto racional da modernidade. A dissolução do tempo e do espaço numa perspectiva caótica, aleatória e descontínua resultou num processo de fragmentação que, no campo político, se traduz na constituição de novos sujeitos sociais, na medida em que as potencialidades se materializam em atos, grupos ou opiniões, marcados pelo reconhecimento da diversidade e pela celebração da diferença. Este processo de ruptura, construção e reconstrução contínua gera paradoxos que se multiplicam exponencialmente, dada a possibilidade de múltiplas interpretações e ações sociais, legítimas e todas igualmente válidas, aumentando sensivelmente o grau de desafio de como pensar a construção de um espaço de participação efetiva dos membros da sociedade. O caótico, a diferença e a heterogeneidade sempre existiram, mas sem a visibilidade e o trato social e político que adquiriram nas últimas décadas, ou seja, como pessoas e/ou grupos de direitos. Se a exclusão social fora legitimada por um pensamento religioso ou social em outras épocas, agora a reversão desse processo sugere a necessidade de uma reconfiguração da pluralidade social, possível pelo exercício do jogo democrático, tanto na perspectiva institucional do conceito, quanto numa perspectiva ampliada, enquanto debate de idéias e embate de ações. A conseqüência é o despertar de um questionamento de todas as formas explicativas da realidade, caracterizado pela ausência de qualquer perspectiva de resposta às angústias geradas por este processo que parece inexorável.

Discorrer, entender, analisar e oferecer alternativas à conturbada gama de problemas da sociedade na alta modernidade envolvem necessariamente uma reflexão, como ensina Wagner (1996), sobre as identidades sociais, práticas sociais e modos de definição das regras coletivas. Não obstante os obstáculos à compreensão que, em tese, possibilitaria uma melhor ação na sociedade, somos convidados a analisar e oferecer alternativas às demandas da sociedade contemporânea. Assim, o intuito

desta pesquisa é refletir sobre os processos democráticos que, em última instância, tentam oferecer respostas à questão sobre a possibilidade e viabilidade da convivência fraterna, eqüânime, justa e solidária numa sociedade plural e complexa. As transformações ocorridas na organização da sociedade, em todos os seus aspectos, a partir da modernidade, resultaram, neste século, na consolidação de uma concepção de cidadania que envolve, além dos direitos fundamentais (oriundos do processo revolucionário francês), também questões referentes ao meio ambiente, às relações de consumo e à defesa de minorias, entre outras, levando a significativas mudanças no espaço público.

Em termos pragmáticos, isso significa pensar formas de ampliação e afirmação dos direitos sociais considerando o processo histórico hodierno. Neste contexto, fruto de um processo crescente e fragmentário de explosão identitária marcado pela busca de reconhecimento pelos mais diversos atores sociais, destaca-se a originalidade e inovação das Organizações Não-Governamentais (ONGs), a figura demiúrgica mais recente do processo democrático, influenciando significativamente a constituição do tecido social. As pesquisas que subsidiam o presente trabalho consideram as ONGs como importantes mecanismos do processo democrático enquanto espaços de inovação e criação de novos processos sociais, constituídas e constituintes de *loci* privilegiados para o exercício da democracia. Isso é possível em função do campo de atuação dessas organizações, bem como de sua forma de fazer política, reconfigurando as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, o que não significa que elas sejam tomadas aqui, idealisticamente, como a panacéia dos problemas sociais. O destaque das mesmas está em seu protagonismo, que, em suas variadas formas, tem atingido de modo significativo tanto o centro quanto as franjas mais longínquas do tecido social, interferindo de forma importante nas políticas públicas e do mercado, revertendo-se em práticas sociais diferenciadas e alternativas à realidade em que nos encontramos e da qual, certo modo, somos reféns.

As formas de participação social exercidas pelas ONGs que orientam as reflexões aqui desenvolvidas têm como princípio de atuação o processo dialógico-argumentativo. As discussões a respeito da idéia de participação têm como referência e ponto de partida a idéia de construção, constituição, formação ou participação no espaço público enquanto instância necessária à implementação de um projeto democrático. Considera-se aqui que a participação por via das ONGs nas mais diversas esferas sociais assegura a inversão, reversão ou estancamento do processo de exclusão social e o resgate do exercício da cidadania. A atuação destas organizações, fundadas em interesses distintos, pode ser potencializada pela existência de canais legais que propiciem sua expressão pela participação/representação de interesses em disputa. Isso implica a participação articulada dos membros da sociedade dentro de um aparato institucional que garanta, em tese, a imparcialidade, a igualdade e a justiça, entre outros aspectos da dinâmica social. Justifica-se, desse modo, a importância da análise das atividades das ONGs circunscritas ao formato institucional, foco desta pesquisa, ressaltando que este modelo, por si só, é insuficiente para assegurar a democracia em seu sentido amplo, ainda que seja um importante passo neste processo, pois a democracia possui também um contorno para além do institucional.

A democracia, considerando-se apenas o aspecto institucional (entendido a palavra "institucional" neste texto como uma demarcação formal e legal), é pensada aqui como um sistema legal que assegura o exercício de direitos e deveres formalmente estabelecidos, sendo abordada na maior parte desta pesquisa neste seu aspecto minimalista. Esta opção de análise restritiva da democracia, ou seja, em seus aspectos normativos, justifica-se pelo objetivo deste estudo, a saber, como as ONGs colaboram na instrumentalização legal do cidadão como aspecto necessário, mas não suficiente, para o exercício da democracia. A efetividade da democracia, como aqui argumentado, reside nas condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, na existência de cultura cívica e na interação entre Estado, mercado e

sociedade, de modo equilibrado e legítimo. A tripartição analítica da sociedade em sociedade civil, Estado e mercado pressupõe espaços de sociabilidade com lógicas diferenciadas, sem, entretanto, deixarem de ser complementares e interdependentes, cujos elos têm seu vetor demarcado pela relação implícita ou explícita de poder, o que determina a qualidade da cidadania em sua totalidade e, especificamente, nos mais diferenciados espaços sociais tomados em suas particularidades.

A opção no trato do conceito de democracia aqui realizado está em pensá-la como uma consciência coletiva, uma concepção cívica sempre reiterada e reforçada pelo discurso social, já que os elementos Estado e mercado podem, a partir de uma determinada forma de organização que não tenha um fim em si própria, propiciar o seu exercício. A institucionalização desta perspectiva, por ser histórica e circunstanciada, acaba restringindo o ideal ao possível, mas o possível não significa suplantar a intenção e a luta pelo ideal. O problema é localizar nas leis, parafraseando o texto clássico de Montesquieu, o “espírito das leis”. A arena da luta democrática é irredutível à democracia institucionalizada, mas não pode prescindir dela para efetivação legítima de suas aspirações.

Nesse sentido, a preocupação central desta pesquisa, que se divide em seis capítulos, consiste em refletir sobre o papel, alcance e significado da ação das ONGs na perspectiva de sua atuação em um contexto democrático, na utilização dos instrumentos de participação e controle social e, na esteira deste processo, na sua institucionalização por via das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), exercendo a defesa dos interesses da sociedade civil.

A hipótese norteadora desta pesquisa é de que as ONGs passaram a ter, a partir da edição da Constituição Federal de 1988, um papel central no processo de consolidação da democracia a partir do reconhecimento de sua titularidade processual de representação coletiva (legitimação extraordinária) na luta em prol dos direitos sociais. O ideal de transformação da realidade presente em seu surgimento e motivo de sua constituição continua presente em sua atuação hodierna, agora de

forma reconhecida e legitimada pelo Estado e pelo mercado, garantida pela Carta Magna e instrumentalizada pelo aparato legal do Estado. O salto qualitativo ocorrido refere-se às suas possibilidades de ação, nem sempre conhecidas e executadas por estas organizações, conferindo um novo significado para a reconstrução/redefinição da esfera pública como espaço de participação crítica efetiva dos membros da sociedade brasileira. O fio condutor deste estudo é o desenvolvimento histórico das ONGs, buscando demarcar a relevância do processo de institucionalização para a execução das políticas públicas efetivadas por uma parcela destas organizações, bem como situá-las no plano de uma teoria normativa-procedimental de democracia.

Considerando o acima exposto, o primeiro capítulo do trabalho apresenta uma reflexão sobre a democracia em seu sentido idealizado pelo resgate das origens gregas deste conceito, que pressupõe a igualdade dos cidadãos na qualidade de partícipes do processo político. Serão apresentadas algumas limitações e possibilidades de sua implementação, deixando claro a opção por uma análise minimalista do conceito de democracia, ou seja, restringindo a reflexão sobre este conceito ao seu aspecto institucional-formal, como já explicitado. Esta opção analítica tem por fundamento a compreensão de que muitas ONGs, objeto desta análise enquanto uma das possibilidades de exercício da democracia, optaram de modo crescente, ao longo dos últimos anos, por uma forma de compreensão e participação no processo democrático via inserção pró-ativa ou utilização dos mecanismos formais previamente estabelecidos pelo mercado ou pelo Estado. Nesse contexto, os conceitos de contrato social, que são resgatos do pensamento de Rousseau e de consenso, originariamente desenvolvido no bojo do pensamento weberiano, constituem-se em dois importantes eixos analíticos para a compreensão da atuação dessas organizações, na medida em que fundamentam a perspectiva minimalista de democracia, oferecendo elementos importantes para a análise do processo de institucionalização assumido ou sofrido por várias ONGs.

Essa reflexão analítica é ampliada e aprofundada pelas contribuições que Habermas oferece. Considera-se aqui de fundamental relevância as contribuições deste autor no sentido de aprimorar o olhar sobre os processos em curso, refletindo sobre eles. Assim, no segundo capítulo, optou-se por aproveitar as fecundas reflexões desse autor no sentido de compreender o processo de democratização, considerando o foco analítico na perspectiva institucional, para, através da abstração analítica deste processo, proceder a algumas reflexões que possibilitem uma análise crítica das ONGs. Lançando mão de uma abordagem que acentua a dimensão consensual da construção da cidadania, destaca-se de que modo os interesses, demandas, projetos e visões de mundo podem, ainda que contraditórios, fundamentar uma práxis democrática, permitindo que a construção e consolidação de projetos normativos, formalizados em mecanismos legais, se movam das margens da ordem social para o centro da ordem política, refletindo-se naquela. Revisando os conceitos de contrato social e consenso à luz de outros teóricos, busca-se perceber como estes mecanismos atuam no sentido de favorecer ou impedir um determinado *modus operandi* dessas organizações, resgatando o sentido originário de seus princípios, a saber, o interesse na materialização do exercício pleno da democracia pelo viés procedimentalista desta.

De posse desse instrumental analítico, procura-se, nos capítulos seguintes, pensar como funcionam os processos de controle e participação social a partir do pensamento habermasiano, tendo como foco outras duas categorias: inclusão e exclusão sociais. Já no quarto capítulo, demarca-se a transição, não extensiva a todas as ONGs, de um modelo de crítica do Estado para um modelo de participação no Estado, a partir de um processo de autonomização das ONGs, que sofrem uma revisão conceitual e prática de suas atividades. A partir dos anos 90, a concepção do papel do Estado e do mercado sofre modificações, gerando uma reconfiguração do conceito de esfera pública, obrigando a revisões das agendas governamentais e mercantis com vistas ao ajuste a esta nova demanda social. Com o objetivo de

refletir sobre esta práxis, analisando-a sob a luz do pensamento habermasiano, o intuito da pesquisa é mostrar como, aos poucos, o processo de institucionalização amplia o binômio relacional ONGs-Estado para ONGs-Estado e mercado. O desafio é pensar, aqui, a tensão e os paradoxos que esta transição apresenta, as características e conseqüências desse processo de focalização das políticas públicas e os efeitos que esse novo desenho institucional que vem se reafirmando exerce sobre a democracia. Desse modo, visa-se a apresentar e refletir sobre alguns dos mecanismos da democracia que subjazem e sustentam esse processo. A proposição que orienta as reflexões é de que o controle da sociedade e do mercado, pela utilização destes mecanismos, é fundamental para a ampliação da proposta democrática, ainda que este não seja seu mote exclusivo nem principal. Pontuando alguns momentos do desenvolvimento histórico das práticas reivindicativas realizadas pelas ONGs, são apresentados aqui elementos da legislação atual sobre ONGs, delimitando o horizonte normativo destas instituições, discutindo seu marco legal e a regulação estatal destas entidades. O intento desta pesquisa será apontar caminhos que permitam refletir sobre as conseqüências políticas e sociais dessa forma de atuação para a consolidação da democracia, verificando seu alcance em termos qualitativos e quantitativos, estimando a real capacidade de interlocução dessas entidades no seio da sociedade civil pelo seu viés institucional.

No último capítulo é retomada a relação entre ONGs e democracia a partir da idéia de vulnerabilidade social. Considerando as desigualdades sociais e seus reflexos no processo democrático, como apontado nos capítulos anteriores, bem como a problematização dos processos de inclusão social, a relevância da participação social e seu controle por parte das ONGs, faz-se uma reflexão sobre o conceito de legitimidade dessas organizações para além de suas ideologias e origem histórica. Desse modo, procura-se refletir como o processo de institucionalização legal de muitas ONGs mostrou-se como importante mecanismo para o desenvolvimento da democracia, potencializando, em termos de eficiência (enquanto qualidade dos



efeitos desejados) e eficácia (enquanto quantidade ou grau dos efeitos desejados), sua forma de atuação. Também é importante um outro aspecto deste processo, ou seja, se ao se institucionalizar, essas organizações estariam perdendo algumas características próprias de seu surgimento, como seu caráter combativo e uma ideologia fundada em princípios éticos em prol da coletividade. Analisa-se ainda a possibilidade das diferentes ONGs contemporâneas alterarem, de maneira substantiva, a maneira pela qual os direitos e deveres dos cidadãos são acessados em sua normatividade. Refletir sobre essas possíveis mudanças, percebendo como a diversificação de estratégias de atuação e a instrumentalização legal dessas organizações estariam dando um novo sentido à atuação das ONGs, é uma das metas do presente trabalho.

A construção e consolidação de um espaço de discussão de práticas políticas a serem efetivadas por uma sociedade e que seja extensivo à maioria ou totalidade dos membros de uma população é um sonho acalentado, se considerada a concepção de democracia da Grécia Antiga e resguardadas as condições históricas específicas de cada contexto e época, há pelo menos XXV séculos. Compete-nos, hoje, dar continuidade a esse sonho e, se possível, materializá-lo, levando-se em conta os elementos constituintes/constitutivos da sociedade contemporânea, sobretudo, no que tange às atividades desenvolvidas pelas ONGs, verificando os limites e possibilidades de utilização dos mais diversos instrumentais democráticos como elementos indutores da prática cidadã e defesa dos interesses coletivos e difusos da sociedade brasileira.

## 1 DEMOCRACIA: MODELOS TEÓRICOS... PRÁTICAS POSSÍVEIS?

*Os que participam do governo da cidade mantêm também as suas ocupações privadas, e os que se dedicam às suas atividades profissionais podem manter-se perfeitamente a par das questões públicas. Nós somos, de fato, os únicos a pensar que aquele que não se ocupa da política merece ser considerado não como um cidadão tranqüilo, mas como um cidadão inútil. Intervimos todos, pessoalmente, no governo da polis, quer pelo nosso voto, quer pela apresentação de propostas. Pois não somos dos que pensam que palavras prejudicam a ação. Pensamos, ao contrário, que é perigoso passar aos atos antes que a discussão nos tenha esclarecido sobre o que se deve fazer.*

Tucídides, *A Guerra do Peloponeso*. Livro II, cap. 1, & 40

Neste momento de alta modernidade, ou pós-modernidade, o tema da democracia torna-se fundamental para pensar as possíveis formas políticas de organizar a sociedade. A importância da discussão contemporânea deste conceito e as condições de sua materialização residem no fato de que esta, em tese e por excelência, possibilita que a diversidade dos grupos sociais possa ser tratada num patamar de igualdade, não obstante a existência de múltiplas arestas a serem ainda lapidadas. Considerando esta conjuntura, pretende-se demonstrar neste capítulo que o modelo teórico democrático não é unificado e sugere múltiplas possibilidades de se pensar a participação social. Retomando algumas considerações pontuais do pensamento grego clássico, moderno e desdobramentos desta reflexão no contexto contemporâneo, serão realizadas algumas ponderações críticas com relação à possibilidade de materialização de um conceito ideal/idealizado de democracia. Neste contexto, será destacada a ação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) enquanto uma alternativa à práxis democrática frente às críticas elencadas, desdobrando esta reflexão a partir das idéias de contrato social e consenso que fundamentam a concepção de democracia em seu aspecto formal/legal.

Um rápido sobrevôo histórico nos permite afirmar que esforços foram envidados no sentido de se aprimorar o sistema democrático ou criar algum outro que tomasse seu lugar. Mas, apesar de todos os avanços alcançados, a célebre formulação de Churchill de que “a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras que têm sido tentadas de tempos em tempos” até agora não perdeu seu sentido. As experiências históricas da democracia, em forma de deliberação e em forma de representação, são obrigadas a considerar a problemática de polarizações clássicas expressas nas tensões entre bem comum e interesse particular, unidade e diversidade, universalismo e relativismo. Dessa forma, encontram-se nas sociedades ditas democráticas exemplos da tensão entre o ideal democrático e as formas históricas de organização política das diversas sociedades. É, até certo ponto comum a impressão de que a democracia mais ameaça do que protege a liberdade e os direitos dos diferentes grupos sociais em termos econômicos e culturais, no que diz respeito aos processos de exclusão e/ou ausência de tolerância e respeito para com eles. Tome-se como exemplo recente da história brasileira a discussão sobre cotas para negros nas universidades, sob a ótica da tensão entre os direitos individuais e direitos sociais, numa perspectiva liberal e comunitarista, respectivamente. Outro exemplo da tensão entre ideal democrático e suas práticas concretas está no fato de que, no contexto contemporâneo, o conceito de participação é eclipsado por mecanismos econômicos, operando um reducionismo do conceito de “cidadão” ao conceito de “consumidor”. Essa problemática é excessivamente agravada quando percebe-se a possibilidade, e mesmo a necessidade, de se pensar uma cidadania cosmopolita internacional (HABERMAS, 2001; COSTA, 2001), decorrente das novas relações abertas pela globalização, por via da aceleração crescente e contínua do uso e circulação de informações graças aos avanços tecnológicos.

Pensar a democracia, considerando essas dicotomias e paradoxos, significa valorizar a política enquanto participação coletiva na esfera pública e os desafios de alcançar este intento. Essa discussão destaca que há um

distanciamento significativo entre teoria democrática, seja no período grego antigo, moderno ou contemporâneo, e sua possibilidade/viabilidade prática na atualidade. Resgatar as idéias pertinentes a esse ideal democrático ao longo do desenvolvimento histórico, considerando a possibilidade de sua materialização nas práticas cotidianas na perspectiva de uma democracia minimalista, é um dos interesses desta pesquisa.

Desse modo, a democracia, tomada como um ideal, uma utopia, adquire nestas reflexões a característica de ser um norteador analítico, distinguindo, por isso, o ideal democrático das práticas historicamente efetivadas. Este ideal implica discutir formas e mecanismos de exercício das práticas democráticas condizentes com o ideal de democracia. Esta distinção entre uma teoria democrática e suas materializações históricas remonta às reflexões de Dewey sobre a democracia enquanto “modo de vida” e como “órgãos e estruturas externas”. As reflexões de Pogrebinschi (2004) sobre a teoria democrática neste autor distinguem estas duas esferas do conceito de democracia, destacando que as formas políticas estão sujeitas a críticas e a crises constantes. Considerando e acatando estas distinções analíticas, esta pesquisa restringiu-se, enquanto opção por um recorte analítico, em abordar a discussão sobre as formas legais de participação social, de modo específico a ação das ONGs, dando especial ênfase ao segundo aspecto.

Uma das mais recentes possibilidades históricas que permitem uma reflexão sobre o aprofundamento e amplitude de uma concepção democrática na sociedade são estas organizações, cuja atuação tem (re)definido significativamente os quadros sociais contemporâneos.

A sigla ONG tem seu primeiro registro em documento da ONU (Organização das Nações Unidas) de 1945, que previa, inicialmente, a participação dessas instituições como consultoras especializadas no Conselho Econômico e Social. De acordo com o artigo 71 da Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão

ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso (grifo nosso).

Essas organizações, surgidas no Brasil a partir de um contexto específico dos anos 70, foram em grande parte demarcadas pela sua contraposição ao sistema político então vigente. Hoje, essas entidades vêm se deparando com um duplo dilema: por um lado, a necessidade de se institucionalizar para a otimização de seu trabalho em termos de celeridade organizacional e recebimento de recursos financeiros, por exemplo, com todos os ônus e bônus que isso acarreta. Por outro, encontram-se os problemas referentes ao horizonte da atuação dessas organizações, no que diz respeito aos seus aspectos ideológicos. A discussão sobre os desafios e perspectivas da atuação das ONGs pode ser feita através de uma reflexão que, a partir do conceito de democracia e seus desdobramentos possibilite pensar a situação vigente auxiliando na tomada de decisões futuras.

Nesse sentido é importante apresentar as correlações, que são julgadas aqui como fundamentais, entre teoria democrática, contrato e consenso para fundamentar as afirmações feitas mais adiante, ou seja, a reflexão sobre a legalidade e legitimidade da atuação dessas organizações. Para efeito desta pesquisa, será utilizada a definição destas organizações oferecida pela ABONG (Associação Brasileira de ONGs), que no art. 2º do seu Estatuto afirma que

são consideradas Organizações Não-Governamentais (ONGs), as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos de seus estatutos. (cf. [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br), disponível em 23 de julho de 2005)

A relevância destas organizações na sociedade brasileira pode ser demonstrada com alguns números. O estudo mais recente sobre o universo associativo brasileiro intitulado de “Fundações Privadas e Associações sem Fins

Lucrativos no Brasil”(FASFIL)do qual as ONGs fazem parte ao lado de instituições de cunho religioso, por exemplo, foi lançado em dezembro de 2004, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Essa pesquisa mostra, entre outros dados, que em 2002 havia 276.895 fundações e associações sem fins lucrativos no País, empregando 1,5 milhão de pessoas. Em comparação com os dados de 1996, o número de pessoas ocupadas no setor aumentou 50%, passando de 1 milhão para 1,5 milhão de trabalhadores. Nesta mesma pesquisa ficou demonstrado que a Região Sudeste do País concentra 44% das fundações privadas e associações sem fins lucrativos, sendo que apenas São Paulo (21%) e Minas Gerais (13%) reúnem um terço das organizações existentes no Brasil. A grande maioria das associações sem fins lucrativos (62%) foi criada a partir dos anos 90, sendo que as sediadas no Norte e Nordeste tem origem mais recente que as do Sul e Sudeste. Um dado que chama a atenção é ritmo acelerado de surgimento destas organizações. O seu crescimento em termos percentuais foi de 88% de 1970 para 1980; de 124% de 1980 para 1990, e, de 1996 para 2002, de 157%. Mesmo considerando as dificuldades de definição do que seja uma ONG, estes números não deixam de ser significativos e apresentam um quadro de autonomização da sociedade civil frente às esferas do mercado e do Estado.

Considerando a relevância social e numérica deste fenômeno social no Brasil, e com o objetivo de explorar a potencialidade democrática dessas organizações em seus limites e possibilidades, cabe esclarecer que esta opção e foco analítico não resulta da análise que considere uma possível hierarquização entre as demais formas democráticas de ação coletiva. Visa-se, sobretudo, obter um foco analítico que permita avaliar o processo democrático a partir dessas organizações. Para precisar ainda mais as formulações que se seguem, optou-se como já dito acima por restringir a análise a partir de uma perspectiva institucional-minimalista de democracia, destacando os

conceitos de contrato e consenso como de fundamental importância para a compreensão dessas organizações, tomando por orientação as reflexões sobre o ideal democrático, como se segue.

### **1.1 O Ideal Democrático: limites e perspectivas**

A teoria democrática apresenta-se como um horizonte de expectativas, sempre em construção, face às suas diversas possibilidades de materialização histórica, que podem naturalizar a condição democrática em procedimentos muitas vezes temerários. Retomar constantemente a idéia de democracia é importante na medida em que viabiliza uma reflexão crítica sobre as construções históricas vigentes frente aos dilemas que se apresentam. Essa idéia de democracia que se procurará perseguir enquanto crítica da condição vigente, é considerada nesta reflexão como circunscrita ao conceito de participação e todas as suas implicações. Esta participação é pensada como ação pró-ativa em termos de controle de procedimentos já adotados, a serem adotados, e os que permanecem em discussão nas arenas políticas das diversas esferas governamentais, bem como seus desdobramentos nas relações de mercado, embasada em uma concepção de espaço público. Nesse sentido, o conceito de democracia enquanto participação e controle constitui a espinha dorsal da presente pesquisa, sempre relacionado ao papel das ONGs na sociedade contemporânea.

As reflexões de Sartori (1994) sobre a democracia são importantes para se apresentar, de modo claro e direto, alguns elementos fundamentais para iniciar uma discussão, sobre a problemática da democracia na sociedade contemporânea. Na introdução de sua obra, o referido autor nos lembra e adverte dos problemas inerentes a essa questão, ao frisar que “a criação a esmo” (sic) de conceitos no vocabulário da política gera efeitos devastadores para a produção científica. Assim, é significativo o subtítulo do capítulo 1, intitulado “A era da democracia confusa”.

Segundo o autor, a democracia assume um conceito difuso e multifacetado, por ser, entre outros motivos, “o produto final político da civilização ocidental” (SARTORI, 1994, p.17). Apesar de grande parte dos países ocidentais admitirem ser democráticos, esta democracia está associada, segundo Sartori, a adjetivos como democracia social, industrial, econômica e política, devendo-se ressaltar que, por exemplo, uma democracia econômica não pressupõe necessariamente uma democracia política. Nesse sentido, o recurso histórico é fundamental para assegurar coerência teórica e capacidade analítico-explicativa das práticas sociais exercidas como e em nome da democracia, circunstanciando algumas de suas manifestações e viabilizando, com isso, a apresentação de argumentos que ajudem a pensar o regime democrático no Brasil, de modo especial nas últimas três décadas.

Para que a idéia de democracia enquanto deliberação e representação e as incongruências entre esta teoria e a prática cotidiana se façam presentes nesta análise, retoma-se aqui, brevemente, alguns aspectos da concepção de democracia na Grécia Antiga. Buscar as origens de um conceito é uma tarefa relevante para refletir sobre diversas problemáticas a ele relacionadas em um momento histórico posterior, tendo este movimento do pensamento a função balizadora na reflexão a respeito das práticas democráticas vigentes.

Segundo Bonavides (1998), fazendo alusão às reflexões de Nitti, os três princípios que orientavam a democracia grega eram: a isonomia (igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza), a isotimia (inexistência de títulos ou funções hereditárias, possibilitando a todos os cidadãos o livre exercício das funções públicas, sem mais distinção ou requisito que o merecimento, a honradez, a confiança depositada no administrador pelos cidadãos) e a isagoria (igualdade reconhecida a todos de falar nas assembleias populares, de debater publicamente os negócios do governo-soberania do governo de opinião).

O mais antigo relato que temos da idéia de democracia foi o discurso fúnebre proferido por ocasião do enterro dos primeiros mortos da Guerra do Peloponeso, feito por Péricles, filho de Xântipos, reproduzido por Tucídides da seguinte forma:



Nela [na democracia], enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas [...] não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. [...] Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis, especialmente àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos (TUCÍDIDES, 1986, p.98).

Contudo, essa forma de organização, como mencionado acima, só é possível porque

Ver-se-á em uma mesma pessoa ao mesmo tempo o interesse em atividades privadas e públicas, e em outros entre nós que dão atenção principalmente aos negócios não se verá falta de discernimento em assuntos políticos, pois olhamos o homem alheio às atividades públicas não como alguém que cuida apenas de seus interesses, mas como um inútil; nós, cidadãos atenienses, decidimos as questões públicas por nós mesmos, ou pelo menos nos esforçamos por compreendê-las claramente, na crença de que não é o debate que é empecilho à ação, e sim o fato de não se estar esclarecido pelo debate antes de chegar a hora da ação (TUCÍDIDES, 1986, p.98).

Esses sentimentos correspondem à criação da idéia de esfera pública, que ampara as reflexões sobre as possibilidades da experiência democrática, demarcando a senda por onde esta pesquisa se embrenha. Elogiada e defendida por muitos, e tendo seu áureo período no governo de Péricles, foi igualmente criticada, com excessiva severidade, por filósofos representativos desse período histórico que pensavam este sistema de organização de modo depreciativo, como Platão e Aristóteles. Segundo Barker o veredicto da obra “República” de Platão a respeito da democracia é uma clara condenação, pois é um “regime inconveniente enquanto dura, e que prepara o caminho para a tirania – a categoria mais vil e corrompida do Estado”, com a ressalva de que Platão “não pode ser considerado um inimigo da democracia ateniense, como também seria errôneo considerá-lo como formulador de teoria e oposição absoluta ao governo popular. Seu inimigo é o demagogo, não o povo.” (BARKER, 1978, p.313). O “erro demagógico” aqui considerado consiste em

pensar que o fato de todos os homens serem iguais em liberdade signifique também que devem ser considerados iguais em todas as demais condições de vida em sociedade. A análise de Châtelet, Duhamel e Pisier-Kouchner (1985, p.17 e segs.) aponta três problemas que Platão apresenta contra a democracia, bastante significativos para pensar a democracia contemporânea: a massa popular é escrava de paixões e interesses passageiros; a competência que a massa atribui ao legislador está muito mais nas qualidades de uso da palavra do que em sua capacidade política; as discussões são insuficientes por serem contraditórias, lacunares, inconsistentes, por serem disputas de caráter subjetivo. Corroborando a posição de Platão, também Aristóteles (1999, p. 224), criticando a oligarquia e a tirania, afirma que a democracia é uma deterioração de uma das possibilidades de governo, já que ela serve “para o benefício dos homens sem posse”.

Mesmo apesar destas críticas, o surgimento da pólis não apenas como espaço físico mas também como uma renovada concepção de vivência em sociedade consagra a ruptura de um sistema privado entendido aqui enquanto referência à esfera dos governantes e dos governados, ambas privadas, ao anunciar um espaço público, cujo poder da “palavra” torna-se o elemento norteador de coesão e fundamento da prática política. Esboça-se uma nova concepção de participação da sociedade, caracterizada pela publicização dos fenômenos sociais, como o conhecimento e a política, influenciando todas as relações sociais.

Decorrente dessa concepção de organização apresenta-se a democracia, como forma de governo que aspira a atender aos interesses de publicização dos interesses coletivos através da proposição dos interesses individuais frente à coletividade.

A forma de minimizar as tensões sociais oriundas da distinção público/privado é a igualdade plena e total dos membros da sociedade. Cria-se, assim, a idéia de um espaço público cuja concepção será retomada no século XX, como apresentado à frente, gestando alguns desdobramentos reflexivos fulcrais para a re-significação das dinâmicas sociais deste início de milênio.

Nesse tipo de democracia idealmente pensado e jamais concretamente estabelecido, dado, entre outros fatores, o seu caráter universalista, exige-se disponibilidade total dos partícipes do sistema para o desenvolvimento de atividades públicas, já que o Estado é um prolongamento da vida individual. Esta identificação é tamanha que as práticas sociais não diferenciam os interesses privados dos interesses coletivos, tornando inexistente a tensão contemporânea entre interesses individuais e coletivos.

A tentativa de solucionar, ou ao menos minorar, as problemáticas oriundas da tensão entre o ideal democrático e suas práticas historicamente materializadas fez com que a democracia moderna fosse pensada, por vários autores, com especial ênfase ao seu espaço institucional em termos de uma legislação constitucional. Segundo Vieira (2001), a compreensão do conceito de democracia, de um modo geral, resume-se a uma idéia estrutural, um conjunto de regras a ser seguido e não um processo, um sonho a ser construído. Frente a esta crítica, em parte baseada na percepção da força inercial da normatividade em termos de acomodação social e constrangimento de práticas instituintes, e concordando com a mesma, defende-se aqui a urgência de tornar a democracia sinônimo de participação coletiva, enquanto um fenômeno que englobe a institucionalidade constitucional que lhe é própria e indo além da mesma, ressaltando, entretanto, a necessidade de a sociedade civil, via ONGs, repensar e apropriar-se deste seu aspecto estrutural, também importante no processo democrático.

A argumentação que desacredita o potencial de transformação democrática em termos de organização institucional serve como questionamento àquilo que é denominado como democracia no contexto contemporâneo. Destaca-se aqui a clássica observação de Thoreau (2002), para quem “o melhor governo é o que governa menos”. Existe, na realidade, um pseudo-controle exercido pelos eleitores sobre seus representantes eleitos, já que as pessoas não têm condições de se dedicar totalmente à política, como os gregos, que tomavam por impensável a

distinção entre público e privado e vergonhosa a não participação efetiva dos cidadãos nos processos sociais. Esta distinção constitui-se em grande problema para a teoria democrática, já que na modernidade e alta modernidade a tensão entre o individualismo e a vontade/ compromisso de participação política na coletividade é exacerbada, alargando cada vez mais o fosso entre estas duas esferas. No contexto da revolução industrial e seus desdobramentos no sistema capitalista, tanto Durkheim como Marx ou Weber questionaram o individualismo decorrente desse processo, seja pela passagem da solidariedade mecânica à solidariedade orgânica, pelo processo de exploração dos trabalhadores ou a crítica à racionalidade. Com o passar das décadas, essas reflexões só fizeram aprofundar-se e ampliar-se, independentemente da matriz ideológica de análise social. A idéia do homem como (animal) político perde-se neste processo pela apatia com relação às questões públicas, que conjugada ao problema da alienação e aceleração do processo de divisão do trabalho, entre outros, induz a um ceticismo quanto à verdadeira possibilidade de um governo de bases representativas. Agregam-se aqui as reflexões de Macpherson (1978), que apontou uma concepção mercadológica de política ao referenciar a realização da escolha de líderes políticos enquanto mera competição pelo maior número de votos, reduzindo a proposta democrática ao simplismo de uma relação embasada nas idéias de oferta e procura.

Ainda que essa ordem de problemas fosse superada, é necessário pensar a representatividade de uma forma quantitativa. Considerando o número de pessoas existentes num país de dimensões continentais como o Brasil, bem como suas limitações geográficas e tecnológicas (que, em tese, poderiam superar as limitações geográficas), o número de pessoas que efetivamente pode participar dos processos de decisão torna-se muito pequeno e elitizado. Ademais, há que se considerar que a representatividade plena nunca foi realmente materializada na história. Mesmo no período áureo da Grécia antiga, apenas aqueles que detinham o título de cidadão podiam votar, excluindo a grande massa de mulheres, jovens e estrangeiros e

escravos. O grande desafio da teoria democrática é o de superar, ou ao menos minorar, as problemáticas acima elencadas.

O desafio contemporâneo está em identificar, portanto, em que situações a participação é restringida/constrangida. Apresentar mecanismos que ajudem a pensar este processo é de fundamental importância.

Com relação aos sistemas representativos, a forma como este pressuposto é exercido encontra-se na carta magna de cada país. No caso do Brasil, a Constituição Federal, em seu capítulo IV (dos direitos políticos), estabelece no seu art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei”. Assim, a democracia se funda e legitima no consentimento dos cidadãos, tendo como base a soberania popular como fonte de todo poder legítimo, que se traduz, segundo Bonavides, através da *volonté générale* do Contrato Social de Rousseau, expresso no

sufrágio universal com pluralidade de candidatos e partidos; na observância constitucional da distinção dos poderes com separação nítida entre presidencialismo e parlamentarismo; igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio de fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação da prerrogativa dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações do pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como de minorias nacionais, onde estas porventura existam (BONAVIDES, 1998, p.274).

Assim como na democracia direta, alguns problemas ficam também aqui pendentes, de modo especial o real papel de representação política exercido pelos partidos. As vias legais de ascensão política não garantem igualdade no processo de participação mediante as relações de poder aí estabelecidas, podendo transformar-se em mecanismo de legitimação de aspirações e práticas não desejáveis em princípio. Desse modo corre-se o risco de, em governos populistas, as massas serem utilizadas para pressionar o Congresso em favor de interesses

excusos, sendo necessária a reflexão e delimitação prévia de todos os procedimentos do processo eleitoral. Cabe a pergunta sobre quais os critérios para que a vontade popular seja ouvida apenas uma vez a cada poucos anos, em eleições nas quais os eleitores escolhem um presidente ou elegem representantes no parlamento. Este problema tem como pressuposto uma outra ordem de problemas, referente ao processo burocrático no qual este está encerrado. A possibilidade de uma burocracia neutra esfacela-se frente às reflexões de Weber, tendendo para a defesa dos interesses privados próprios e sua manutenção, e não para os interesses públicos, finalidade para a qual determinado sistema foi criado. Os conceitos de autoritarismo, corporativismo, populismo e fisiologismo servem para explicar recorrentes problemáticas nesta instância.

Essa dificuldade gerou ao longo dos séculos algumas possibilidades de respostas, que parecem repetir-se ciclicamente na história. Para Platão, por exemplo, parece que tudo se resolveria se a classe política fosse organizada pelo rei-filósofo, aquele que teria uma visão dos interesses gerais e, desse modo, aboliria esse logro de alguns falarem em nome do povo e da nação, embora estejam, no fundo, defendendo e impondo interesses particulares. Essa visão é retomada por pensadores como Comte e por alguns intelectuais contemporâneos, próximos das reflexões a respeito do elitismo democrático, que tem em Schumpeter um dos seus principais representantes neste último século. Entende-se aqui por elitismo democrático as concepções de democracia que operam com a proposta de justificação da racionalidade política operacionalizada exclusivamente e, nesta concepção, necessariamente, por elites políticas na definição e organização das proposições de governo. Tal concepção se enverga hoje ao peso de numerosas críticas que observam nesta proposição a negação do conceito de democracia.

Uma interessante alternativa analítica da questão acima enunciada é reflexão sobre a idéia de esfera pública enquanto um *locus* por excelência do exercício democrático, que permite realizar um exame crítico a respeito da

possibilidade/viabilidade da democracia. Neste sentido será destaca mais adiante esta possibilidade acrescentando as razões pelas quais as ONGs são consideradas aqui como instituições centrais na consolidação deste espaço de representação e participação. A relevância desta discussão reside no fato de que a representação político-partidária ainda deixa muito a desejar. Por isso, a existência de outras formas paralelas de participação da sociedade são co-responsáveis em termos de crítica e controle das ações de interesse público, sendo este papel desenvolvido, dentre outras possibilidades, por estas organizações.

Outro problema interessante da democracia contemporânea, já levantado no período grego, é a crítica aos sofismas argumentativos, implícito aos processos de negociação política. A maioria dos temas que se tornam de interesse coletivo efetiva-se em razão de eventuais vantagens políticas a partir da pressão de grupos. Este fato é um dos complicadores para a seleção de qual ação é mais urgente ou relevante de ser resolvida, num quadro de múltiplas problemáticas sociais, todas graves, relevantes e exigindo extrema urgência quanto à sua resolução. As reflexões de Habermas possibilitaram uma retomada da discussão da democracia a partir do elemento argumentativo no interior do processo deliberativo. Convém lembrar, entretanto, que a qualidade do melhor argumento não implica que a verdade esteja assegurada, podendo a discussão ser ofuscada pelas relações de poder que se estabelecem e têm por amparo a ideologização enquanto massificação da população, aspecto a ser discutido mais à frente. Um exemplo desta problemática é a virtualização crescente do processo eleitoral, pois o que se observa é que um “bom” marqueteiro político consegue surtir muito mais efeitos em seu intento do que milhares de intelectuais orgânicos, para utilizar uma expressão gramsciana.

Essas reflexões remetem-se aos conceitos de racionalidade e emancipação, que reportam-se aos pensadores da Teoria Crítica, de modo especial a dois de seus mais ilustres representantes, Adorno e Horkheimer. Para a teoria crítica, que alicerça no conceito de racionalidade seu esquema teórico, a emancipação humana constitui

a finalidade do projeto democrático. Dessa forma, a teoria crítica atingiu seu objetivo de

desenvolver os elementos de uma crítica aos fundamentos racionais da emancipação com o objetivo de mostrar que a racionalidade iluminista, que se supunha a princípio emancipadora, estaria constituída, desde suas origens primeiras, por uma idéia de racionalidade identitária e formal que não permite a subsistência das sociedades contemporâneas enquanto sociedades democráticas e plurais (AVRITZER, 1999, p.170).

Este diagnóstico do projeto iluminista da modernidade, enquanto perda da liberdade, sugere a impossibilidade de um projeto democrático. A inviabilidade da proposta democrática se relaciona com a intolerância e ausência de alteridade, e a crítica ao seu elemento formal, já antecipada por Weber, traduz uma perspectiva procedimentalista desprovida de considerações de ordem ética.

Por outro lado e em paralelo, o descrédito às “grandes narrativas” enquanto macroteorias explicativas da realidade, em função da multiplicidade de posturas analíticas e à existência de ambivalências nos diversos fenômenos sociais (BAUMAN, 1999), geram problemas que se refletem na interpretação/tratamento da realidade. Se o crivo racional unidimensionaliza a realidade, a concepção oposta, ao tentar captar o real sob um ponto de vista perspectivo/fenomenológico, conduz a reflexão a outro beco sem saída, um relativismo que pouco auxilia na compreensão da realidade.

Considerando, dentre tantas outras, as limitações acima mencionadas, a sociedade é convidada a pensar sobre a possibilidade de conciliação dos princípios das formas democráticas direta e representativa no bojo da reflexão teórica sumariamente acima delineada, que permita uma orientação de ação social não restrita à reprodução de um certo desânimo e ceticismo com relação à democracia contemporânea. Esse ceticismo reinante com relação à possibilidade de mudança e construção de uma sociedade melhor é alimentado pelos constantes flagrantes de



corrupção que produzem um desencantamento da sociedade com relação às formas consagradas de representação, como os partidos políticos e sindicatos.

A esse ceticismo contra argumenta-se com uma concepção de “democracia expansiva”, que “reivindica o aumento da participação coletiva nas decisões e uma maior interação entre o cidadão e as instituições” (VIEIRA, 2001, p.42), enquanto um processo “inacabável” (SCHERER-WARREN e ROUSSIAUD, 2000). Frente a uma perspectiva que aponta para o desencantamento do mundo, onde a efemeridade do comportamento/ação social acenaria para um crepúsculo da moralidade a partir do rompimento de suas fontes metafísicas e consuetudinárias, pressupõe-se que vive-se hoje um período de transição, positivo, que pede a redefinição do processo democrático, sendo fundamental uma atuação que assimile o contraditório como elemento central das práticas democráticas.

Dados estes problemas aqui apontados, dentre tantos outros, questiona-se a validade de uma gerência pública direta do poder pelo povo, ainda que em tese todos sejam iguais perante a lei, e o poder, pelo menos de acordo com a Constituição Federal, dele emane.

Frente ao delineamento desse quadro crítico-negativista, torna-se cada vez mais relevante a discussão sobre o papel da sociedade em face das dificuldades apresentadas pela tensão entre representação e participação efetiva de seus membros no exercício da democracia, de forma a responder às limitações acima elencadas. A tensão entre o ideal de democracia e suas dificuldades de materialização constitui-se em um dos principais desafios à teoria democrática contemporânea. Como um problema pode ter várias soluções, e as soluções são, a um só tempo, complementares e autônomas entre si, a democracia pode ser pensada como um horizonte de expectativas sempre por se fazer, mas que demanda, aqui e agora, uma tomada de posição frente aos problemas concretos, historicamente circunstanciados da comunidade humana. Uma das alternativas, que, por definição, não é a única nem significa que seja a melhor, é a retomada da idéia de democracia

e seu exercício a partir da utilização dos aparatos institucionais vigentes. Esta postura não consiste em confundir ou reduzir a idéia de democracia a uma determinada estrutura social limitada pelos condicionantes políticos, econômicos e sociais de um dado contexto histórico. Resgatar os contornos do que se constitui o sujeito político é fundamental nestes tempos em que ocorrem a privatização do público e a publicização do privado, tentando apresentar alternativas àquilo que Pinto (2004, p.03), chamou de esgotamento do sujeito político, seja

por excesso [ou] por falta. O primeiro corresponde à incapacidade dos Estados nacionais, mantenedores da ordem necessária para o desenvolvimento da nova versão do capitalismo globalizado neoliberal, de continuarem incorporando o sujeito político como sujeito de direitos civis e sociais. O segundo esgotamento se dá no sentido inverso, isto é, por falta: o sujeito não consegue incorporar as novas identidades surgidas a partir dos movimentos sociais da década de 60.

Um dos muitos desafios está na incorporação à vida pública de todos aqueles que quiserem dela participar, ainda que esta incorporação não solucione satisfatoriamente o problema da liberdade e autonomia pessoal daqueles que não quiserem participar do governo. Segundo pesquisa Ibope encomendada pelo Observatório da Educação e da Juventude com o objetivo de verificar como se dá a participação dos brasileiros nas instâncias e mecanismos de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, mais da metade dos brasileiros não tem vontade de participar das práticas capazes de influenciar as políticas públicas, apontando como motivo principal deste desinteresse a falta de informação sobre elas. Segundo a pesquisa apresentada por Barbosa (2003),

a maioria dos entrevistados em todo o território nacional (56%) afirmou não desejar participar das práticas capazes de influenciar as políticas públicas. E o principal motivo para este desinteresse seria a falta de informação sobre essas práticas (35%), seguido da falta de tempo do cidadão (26%) e do fato das práticas serem consideradas chatas pela população (21%). Apenas 9% afirmaram não querer participar por não considerar isso importante. Ao mesmo tempo, no entanto, em que 56% da população não tem vontade de participar, 44% manifestaram este desejo, num país com baixa tradição participativa.

Ainda segundo a pesquisa, mais de dois terços da população continua acreditando que exerce seu poder por meio apenas do direito de eleger representantes, e apenas 6% acredita que, além da democracia representativa, o poder se exerce por sua participação direta. Entretanto, grande parte dos brasileiros ainda não conhece as formas de participação popular e como estas podem influenciar nas políticas públicas. Para um terço dos entrevistados nesta pesquisa, nenhum desses mecanismos é eficiente, o que revela falta de perspectiva e confiança nas políticas públicas.

Outro dado interessante deste estudo é o posicionamento das pessoas com relação à questão do conceito de poder enquanto participação. Ela apresentou aos entrevistados

o artigo 1.º da Constituição de 1988, o qual afirma que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, e questionou se os mesmos sentiam que exerciam tal poder. O resultado demonstra que apenas 44% acreditam exercer poder, 30% acreditam não exercer, e 26%, pouco mais de um quarto da população, sequer souberam opinar, mostrando que a questão do poder está muito distante de seu cotidiano. Quanto menor o grau de instrução, maior o índice de abstenção, chegando a 40% entre pessoas com até a 4.ª série do ensino fundamental”. (Barbosa, 2003)

A dimensão oferecida por estes números sobre a questão da participação nas políticas públicas sugere a necessidade de refletir sobre a possibilidade e/ou necessidade de organizações que façam o papel de mediação entre o poder público constituído e a população distante destas discussões. Advoga-se aqui, portanto, que as ONGs são organizações fundamentais deste processo, justificando a necessidade de aprofundar a reflexão sobre o caráter mediador destas organizações em termos de legalidade e legitimidade, e as páginas que se seguem têm como objetivo apresentar algumas contribuições sobre esta problemática.

A discussão sobre este caráter mediador das ONGs também se justifica porque, apesar dos números acima, está em curso um processo de incorporação dos sujeitos sociais ao debate sobre os problemas sociais, sejam eles originados nas esferas públicas ou privadas. Segundo Dubner e Moreira (2002), 54% dos jovens brasileiros querem exercer atividades de voluntariado. Pesquisa realizada pelo Datafolha em 18 de setembro de 2001, com 2.830 pessoas entrevistadas em 127 municípios aponta que 83% das pessoas acham o trabalho voluntário importante, 73% nunca fizeram nada e 21% não querem participar. Abre-se espaço aqui, portanto, para a discussão sobre as formas de mobilizar esta grande parcela social emergente e predisposta a assumir uma participação efetiva nos processos de discussão e implementação de políticas públicas, encontrando formas de materializar a efetiva participação das pessoas nas instâncias legalmente formalizadas, criando e/ou fortalecendo a ponte entre o caráter formal da democracia e a efetiva participação na mesma.

O desafio é aproveitar esta predisposição à participação face aos muitos mecanismos já legalmente consolidados, ainda que pouco conhecidos ou pouco utilizados. Tome-se como exemplo, apesar de ainda ser restrito o acesso à internet por parte da população, a existência de muitos sites que desenvolvem um trabalho importante de conscientização e convite à participação, como o site [www.controlesocial.org.br](http://www.controlesocial.org.br) bem como os demais sites listados no final desta tese. Também é importante a percepção da existência e proliferação de ouvidorias e o crescente número de profissionais que exercem a atividade de ombudsman, ampliando os canais de comunicação do poder público e também com as organizações privadas. Destaque-se, na esfera governamental, criação de órgãos específicos como o PROCONs e Conselhos em todas as esferas dos poderes públicos e a manutenção de telefones no estilo 0800 em uma grande quantidade de empresas, permitindo que os cidadãos participem de modo crescente e com consciência dos processos sociais nos quais fazem parte, construindo e desenvolvendo uma práxis cidadã.

Por isso, uma possível resposta dentre tantas outras como estas acima brevemente citadas às demandas de concretização da idéia de democracia na contemporaneidade estaria na ação mediadora das ONGs. Estas organizações exercem e podem exercer de modo cada vez mais consistente atividades que promovam a participação e o controle social, constituindo-se no mote, atuação e orientação de suas atividades. Contudo, o processo democrático é realizado sob relações de poder diversas, gerando múltiplos grupos de interesses que acabam segmentados numa ampla gama de atores sociais. Desse modo, as ONGs não constituem a panacéia dos problemas sociais ou da teoria democrática, mas se apresentam como uma das alternativas factíveis para a materialização da mesma, orientando sua práxis para a consolidação dos processos de participação na sociedade brasileira. Pode-se aqui utilizar de uma metáfora, comparando a atuação destas organizações enquanto uma acupuntura social. A pressão correta, mesmo que ínfima, sobre pontos nevrálgicos do tecido social pode produzir melhoras significativas no mesmo.

Se, em relação aos demais formas de organização social, as ONGs se apresentam como importantes instrumentos de ampliação do exercício da democracia, também em seu interior este caráter se manifesta. Nestas organizações, não existe uma orientação única que, por conseqüência, geraria um movimento também em única direção, face ao seu caráter plural e sempre aberto a novas demandas ou formas de articulação. Este fenômeno atual da participação se distingue de outras experiências históricas como os movimentos inspirados pela fé religiosa ou por outras ideologias. A inexistência de uma instância ou um objetivo centralizador (em termos concretos e não universais) gera um cenário heterogêneo e paradoxalmente contraditório. Isso é possível na medida em que estas organizações dão visibilidade a uma série de reivindicações emergentes de pontos de vista e argumentações distintas e inconciliáveis entre si.

Considerando estas reflexões, as ONGs podem, pelo seu caráter mediador, realizar a articulação entre demandas sociais e interesse na participação da discussão das questões públicas, de modo particular através dos mecanismos formais para tal prática, já estes encontram-se consolidados nos mais diversos espaços sociais. Nesse sentido, o resgate da democracia em seu aspecto formal e o caráter mediador das ONGs pode ser pensado pela idéia de contrato social, senda pela qual esta reflexão prossegue.

A idéia de contrato está subjacente ao conceito de democracia. A democracia, por ser um processo sempre em construção, pode parecer, à crítica superficial, que é uma instituição frágil, se consideradas os aspectos pontuais acima elencados. Muito pelo contrário, a preocupação em se expandir abarcando os novos sujeitos sociais que alteram as relações de força interna à mesma constitui sua própria essência. Esse confronto não rui com a instituição, diferentemente disso, a fortalece, como ensina Chauí (2004).

A democracia ocidental, consequência direta e lógica do projeto racional da modernidade, sustenta-se sobre a idéia de um sujeito político fruto do pensamento liberal. Desse modo, o conceito referencial utilizado para discutir a questão democrática refere-se basicamente à idéia de como estabelecer um contrato social que seja justo e equânime. Que, por consequência, possibilite a participação ampla em termos numéricos e abrangente em termos de conteúdos de todos os membros de uma sociedade e seus interesses. A questão pertinente é como romper com uma concepção liberal, avançando o processo democrático, mas garantindo os pontos, considerados positivos, até aqui alcançados.

O contratualismo é uma teorização que, ao seu modo, tende a concentrar seus atos num aporte moral, tendendo ao estabelecimento da igualdade entre os homens, consubstanciada no princípio da equidade. Para isso, pressupõe-se a associação humana em um acordo ou contrato entre iguais, colimando estabelecer uma convivência harmônica e equilibrada, não obstante os entraves decorrentes do

pluralismo social. Por isso, conceitos como alteridade e responsabilidade são fundamentais para assegurar a coesão social e a perpetuação dos acordos estabelecidos, principalmente se considerados os grupos sociais fragilizados em aspectos culturais, políticos ou econômicos, que por estas carências distanciam-se em graus diferenciados do princípio aqui enunciado.

A idéia de contrato não é recente na história, já estando presente nas tragédias escritas por Ésquilo, há mais de 2.500 anos, mas só teorizada, segundo Ribeiro (2002), há apenas 400 anos e posta em prática apenas 200 anos. Ainda segundo este autor,

O contrato não é só um procedimento capitalista. Simboliza a essência de uma sociedade democrática, na qual as pessoas ocupam seus lugares não pelo que são (por seu *status*), mas pelo que fazem, combinam e pactuam.

Resgatar o conceito de contrato, associado a uma concepção racional que leve à superação de alguns dilemas dos processos representativos, é um papel importante a ser exercido pelo cidadãos – trata-se do controle da coisa pública - e a existência de instituições estáveis é um elemento importante neste processo.

A liberdade de escolher os governantes não se mostrou suficiente na vida política nacional demandando a necessidade de controlá-los. Isso implica na universalização do acesso aos mecanismos de participação e controle do Estado para todos os cidadãos, discussão que se estende à esfera do mercado também, tendo como consequência o fortalecimento do processo democrático. Importa esclarecer, pois, o significado deste fortalecimento da democracia, destacando a atuação das ONGs e especificando a defesa de algumas teses para a contemplação deste objetivo.

As teses para o fortalecimento da democracia participativa aqui assumidas são aquelas formuladas por Boaventura Souza Santos (2002) . Segundo ele, além do “fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global”, outras duas teses são importantes: a tese do “fortalecimento da demodiversidade” e da

“ampliação do experimentalismo democrático”. Enquanto a primeira implica assumir uma reflexão considerando que “o primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas”, a segunda implica a percepção de que “novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato de participação foi sendo adquirido experimentalmente” (SANTOS, 2002, p.77). Não se pode esquecer, entretanto, a crítica realizada pelo autor, quando afirma que:

A forma das instituições políticas tem duas faces que não podemos separar. Salva-guarda certos interesses inscritos na mesma funcionalidade das garantias formais, que nunca são puramente técnicas. Mas, ao mesmo tempo, cria espaços para a expressão das demandas sociais. É esta, de fato, a dúplice significação do termo participação. As garantias formais abrem, mas também delimitam, o campo da participação dentro da compatibilidade do sistema (SANTOS, 2002, p.132).

Desse modo, a democracia não se restringe ao seu aparato institucional, e o conceito de contrato e suas respectivas conseqüências nos processos sociais vão muito além das alternativas oferecidas pelo Estado, sugerindo a eliminação de barreiras econômicas, sociais e culturais no sentido de pluralizar e garantir o acesso destes benefícios ao maior número possível de membros de uma sociedade. A reflexão sobre a democracia tomando como referência a institucionalização das ONGs, considerando as teses e recomendações acima apontadas, será discutida mais adiante em termos da formalização destas organizações em OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), o que permite, entre outros aspectos, que as suas ações perdurem no tempo, não se limitando empiricamente a um modismo transitório ao sabor de paixões momentâneas. Como afirma Melucci,

as relações com o exterior, com os concorrentes, aliados, adversários e, em particular, as respostas do sistema político e dos aparatos de controle social, definem um campo de oportunidade e de vínculos dentro do qual um ator coletivo se forma, se mantém ou se modifica no tempo.(Melucci, 2001, p.23)



Dessa forma, a institucionalização sofrida por algumas ONGs constitui-se num desenvolvimento auto-reflexivo e reflexo da realidade que permite a tomada de decisões estrategicamente melhores e com resultados mais objetivos e próximos àqueles inicialmente esperados. Isto não significa, de forma alguma, que todas as ONGs devam ser suscetíveis a este processo. Afirmam-se apenas, os ganhos advindos desta forma de participação, construída e construindo consensos que reforçam e reafirmam a democracia.

Os direitos clássicos da democracia – sufrágio universal, expressão e associação, entre outros – só têm sentido no exercício da coletividade. Considerando que o regime democrático é a resposta mais razoável às demandas existentes, apesar das suas muitas críticas, discutir a democracia em sua faticidade e questionar sua validade – para usar uma nomenclatura habermasiana – é um importante expediente para a apresentação de alternativas às lacunas apresentadas. Entretanto, esta faticidade e validade encontram-se em um elemento *a priori* desta condição, o qual denomina-se aqui como contrato social, procurando, contudo, não cair no estrangulamento teórico liberal-individualista que esta linha de reflexão tende a sugerir.

A democracia é pensada aqui, portanto, na perspectiva normativa e ao mesmo tempo dinâmica no sentido de atender aos interesses societários que entram em cena no debate público, num processo de construção histórica cujas marcas indelévels demarcam seus avanços e limites. Os contratos realizados, que assumem forma e força de lei, se efetivam quando tornam-se consensualmente aceitos. Inerentes ao processo democrático em seu sentido estrito, a idéia de contrato pode ser pensada em termos de conteúdo numa perspectiva comunitarista e local, atendendo às demandas particulares. Pode também, a um só tempo, adotar, em termos formais-procedimentais, uma orientação universal enquanto estabelecimento de regras de debate, passível de serem mudados. Assim, rompe-

se com uma perspectiva essencialista própria da modernidade sem, entretanto, desligar-se do paradigma da racionalidade, fortalecendo-o.

Considerando as idéias aqui sistematizadas, é importante explicitar o que se entende pelos conceitos de contrato e consenso, e em que sentido estes conceitos ajudam a pensar a democracia contemporânea, fundamentando, desse modo, a presente tese sobre a importância das ONGs como organizações com grande potencialidade para viabilizar, junto com outras formas organizacionais um aprofundamento do regime democrático pelo exercício de sua titularidade legal, com forte atuação institucional, ainda que esta atuação esteja focada, principalmente, para a esfera governamental ou do mercado.

## **1.2 Democracia: Um Conceito de Contrato**

Em uma sociedade que aspire a democracia, os desacordos entre os interesses humanos só podem ser resolvidos pela obediência a uma estrutura legal e legitimamente reconhecida por todos ou pela grande maioria de seus membros. Existindo, ela exerce um efetivo poder de pressão. A inexistência de um acordo inviabiliza a existência em sociedade. Apesar da revisão conceitual da idéia de contrato na alta-modernidade, ele é ainda fundamental para entender a democracia em seu sentido político, auto-referenciado na estrutura estatal, ainda que de um ponto de vista liberal.

Em contraposição à Idade Média, em que o privilégio era consagrado e justificado pelo pensamento religioso, a nova ordem social burguesa buscou, pela idéia de contrato, criar condições equalitárias nos mais diversos âmbitos sociais. O ávido desejo de mudanças desembocou em novo princípio organizador da sociedade sob a égide da racionalidade. Muitos pensadores em ciência política, como Pont, Benevides, Dahl, Finley, entre outros, partilham do consenso de que as mais diversas teorizações a respeito do contrato social que surgem na modernidade partem de um pressuposto

comum: existe um estado de natureza que deve ser regulado, sendo, pois, a idéia de inclusão um dos conceitos mais elementares de tal perspectiva teórica. A desobediência à lei e, por extensão, a qualquer regra social, é também identificada como uma transgressão moral e uma agressão ao convívio social, pois os direitos individuais são físico, moral, genérico e formalmente iguais, forçando a conviver com a diferença.

Moura lembra que a idéia do sistema representativo moderno surge em meio à luta da burguesia emergente contra o Estado absolutista, arbitrário e intervencionista.

Este modelo de organização do espaço do político constitui-se, assim, como mecanismo de funcionamento do poder político quando a nova fonte de legitimação do poder da nação deixa de ser o monarca para, teoricamente, fundar-se na soberania popular, um sistema que passou então, modernamente, a chamar-se de democracia representativa ou liberal (MOURA, 1997, p. 148).

O contrato social é tomado aqui como uma explicação, essencial, do Estado e da política do Estado. A liberdade que gera dever e responsabilidade é o seu suporte que traduz-se na limitação do livre arbítrio, ainda que traga em seu bojo um princípio de racionalidade tendo como fim o pacto social. Entende-se por pacto social as mediações institucionais associadas aos processos civilizatórios, que definem as possibilidades de construção dos vínculos sociais e, por definição, do contrato social. A noção de “contrato social” é tomada como um paradigma sociopolítico do Estado moderno, que expressa uma relação dialética entre regulação social e emancipação social. Neste sentido, as políticas sociais são dispositivos institucionais que visam a assegurar a cada um as condições materiais de vida, permitindo a cada cidadão exercer seus direitos sociais e cívicos. Atuando no âmbito *redistributivo*, elas envolvem necessariamente relações de poder e são, portanto, conflitivas e qualificadoras da democracia e do projeto de inclusão social das sociedades.

Discutir o que pode ou não ser negociável não apenas em termos de uma abstração teórica mas a partir de contextos históricos específicos é um dos múltiplos

problemas para cuja resolução apresenta-se o desafio de oferecer pistas, sob o preço da inviabilidade da convivência em sociedade.

Considerando a revisão conceitual da idéia de contrato e seu papel fundamental para a compreensão e construção de um modelo democrático, entende-se como importante situar as instâncias formais de participação social bem como o papel das ONGs neste processo. É pelo contrato que se garantem os direitos privados enquanto interesses particulares, e interesses públicos enquanto interesses da comunidade em geral, num processo que visa a assegurar o “bem de todos”, o que quer que isto possa representar nas múltiplas óticas possíveis.

Segundo Krischke (1993, p.14):

o debate acerca da liberdade, da igualdade e do contrato social é sempre um tema clássico que se torna cada vez mais atual e vivenciado pelas pessoas, embora permaneça confuso e indeterminado, perdido muitas vezes na generalidade e na falta de referência histórica, em cada país, tempo, lugar e grupo social.

Aceitando o desafio de refletir sobre a confusão e indeterminação do conceito como apontado pelo autor, toma-se como referência inicial um dos principais autores modernos que resgatam a idéia de contrato - Rousseau. Para fins da presente pesquisa, foi dado destaque central à concepção de contrato no pensamento deste pensador. Esta escolha deve-se ao fato de que suas reflexões são paradigmáticas e recorrentes nas discussões a respeito das concepções democráticas e servem de contraponto para se refletir sobre o paradigma habermasiano, principal proposição teórica em análise nesta tese.

Rousseau invoca e fundamenta sua proposta democrática na idéia contratualista de sociedade, fundada na formação da “vontade geral” como processo de aferição e legitimação da vontade da maioria, mas que, apesar de pressupor um grande otimismo, não nega os tropeços históricos do sistema. Segundo Rousseau (1999, p.147), “ O soberano, em primeiro lugar, pode confiar o governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados do

que cidadãos simples particulares. Dá-se a essa forma de governo o nome de democracia”. Seguindo esta definição, e ao invocar a idéia de *contrato*, Rousseau afirma que o governo, para ser legítimo, tem de fundar-se na soberania do povo, retomando o sentido grego do conceito de democracia enquanto participação popular. Entretanto, e com certo pessimismo, assume o autor a postura de que a democracia só poderia existir de forma mista, pois

Tomando-se o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembléia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração (ROUSSEAU, 1999, p.150).

O contrato é a garantia da liberdade civil através das leis: tendo perdido a liberdade natural, ganha-se a liberdade civil. Estabelecendo leis para si mesmo (por meio do respeito à *volonté générale*), o homem continua tão livre quanto antes. Só a vontade geral do povo é soberana e a resistência (ou quebra de contrato) é concedida incondicionalmente ao povo se sua vida ou liberdade estiverem sendo ameaçadas e os governantes não estiverem respeitando a vontade geral. Inclusão, portanto, é a garantia da liberdade civil, o respeito à participação dos benesses inerentes à vida em sociedade.

Mais do que pressão, o contrato é condição de liberdade da existência dos indivíduos em sociedade. O contrato é necessário porque os homens possuem dois tipos de desigualdade:

Uma que chamo de natural ou física, por ser estabelecida pela natureza e que consiste na diferença de idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades de espírito e da alma; outra que se pode chamar de desigualdade moral ou política porque depende de uma espécie de convenção e que é estabelecida ou, pelo menos, autorizada pelo consentimento dos homens. Esta consiste nos vários privilégios de que gozam alguns em prejuízo de outros, como o serem mais ricos, mais poderosos e homenageados que estes, ou ainda por fazerem-se obedecer por eles (ROUSSEAU, 1999, p.51).

Dessa forma, Rousseau problematiza e prioriza a existência desta *convenção* ou *contrato* na sociedade, fazendo críticas e sugerindo alternativas a estes. Assim, não se trata exclusivamente de um contrato entre indivíduos, mas do contrato de cada um consigo mesmo e que transforma cada indivíduo num cidadão. Para Rousseau (1999, p.92),

Quando se estabelecem facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado: poder-se-á então dizer não haver mais tantos votantes quantos são os homens, mas somente tantas quantas são as associações.

Opta-se, portanto, negar a afirmação dos direitos privados em prol dos coletivos, enquanto condição fundamental para construir um contrato social que seja melhor para toda a sociedade.

Fruto da discussão, aprofundamento e crítica das reflexões organizadas por Rousseau e seus contemporâneos, germinaram várias teorias que pensaram a teoria democrática e as formas de controle do Estado. De uma perspectiva liberal-individualista, o contrato implica boa-fé bem como o uso da justiça (força), desde que assegurada alguns procedimentos para sua execução. O exercício da liberdade não prescinde do direito em seu sentido estrito. A formulação de pactos políticos é factível mas não se sustenta devido à prevalência do interesse privado no sentido de informar a implementação de políticas públicas. Com Reis, este texto está de acordo em não assumir "o postulado do indivíduo isolado da ficção contratualista" (REIS, 1988, p.31), ou seja, a perspectiva do conceito de contrato aqui assumido não parte do pressuposto liberal individualista mas assume um caráter coletivo que envolve dinâmicas sociais diferenciadas. Dessa forma, os elementos que compõem o contrato como desenhado neste momento, estão amparados em uma concepção ética que o oriente, sustentado por um formalismo legal pautado pela aceitação dos indivíduos às normas. Estas prevalecem mesmo que entrem em conflito com os interesses particulares, ou seja, as normas são orientadas para os interesses coletivos e

limitam a vontade própria dos indivíduos, com vistas à preservação de uma legalidade justa e equânime. Pensar as origens da desigualdade e mecanismos para reencontrar ou redefinir a concepção de “vontade geral” é o anseio destas reflexões.

Se se fizer aqui uma pausa, pensando os desdobramentos dessas reflexões aplicadas às ONGs, é possível encontrar muitos pontos de convergência entre estas organizações e a idéia contratualista presente no pensamento de Rousseau, como por exemplo a defesa da soberania da vontade popular. Destaca-se, entretanto, que o contrato em Rousseau é fundado numa perspectiva ontológica, onde prevalece uma concepção de ser humano que orienta a formulação deste. A crítica a esta ontologia, realizada por Habermas, sugere que o contrato seja realizado por um processo deliberativo, dando um salto qualitativo nas reflexões sobre a democracia, autor cuja análise será abordada mais adiante. É importante destacar que, mesmo retirado este dado *a priori* – o caráter ontológico da discussão –, os resultados e desdobramentos do pensamento democrático resguardam muitas características verossimilhantes em termos de consequência e objetivos a serem sistematicamente alcançados.

Hodiernamente, o processo de emancipação oriundo da capacidade e possibilidade de uma relação dialógica entre o civil, o Estado e o mercado, viável em tese por processos regulatórios que assegurem as dimensões alcançadas é repensado, se destacando aqui o papel das ONGs. Não é possível reduzir a democracia a um constitucionalismo contratual, mas é assumido que a soberania popular é uma importante possibilidade de fundamentar seus princípios basilares, sem, contanto, esquecer do papel primordial que ela exerce sobre a democracia. Desse modo, uma das possibilidades de aproximação do ideal de democracia à realidade reside, justamente, na apropriação dos espaços institucionais, no sentido de se utilizar todo o potencial transformador implícito nesses espaços.

### 1.3 Democracia: Um Conceito de Consenso

É elementar mas importante lembrar o truísmo que afirma que, para a sociedade existir, faz-se necessário um acordo entre aqueles que vivem juntos, superando as dicotomias entre os interesses individuais e coletivos. Como afirma Santos (1999), em qualquer sociedade os inevitáveis desacordos entre os interesses humanos só podem ser resolvidos pela obediência (imposta ou aceita) a uma estrutura legal reconhecida por todos ou pela grande maioria, legítima ou exercida pelo domínio da força, podendo ser amparada tanto em pressupostos metafísicos e abstratos quanto em orientações de ordem racional. A idéia subjacente e que sustenta a tese anterior é de que existe uma desigualdade entre os homens e é necessário um certo equilíbrio para que a sociedade possa responder aos interesses do grupo. Assim, segundo Santos (1999, p.33), “o contrato social é a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre a vontade individual e a vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum”. Como se defende na sequência, deixa-se explicitado que a regulamentação, diferentemente da regulação social, é fator importante para efetivar um processo de emancipação social na ordem democrática.

O que se quer destacar aqui, antecipando algumas afirmações melhor formuladas nos próximos capítulos, é que um processo deliberativo é fundamental para o bom desempenho democrático da sociedade. Mas uma deliberação *ad infinitum* inviabiliza qualquer tomada de posição social, sendo necessária, em certos momentos, uma situação de consenso, ainda que revisável, para que se possa implementar políticas públicas, relações comerciais e outros procedimentos elementares para o funcionamento da sociedade em atendimento às suas demandas.

Seguindo essa linha de raciocínio, uma cultura não existe sem instituições que se posicionem periodicamente quanto à tomada de decisões. Estas decisões são, via de regra, burocratizadas, em consonância com o referencial weberiano onde o conceito de poder tem um *status* analítico fundamental.



Para Weber (1999, p.324),

agir em comunidade significa: 1) um comportamento historicamente observado, ou 2) um comportamento teóricamente construído como sendo objetivamente possível ou provável e que é praticado por indivíduos com relação a comportamentos de outros indivíduos, podendo ser comportamentos reais ou pensados como potencialmente possíveis.

Neste agir em comunidade é possível o estabelecimento de outros dois tipos ideais de ação subsidiários deste, chamados por Weber de agir em sociedade e agir por consenso. O agir em sociedade caracteriza-se pela formalização de regras frente às quais os indivíduos cumprem ou descumprem, sem descuidar do conhecimento das mesmas e suas possíveis relações causais, garantindo, assim, a racionalidade instrumental em tais ações.

Denominamos “agir em sociedade” um agir em comunidade na medida em que 1) se orienta, de maneira significativa, por expectativas que são alimentadas com base em regulamentações, 2) na medida em que tal regulamentação foi feita de modo puramente racional com relação a fins, tendo em mente o agir esperado dos associados como consequência, e quando 3) a orientação provida de sentido se faz, subjetivamente, de maneira racional com relação a fins. Uma organização com “regulamentos” num sentido puramente empírico – como foi definido aqui provisoriamente – é, ou 1) um convite de uns homens a outros, expresso unilateralmente e, no caso limite, racional explicitamente, ou 2) uma explicação recíproca bilateral, feita de maneira explícita no caso limite, com o conteúdo subjetivamente declarado de que seja previsto e se espere um determinado modo de agir (WEBER, 1999, p.325).

Paralelamente a este agir em sociedade, com regras bem definidas, existem também

complexos de agir em comunidade que mesmo sem um regulamento combinado de maneira racional com relação a fins 1) decorrem efetivamente como se tivessem um tal regulamento e 2) nos quais este efeito específico é co-determinado pelo tipo de relacionamento de sentido do agir dos indivíduos (WEBER, 1999, p.333).

Retomando o argumento weberiano, o consenso é

agir orientado em expectativas de comportamento de outras pessoas [e que] tenham, exatamente por causa disso, uma possibilidade empiricamente "válida" de ver cumpridas essas expectativas, exatamente porque existe objetivamente a possibilidade de que estas outras pessoas entendam essas expectativas, apesar da inexistência de um "contrato", como sendo, para o seu comportamento, válidas e providas de sentido (WEBER, 1999, p.335).

É importante destacar que, ao contrário de Smith que pensa uma "mão invisível" reguladora do mercado, não se supõe aqui uma racionalidade intrínseca ao sistema econômico, político ou a alguma instituição social, fora, portanto, das relações interpessoais dadas no âmbito social.

À primeira vista, é possível proceder à argumentação retomando a reflexão weberiana sobre o agir em sociedade, e, estabelecendo seus pontos de encontro com a teoria contratual, levando adiante a proposta de análise das ONGs. Entretanto, a proposta habermasiana, como se verá à frente, circunscreve a idéia de consenso como instrumento legitimador de processos, legitimidade que advém e funda-se na racionalidade em assumir posições, em certo sentido, "ponderadas". Por isso, é fundamental elencar aqui alguns desdobramentos do conceito de consenso em Weber para que, em seguida, se possa utilizar esta categoria analítica como elemento elucidativo de determinadas práticas sociais. Se, para Habermas, o consenso faz parte da esfera institucional, sendo por ela demarcado, o consenso em Weber se realiza fora da esfera da regulamentação, ainda que os resultados de sua produção social adentrem e interfiram no campo institucional.

A reflexão aqui exposta se restringe a analisar o conceito de consenso em Weber exclusivamente a partir de seu texto publicado na revista *Logos* intitulado "Sobre algumas categorias da Sociologia Compreensiva", de 1913, que faz parte da coletânea de textos *Metodologia das Ciências Sociais*, organizada por Winckelmann, traduzidas para o português por Augustin Wernet. Tal escolha se deve ao fato de que, em outras obras, a exemplo de *Economia e Sociedade*, que começou a ser escrita por volta de 1909, o conceito de consenso é utilizado em sua expressão corrente como *consensus gentium*, ou seja, um "equilíbrio de interesses" (WEBER,

1997, p.251), ou enquanto “acordos tácitos” (WEBER, 1997, p.514). No texto a partir do qual é extraída estas reflexões, este mesmo conceito ganha uma dimensão muito mais ampla, profunda e específica, quando, por exemplo, Weber afirma e explica como e por que “o fundamento real do agir por consenso é a validade única em cada caso distinto do consenso, e não uma constelação de interesses ‘exteriores’ ou ‘interiores’ [...]” (WEBER, 1999, p.338) e “[...] o consenso válido não pode ser confundido com o acordo tácito” (WEBER, 1999, p.336). Pode-se destacar alguns desdobramentos analíticos complementares que determinam um agir por consenso:

- a) Em primeiro lugar, a validade do consenso é sempre uma “média” entre as expectativas subjetivamente elaboradas e objetivamente alcançadas. Segundo Weber,

O consenso objetivamente válido – no sentido das possibilidades calculáveis – não deve ser confundido, naturalmente, com o fato de que os agentes individuais contam, subjetivamente, com o fato de que outras pessoas tratam como válidas e providas de sentido as expectativas por elas alimentadas. Tampouco deve ser confundida a validade empírica de uma ordem combinada com a expectativa subjetiva da observação do seu sentido subjetivo. Mas em ambos os casos, entre a *média* das possibilidades da validade objetiva (possibilidades apreendidas através da categoria da possibilidade objetiva) e a *média* das expectativas subjetivas surge a categoria da relação da causação adequada via compreensão. (WEBER, 1999, p.335, grifos do autor).

- b) Em segundo lugar, “O conceito de *consenso* não pode ser confundido, nem sequer na sua dimensão subjetiva, com o “contentamento” dos participantes referente a sua validade empírica.” (WEBER, 1999, p.335). O consenso implica, sim, uma ação fundamentada em expectativas que não pode ser reduzida/simplificada a um mero acordo tácito, mesmo porque não existe um contrato elaborado, apenas expectativas de validade.
- c) O consenso não necessita de conteúdo. Um consenso “puro” já não contém nem estatuto e, especialmente, acordo nenhum. Os indivíduos que entram em comunidade mediante um consenso podem até nem

ter-se conhecido, e, mesmo assim, o consenso pode representar uma “norma” válida e quase inviolável empiricamente (WEBER, 1999, p.336). Desse modo, nem todo comportamento cooperativo pode ser tomado como um agir por consenso, o mesmo valendo para a idéia de solidariedade. O que se aplica aqui é o conceito de reciprocidade, em que o fato de se participar de uma relação social não sugere necessariamente uma percepção eqüânime do mesmo conteúdo significativo (FREUND, 2000, p.92).

d) Por não ter um conteúdo, o consenso é destituído de finalidade.

O fundamento real do agir por consenso é a validade única em cada caso distinto do consenso, e não uma consideração de interesses “exteriores” ou “interiores” que provoque algo diferente e cuja existência pode ser condicionada por estados interiores dos indivíduos e por fins diversos dos indivíduos que, além do mais, são muito heterogêneos (WEBER, 1999, p.338).

Essa categorização weberiana deve estar presente quando se quer entender os procedimentos burocráticos e a atuação das ONGs nos processos democráticos, já que a perspectiva procedimentalista habermasiana se funda nestes pressupostos. Relembrando o que já mencionou anteriormente, as categorias de agir em sociedade e agir por consenso, sendo tipos-ideais, podem mesclar-se em uma ação concreta. Esta mescla é identificada com maior nitidez quando analisam-se algumas atitudes cotidianas, levando em consideração o contexto de um processo de racionalização crescente da sociedade. Este processo de racionalização apresenta-se como um aumento crescente da complexidade dos regulamentos sociais e uma progressiva diferenciação social, derivando daí a tensão entre “regulação e emancipação”, como bem observado por Santos (1997) e, por outro, o que Beck (1997) intitula de “sociedade de risco”.

Para que esse consenso possa ser efetivado é necessário que a articulação institucional (pressupostos regulativos teórico-normativos) seja resultante do diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil, fruto de uma relação dialética entre os

interesses dos governantes e governados e suas relações com o mercado. O recurso ao contrato surge como um meio racional para que seres humanos reais procurem garantir, de modo pacífico, a obtenção daquilo que for necessário para satisfazer seus desejos mais plausíveis. O cumprimento dos acordos mostra-se como uma consequência do interesse de cada um em manter um ambiente favorável que proporcione a realização de seus planos de vida, na falta de um motivo razoável que justifique o rompimento da interação. Por isso, a perspectiva que se pretende resgatar aqui são os princípios/pressupostos da democracia – enunciados enquanto proposta de emancipação na modernidade possível pela organização normativa, passível de construção contínua mas que necessita de consensos, como se demonstrará em breve. Nesse momento, é possível pensar em uma “relativização” que consistiria em assumir que os interesses distintos dos membros de uma sociedade são negociáveis e não conciliáveis.

Desse modo, o consenso produz, a seu modo, uma “validade” empírica em função do não questionamento da mesma e da pretensão de sua continuidade *ad infinitum*. No contexto do “realismo político”, o politicamente correto impõe um comportamento consensual onde a superficialidade reflexiva é ocultada sob o véu de um discurso de direitos numa perspectiva difusa e universalista. Retomando Weber, a idéia de consenso só é possível pela limitação de um agir racional extensivo a uma parcela de uma comunidade, inviabilizando a autonomia pessoal que traz implícito um sonho de emancipação, mas que, por outro lado, impede a existência de um caos generalizado, no sentido de um “estado de natureza” como pensavam os contratualistas modernos, possibilitando a existência de uma sociedade democrática frente a um processo de racionalização crescente das normas sociais aliado a um processo de diferenciação que distancia os homens do efetivo e consciente debate político. Em contraposição a esta postura, Habermas oferece uma outra perspectiva de compreensão do conceito de consenso que, no paradigma da modernidade,

permite ao homem alçar vôos visando à concreção de um projeto de emancipação pessoal e social.

Na linha de raciocínio deste autor, faz-se necessário estabelecer um consenso aos moldes liberais-procedimentalistas, que assegure uma base preliminar de discussão, uma arena discursiva, cuja manutenção compete às instâncias legalizantes da sociedade. Em conjunto e subseqüentemente, a tensão das relações de poder deve vir à tona, não com o objetivo de formalizar um procedimento único e inequívoco, mas apenas de estabelecer um equilíbrio precário, que pode ser indefinidamente utilizado até a sua necessária ruptura. A história é sobreposição de interesses negociados e os espaços democráticos são espaços conquistados em arenas consensuais onde se observam explicitamente o exercício das relações de poder. Entre o essencialismo a-histórico e a pluralidade negadora de determinismos de qualquer ordem deve-se adotar a postura dialética de negociação constante a partir de orientações racionais previamente delimitadas, não negando a subjetividade pluralista do mundo social.

Se a democracia precisa do contrato para subsistir e este está articulado a idéia de consenso (com as características acima delineadas segundo a perspectiva weberiana) quanto a sua validade e legitimidade, então as ONGs podem e devem utilizar-se destes expedientes e das expectativas por eles gerados no sentido de assegurar os conteúdos de seus interesses mediante acordos oficiais, cuja cobrança e controle ficam facilitados, tendo em vista sua formulação escrita e inscrita num contexto oficial, passível de coerção em decorrência do cumprimento dos acordos estabelecidos.

Nesse sentido, para pensar as idéias de democracia enquanto participação e controle a partir dos desdobramentos dos conceitos de contrato e consenso, com vistas à apreensão do papel das ONGs neste processo, seguem-se algumas considerações sobre o pensamento habermasiano, abordando alguns conceitos importantes de sua obra. Esta forma de encaminhamento da discussão pretende

estabelecer um interlocução teórica com Habermas que subsidie as reflexões realizadas nos capítulos que se seguem. Este momento é, pois, importante, já que na seqüência, à luz do pensamento habermasiano, retoma-se novamente este movimento teórico do ponto de vista das ONGs, com o intuito de refletir sobre os processos de transformação pelos quais muitas destas organizações passam, visando compreender com mais profundidade esse processo.

## 2 DEMOCRACIA, CONTRATO SOCIAL E CONSENSO: A PROPOSTA HABERMASIANA

*Há dois tipos de cidadãos: os ativos e os passivos. Governantes preferem os últimos, a democracia necessita dos primeiros.*

(JOHN STUART).

Pensar o contrato social na alta modernidade conduz a reflexão quanto aos processos de regulação e regulamentação que lhes são próprios. Considerando a relevância das contribuições analíticas de Habermas, o objetivo deste capítulo é retomar o pensamento deste autor, procurando em sua teoria elementos que possibilitem refletir sobre a multiplicidade das formas de participação e dos mecanismos de controle social tanto do Estado para o mercado e sociedade como destes para o mercado. A reconstrução teórica que se segue tem sua razão de ser na medida em que alguns desses princípios/pressupostos serão questionados na perspectiva de uma real possibilidade de consolidação da democracia neles embasados.

No início do século passado, Weber (1999; 2002) destacou a disjunção entre a razão material e a razão formal, criticando esta última pela instrumentalização do ser humano, entendendo este processo crescente nas sociedades capitalistas como um caminho, inexorável da humanidade, apesar de equivocado, dadas as suas conseqüências. Para Weber, a modernidade é o resultado de um processo histórico de racionalização de ordem universal na busca de encontrar um sentido para a realidade, que, afastando-se de um pensamento mágico, redundava no desencantamento do mundo, gerando a perda de sentido (racionalização cultural) e a perda da liberdade (racionalização social). A perda de sentido consiste no descrédito das imagens religiosas e metafísicas do mundo, na subjetivização da fé e da ciência. Esta subjetivização gera posturas em princípio irracionais e irreconciliáveis entre si, bem



como a separação entre ciência, moral e arte (HABERMAS, 2001a, p.440-46). Quando o sentido perde seu caráter de universalidade, gera-se automaticamente um conflito de valores – um “novo politeísmo” –, pois instauram-se simultaneamente em um mesmo âmbito institucional concepções diversas de sociedade, todas lutando pelo seu espaço, gerando conflitos inevitavelmente. Com relação à perda da liberdade, esta ocorre porque os bens materiais, sob o capitalismo, seduzem os homens com um poder irresistível, transformando-se numa “gaiola de ferro” das sociedades contemporâneas, já que as ações racionais com relação a fins se sobrepõem à ação racional com relação a valores (HABERMAS, 2001a, p.448-49). Os espaços de ação individual reduzem-se pela intensa burocratização da sociedade, produzida pelas esferas da economia e da política, gerando, como afirma Souza, as “patologias da modernidade”, que têm por consequência a produção de problemas de orientação na esfera privada e problemas de legitimação na esfera pública (SOUZA, 1997, p.106). A tese da perda do sentido implica a impossibilidade de unidade tanto ética quanto teórica no mundo moderno. O mundo racionalizado não tem mais sentido em si, e as esferas de valor autonomizadas que poderiam ser produtoras de sentido estão em insuperável luta entre si. A razão perde sua unidade e universalidade. Sua unidade não poderia ser mais reconstituída, na medida em que já não existiria nenhuma ordem legítima destinada à sua proteção. A tese da perda da liberdade, por sua vez, estaria relacionada à autonomização do sub-sistema racional-instrumental que ameaça a liberdade dos indivíduos sob seu domínio.

Logo em seguida, a Escola de Frankfurt, assumindo em parte essa postura weberiana, destacou-se na crítica deste processo de racionalização da realidade, na medida em que esses pensadores

traduziram a desilusão de grande parte dos intelectuais com respeito às transformações do mundo contemporâneo, seu ceticismo quanto ao engajamento político revolucionário, mas também o desejo de autonomia e independência do pensamento (MATOS, 1993, p.5).

Este grupo contribuiu significativamente para repensar a racionalidade que, segundo eles, orienta e condiciona a sociedade. Um dos principais objetivos da Teoria Crítica por eles formulada era manter vivo o marxismo sem a âncora do proletariado e do partido, ou seja, pensar a possibilidade de um materialismo interdisciplinar. Um dos consensos entre esses pesquisadores era a disjuntiva teórica com reflexos práticos entre razão instrumental ou razão técnico-científica e razão crítica ou filosófica. A primeira estaria a serviço da exploração e da dominação, da opressão e da violência, circunscritas nos conceitos de Indústria Cultural de Horkheimer e Adorno e sociedade unidimensional em Marcuse.

A forma de pensar a racionalidade do ponto de vista “negativo”, na esteira de Weber e da Escola de Frankfurt, tem em Habermas seu contraponto. Esta visão negativa entra em crise porque não encontra uma alternativa propositiva que possibilite avaliar a complexidade da contemporaneidade, acenando para a possibilidade de recuperação da “positividade da razão”. Este quadro demanda uma “postura otimista em relação a uma reabilitação da esfera pública [...]”, ou seja, implica em um “otimismo democrático das formas de convivência social em que a sociedade civil passa a ter uma função essencial de decisão, de modo a regular e controlar a esfera de atuação do Estado” (ARAGÃO, 1997, p.13). O diagnóstico desse impasse e resolução desse conflito culmina numa solução que tenha por origem e fundamento, portanto, a idéia de democracia. Esta solução orienta-se para a comunicabilidade, para o diálogo e o consenso, visando ao entendimento, sendo esta uma condição imanente à humanidade porque inscrita na linguagem. Reabilita-se, por consequência, o caráter emancipatório da ação na esfera pública.

Fazendo parte da segunda geração daquela escola, Habermas afirma em suas reflexões a possibilidade de efetivar no cotidiano a idéia de uma “razão positiva” no sentido kantiano de seu entendimento da modernidade (racionalizada e dessacralizada), resgatando o projeto racional iluminista que ele denomina como “inacabado”. Assim, contrapõe-se diametralmente às posições positivista e pós-

modernas que minimizam ou radicalmente excluem os processos racionais como possibilidade de interpretação da realidade.

O ponto central das reflexões de Habermas, tal como em Weber, encontra-se no conceito de “ação”, no contexto do processo de racionalização ocidental. O autor em questão introduz em sua taxinomia um tipo de ação que ele denomina “comunicativa”. Ao lado das ações teleológicas (onde o ator realiza ou produz um estado de coisas que atinja seu objetivo em uma dada situação empregando os melhores meios para conseguir seu objetivo – mundo objetivo –, que pode transformar-se em ação estratégica se o autor faz um cálculo a partir da expectativa de pelo menos mais outro agente que também busca seus propósitos), da ação regulada por normas (orientação do comportamento para valores “comuns” – o mundo social) e da ação dramaturgica (em um contexto de interação, os agentes mostram-se como público, pondo-se em cena uns para outros – o mundo subjetivo), a ação comunicativa pressupõe a linguagem como um meio, tendo em seu interior processos de entendimento onde os participantes, relacionando-se com o mundo, apresentam-se uns frente aos outros com pretensões de validade que podem ser reconhecidas ou questionadas ou seja, uma interação de sujeitos capazes de linguagem numa relação interpessoal (HABERMAS, 2001a, p.123 e segs.). A ação comunicativa se exterioriza no mundo da vida tornando-se fundamento de uma teoria social que se pretende crítica na perspectiva de uma continuidade das reflexões da Escola de Frankfurt. Entretanto, o agir comunicativo, fundado na racionalidade cujo requisito essencial é ser susceptível de “*fundamentación y crítica*” (HABERMAS, 2001, p.34), baseia-se na idéia de compreensão que compromete o observador pelo processo de intercompreensão subjetiva. Não é possível descrever um comportamento sem demonstrar sua racionalidade própria, sem tomar partido frente a uma “pretensão de validadez”. Habermas enumera estas três pretensões de validade como: “*la pretensión de que el enunciado que hace es verdadero [...]; de que el acto de habla es correcto en relación com el contexto normativo vigente [...] y de*

*que la intención expresada por el hablante coincide realmente con lo que éste piensa*” (HABERMAS, 2001a, p.144). Assim, esta pretensão pode ser em termos de uma adequação teórico-estratégica, seja em termos de uma adequação moral, seja em termos de uma sinceridade individual, que podem ser criticadas por argumentos válidos. A ação coletiva depende deste entendimento, que se baseia na força sem violência do discurso argumentativo.

Como se verá mais à frente, o conceito de razão comunicativa é fundamental para o estabelecimento e formalização da democracia em termos institucionais e pensar o *modus operandi* das ONGs, já que o conceito de ação comunicativa está contido na perspectiva de uma racionalidade comunicativa, em oposição a um outro tipo de racionalidade, a sistêmica. A racionalidade comunicativa caracteriza-se por ser fundada na linguagem e se expressaria na busca do consenso entre os indivíduos, por intermédio do diálogo.

A racionalidade cognitiva-instrumental, enquanto capacidade de manipular informadamente e de se adaptar “às condições de um meio contingente”, é menos inclusiva que uma racionalidade comunicativa.

Convém esclarecer que sistema e mundo da vida são possibilidades de ação e relação que se encontram na mesma realidade social, mas no processo de desenvolvimento histórico houve uma diferenciação cada vez maior, tendo seu ápice na modernidade, em que ocorre a cisão entre sistema e mundo da vida. Estas duas racionalidades gerariam dois princípios societários distintos, que Avritzer, ao comentar a obra de Habermas, denomina “lógica estratégica do sistema que organiza o mercado e o Estado e a lógica da racionalidade comunicativa que leva à organização da solidariedade e da identidade no interior do mundo da vida” (AVRITZER, 1993, p.214). Ambas as racionalidades estariam num constante choque, constituindo a “disputa política fundamental das sociedades contemporâneas”, segundo este mesmo autor. A dificuldade posta por esta visão dicotômica do mundo é a possibilidade de pensar a integração social num processo de diferenciação sistêmica em um ritmo acelerado.

A reflexão de Habermas mostra que esses dois mundos não estão teoricamente dissociados, propondo que se entenda “*las sociedades simultaneamente como sistema y como mundo de la vida*” (HABERMAS, 2001a, p.168; 171), mas, como afirma Ingram (1994, p.154), “o sistema é gerado dentro do mundo vivo como uma consequência inesperada da ação, e permanece ancorado nele no sentido normativo”. Essa separação/colonização se deu na modernidade onde os imperativos sistêmicos predominam. Em decorrência disso, ocorreram os processos de dissociação e racionalização, ou desengate e colonização.

Por dissociação ou desengate entre sistema e mundo vivido entende-se a separação de ambos, em que o Estado e a economia são governados por uma minoria, gerando um empobrecimento do mundo vivido, diminuindo ou destruindo seu substrato ético, reduzindo as interações a uma atitude instrumental com relação a si próprio e aos outros. Como afirma Rouanet (1987, p.340) existe

uma intensificação sem precedentes da racionalidade instrumental, radicada na esfera sistêmica [...] vivemos, atualmente, uma fase em que a racionalidade sistêmica se torna cada vez mais imperialista, procurando anexar segmentos cada vez mais extensos do mundo vivido e seus imperativos funcionais.

A colonização ou racionalização é a penetração da racionalidade instrumental dentro do mundo vivido, ou seja, a perda da liberdade. Essa colonização do mundo da vida constitui-se na destruição da tradição (Weber), o que ameaça a própria continuidade da reprodução da sociedade como um todo.

Apesar da colonização do mundo da vida pelo sistema, o agir comunicativo, ao contrário do agir estratégico próprio da razão sistêmica, concebe que cada indivíduo é “motivado racionalmente pelo outro para uma ação de adesão” (HABERMAS, 1989, p.79) já que este agir comunicativo não é meramente uma possibilidade de escolha uma alternativa teórica à primeira vista idealista no sentido de desconectada da realidade, e sim uma *necessidade racional*. Dessa forma, é proposta uma interação/integração geral da sociedade através da força discursiva de uma vontade geral.

Seu objetivo é renovar o paradigma da modernidade, especialmente o projeto da filosofia contratualista, ou seja, incluir o agir político no discurso, face a mediação de uma fala argumentativa, de um acordo sobre os princípios de uma ação política legítima e, por definição, ética. Esta atividade depende de uma certa dose de idealização, pois afirma Habermas que

A prática quotidiana orientada pelo entendimento está permeada de idealizações inevitáveis... Quando falo de idealizações, não me refiro a idéias que o teórico erige contra a realidade tal qual é; eu apenas tenho em mente os conteúdos normativos encontráveis em nossas práticas, dos quais não podemos prescindir, porque a linguagem, junto com as idealizações que ela impõe aos falantes, é constitutiva para as formas de vida sócio-culturais (HABERMAS, 1993, p.96).

A questão é: por que as pessoas iriam agir desse modo? Segundo Habermas

Em primeiro lugar, eu não afirmo que as pessoas gostariam de agir comunicativamente, mas que elas são obrigadas a agir assim. [...] Quando os indivíduos e os grupos querem cooperar entre si, isto é, viver pacificamente com o mínimo de emprego da força, são obrigados a agir comunicativamente. [...] Em nossos mundos da vida, compartilhados intersubjetivamente e que se sobrepõem uns aos outros, está instalado um amplo pano de fundo consensual, sem o qual a prática cotidiana não poderia funcionar de forma nenhuma (HABERMAS, 1993, p.105).

A distinção entre sistema e mundo da vida como acima pontuada é de fundamental importância para compreender a trajetória de muitas ONGs a partir dos anos 90, bem como algumas críticas feitas a estas organizações no que diz respeito à incorporação de traços da racionalidade instrumental às suas práticas cotidianas, em um processo de institucionalização que vise ao controle social. Como será visto, o processo de aumento da participação das ONGs enquanto construção de um ator social com uma forma de atuação a se definir no processo da ação, teve de orientar-se por procedimentos administrativos voltados à busca de resultados. Estes procedimentos instrumentais, quando exacerbados, podem implicar a negação de um comportamento que se apresenta como emancipador por parte das ONGs. Se, para alguns, o processo de racionalização instrumental dessas

organizaçõe significa a “perda de sua identidade ideológica”, o que é correto se o processo de “colonizaçãõ’ se sobrepuser ao mundo da vida, para outros significa um processo de avanço com relação às atividades desenvolvidas. Se a colonizaçãõ instrumental é assaz prejudicial em termos de orientaçãõ ideológica das ONGs, negando o vertedouro de suas origens – o seu mundo da vida, a integraçãõ destes dois aspectos, é fundamental para preservar a democracia em seu viés contratualista que visa à participaçãõ pelo controle social.

Face à diversidade social, delineada brevemente na introdução deste texto, e aos problemas sociais decorrentes desta, Habermas postula que a formulaçãõ de “consensos”, numa concepçãõ democrática e normativamente restritiva, minimalista, regulamentadora mas não reguladora, como única alternativa possível para compreender e viver em uma sociedade democrática pluralista, levando-se em conta a necessidade da emancipaçãõ social, elemento fundamental do projeto da modernidade.

Pode-se, então, encontrar em Habermas uma Teoria da Verdade Consensual (FREITAG e ROUANET, 1993, p.21; ARAGÃO, 2002, p.110), onde o critério para assegurar a verdade de um enunciado estaria na possibilidade de se obter um consenso entre os participantes em uma situaçãõ de comunicaçãõ ideal. Este consenso, para ele, é fundamentado dialogicamente em processos argumentativos segundo razões ou fundamentos válidos para qualquer pessoa. Neste âmbito, são válidos todos os enunciados que possuam e sustentem uma pretensãõ normativa de validade, e este procedimento seria necessário, suficiente e imprescindível para que a sociedade não sucumba em possíveis engodos metafísicos ou ideológicos. A verdade ou legitimidade de uma afirmaçãõ ou norma está no consenso dos possíveis interessados sobre os problemas, e não em seus conteúdos específicos.

Nessa perspectiva analítica da possibilidade e necessidade de um entendimento consensual, ele articula a reconstruçãõ de um modelo de sociedade que sugere, circunscreve e fundamenta-se a partir de uma ética do discurso. Assim,

para entender o conceito de consenso em Habermas, bem como suas implicações teóricas e práticas, é importante reconstruir sua idéia de consenso a partir dos conceitos de ação comunicativa e ética do discurso.

O problema da integração social para Habermas está vinculado diretamente ao seu conceito de mundo da vida, onde a categoria de agir comunicativo é fundamental. Este autor parte do pressuposto de que “todo dissenso acarreta elevados custos para a coordenação da ação” e, frente à diversidade societária, “a motivação racional para o acordo, que se apóia sobre o 'poder dizer não', tem certamente a vantagem de uma estabilização *não violenta* de expectativas de comportamento” (HABERMAS, 1997, p.40). Essa possibilidade de estabilização envolve necessariamente uma perspectiva ética para a ação, que, não podendo apelar para uma fundamentação metafísica, só pode viabilizar-se no âmbito de uma ética discursiva.

A “ética do discurso” ou princípio (D) postula que as normas do agir podem sustentar sua pretensão de validade somente na medida em que são justificadas por argumentos aceitos livremente pressupondo aqui a racionalidade de todos os envolvidos enquanto participantes, atuais ou potenciais, segundo as normas de uma comunidade ideal de comunicação ou situação ideal de fala. Assim, “uma norma só deve pretender validez quando todos os que possam ser concernidos por ela cheguem (ou possam chegar), enquanto participantes de um Discurso prático, a um acordo quanto à validez da norma” (HABERMAS, 1989, p.86). Seguindo a mesma linha de raciocínio do autor, a validade desta norma só seria possível pelo princípio de universalização (U), ou seja, as normas só podem ser válidas quando ganham o reconhecimento de todos os envolvidos, o que implica a satisfação de interesses universalizáveis. Em seu livro *Comentários à Ética do Discurso*, Habermas assim define o princípio de universalização (U):

Todas as normas em vigor têm de cumprir a condição de que as consequências e efeitos secundários, provavelmente decorrentes de um cumprimento geral dessas mesmas normas a favor da satisfação dos interesses de cada um, possam ser aceites voluntariamente por todos os indivíduos em causa (HABERMAS, 1991, p.34);



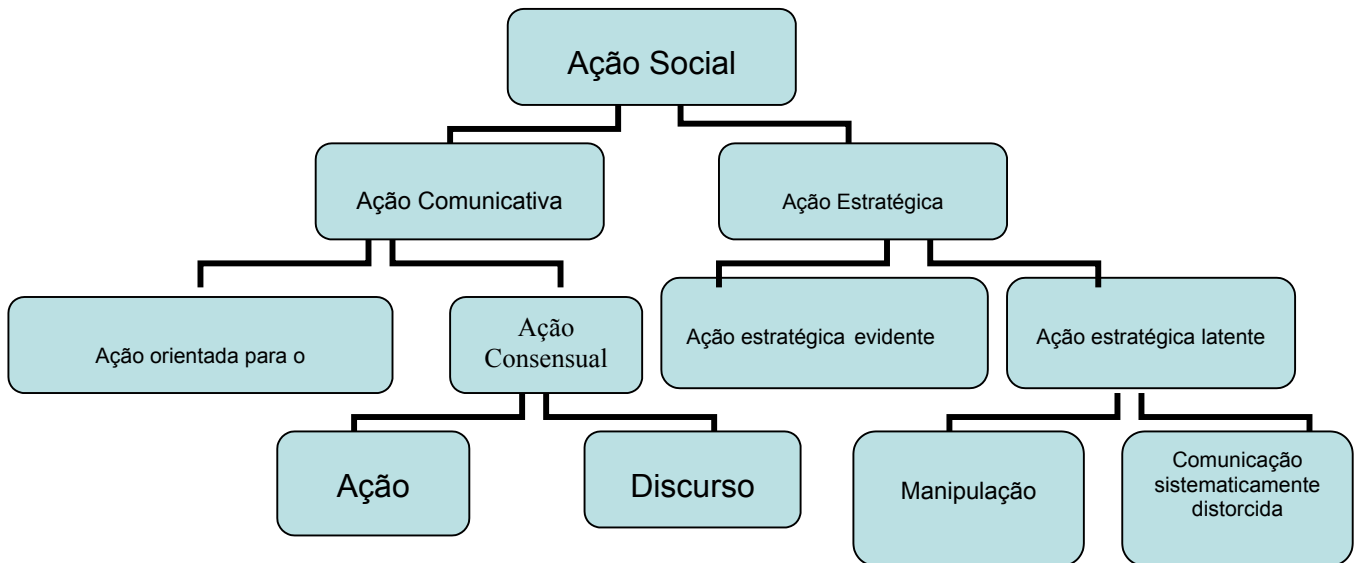
A validade universal de um enunciado implica não apenas a compreensão de seu significado como também as pretensões de validade que fazem com que um ato de fala indique uma ação. Desse modo, o entendimento significa que os participantes visam a um consenso que depende do reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade lançadas nos próprios atos de fala proferidos pelo sujeito falante e agente. O reconhecimento destas pretensões de validade são criticáveis, o que supõe que aqueles que agindo comunicativamente são capazes de criticismo mútuo. Desse modo, tudo decorre do convencimento, sendo que “as convicções assentam-se em última instância num consenso ensejado discursivamente” (HABERMAS, 1989, p.113).

Pode-se então afirmar que a legitimidade num período pós-tradicional de justificação só é possível pela aceitação racional por parte de todos os membros de uma comunidade, numa formação discursiva de opinião e vontade, no contexto de uma situação ideal de discurso. Esta situação pressupõe os três princípios básicos da lógica aristotélica (identidade, não-contradição e terceiro excluído), bem como a possibilidade de todo falante poder falar aquilo em que acredita. Essas regras elaboradas por Habermas levaram Alexy a propor as regras do discurso como segue:

- (3.1) É lícito a todo sujeito capaz de falar e agir participar de Discursos
  - (3.2) a) é lícito a qualquer um problematizar qualquer asserção
    - b) é lícito a qualquer um introduzir qualquer asserção ao Discurso
    - c) é lícito a qualquer um manifestar suas atitudes, desejos e necessidades
  - (3.3) Não é lícito impedir falante algum, por uma coerção exercida dentro ou fora do Discurso, de valer-se de seus direitos estabelecidos em (3.1) e (3.2)
- (HABERMAS, 1989, p.112).

Uma das muitas críticas ao pensamento habermasiano está no fato de que, ao discutir a formação discursiva da linguagem enquanto situação ideal de fala, ele acaba por desconsiderar as relações de poder implícitas aos procedimentos para formação de consenso. Em um esquema elaborado pelo próprio autor, reproduzido a seguir (HABERMAS, 1996, p.10), observa-se que isto não é verdadeiro, mas que sua

preocupação está mais orientada pelas possibilidades de emancipação do que pelas possíveis limitações.



Habermas pensa ser possível encontrar no conceito de consenso uma possibilidade de emancipação. A percepção de que a racionalidade teria um papel fundamental no sentido de distinguir os falsos dos verdadeiros consensos, ou seja, quando e como uma afirmação ou norma pode ser validada, estimula esse autor a resgatar o projeto da modernidade.

visto que os discursos estão submetidos às limitações do espaço e do tempo e têm lugar em contextos sociais; visto que os participantes de argumentações não são caracteres inteligíveis e também são movidos por outros motivos além do único aceitável, que é o da busca cooperativa da verdade; visto que os temas e as contribuições têm que ser ordenados, as relevâncias asseguradas, as competências avaliadas; é preciso dispositivos institucionais a fim de neutralizar as limitações empíricas inevitáveis e as influências externas e internas evitáveis, de tal sorte que as condições idealizadas, já sempre pressupostas pelos participantes da argumentação, possam ser preenchidas pelo menos numa aproximação suficiente (HABERMAS, 1987, p.115).

Assim, Habermas encaminha-se para uma discussão a respeito das instâncias onde seriam possíveis (re)construir o consenso de onde a fala poderia ser exercida em suas condições ideais, e sua resposta parece migrar de uma percepção mais ampla de “mundo da vida” para um alinhamento teórico mais específico, ou seja, o ordenamento jurídico. Segundo Souza,

O direito torna-se fundamental para o projeto habermasiano na medida em que, nas condições das sociedades pós-tradicionais, apenas ele permite a expressão simultânea de um acordo racionalmente motivado com a ameaça de sanções externas. Ele permite, em certo sentido, perceber a relação interna entre constrangimentos sociais inexoráveis e racionalidade, compreendida esta última como a possibilidade de uma condução de vida (individual ou coletiva) consciente (SOUZA, 2000, p.84).

#### Habermas afirma que

O direito vigente garante, de um lado, a implementação de expectativas de comportamento sancionadas pelo Estado e, com isso, segurança jurídica; de outro lado, os processos racionais da normatização e da aplicação do direito prometem a legitimidade das expectativas de comportamento assim estabilizadas – as normas merecem obediência jurídica e devem poder ser seguidas a qualquer momento, inclusive por respeito à lei. [...] Para preencher a função socialmente integradora da ordem jurídica e da pretensão de legitimidade do direito, os juízos emitidos têm que satisfazer simultaneamente às condições de aceitabilidade racional e de decisão consistente (HABERMAS, 1997, p.245-46).

Para Habermas, portanto, o funcionamento de uma esfera pública que garanta os direitos de cidadania, assegurando em última instância a integração social por via da participação efetiva do maior número possível de interessados no debate das questões públicas, estaria no exercício da argumentação para a formulação de consensos em bases racionais em uma institucionalizada e garantida pelo direito vigente.

Considerando estes aspectos, pode-se afirmar que as ONGs têm desempenhado um papel significativo neste processo. Ao conferir visibilidade a temas outrora concebidos como tabus ou ao problematizar questões que estavam impedidas de emergir devido ao forte peso de tradições culturais, elas tendem a

oportunizar a materialização de espaços ideais de fala, proporcionando uma pretensão de validade às mesmas, processo cujos avanços não podem ser desconsiderados.

O paradigma democrático contemporâneo nega a violência, a intolerância e todas as formas de autoritarismo, legitimando o poder político através de consensos sociais, podendo constituir importante elemento fortalecedor do sistema político. Este consenso social não pode ser fundado a partir de princípios, valores e objetivos já que, por definição, são idiossincráticos e, portanto, constituem-se em abstrações desnecessárias para se compreender as ações sociais numa sociedade complexa. Para isso, a alternativa encontrada por Habermas é a assunção de uma postura procedimentalista, proposta esta explicitada no próximo sub-ítem, que visa, garantindo a forma, encontrar um consenso sobre as práticas sociais aceitáveis e factíveis em um determinado contexto social. Balizar as ações sociais neste paradigma implica enormes desafios frente aos conflitos que emergem das diferentes percepções do social, que se refletem em projetos políticos distintos. Nesse contexto, as ONGs possuem um papel fundamental no sentido de propor, lutar e assegurar a continuidade, ampliação e aprofundamento do número e da qualidade dessas alternativas societárias. Pensar o conceito de consenso numa sociedade democrática é considerar como possível e necessária a formulação de respostas às plurais demandas coletivas num processo dialético que se apercebe de sua contingência, mas que tem nela mesma sua potência transformadora que aspira e luta para transformar-se em ato.

Se a condição pluralista contemporânea propicia e, talvez, envereda fortemente para a desintegração social em função do rápido e crescente processo de individualização social, e também pela diminuição da coerção via relativização do aparato ideológico-religioso e engessamento do aparato ideológico-jurídico quanto aos procedimentos legais, resultando em seu não cumprimento, parece que o conceito de consenso constitui elemento fundamental para a discussão da construção, estabilização e continuidade de um projeto democrático, levando-se em

conta os problemas de sua instrumentalização política no domínio público. Este projeto democrático consiste na participação de todas as vozes – consonantes ou dissonantes – da democracia, execrando perspectivas retílineas e autoritárias explícitas ou implícitas sob o resguardo de conceitos demagogicamente utilizados como “liberdade de expressão” ou “politicamente correto”. Faz-se mister entender e analisar as formas como ocorrem os consensos sociais e quais as implicações, positivas e negativas, deste processo, para a construção de uma esfera pública que propicie uma orientação social que transcenda as questões valorativas em seus aspectos particularistas. Ao mesmo tempo, importa preservar um caráter universalista, pelo menos em termos formais, no que diz respeito ao direito à igualdade e ao direito à diferença, ou seja, a garantia de publicização, visibilidade e reconhecimento de identidades particulares, com seus anseios e expectativas assegurando o seu direito à pretensão de validade de suas expectativas. O consenso é uma construção frente a conflitos e contradições diversos, em que, por um lado, se afirmam as identidades e, por outro, se estabelece o senso de coletividade, evitando assim todos os processos de naturalização/reificação social que invariavelmente deságuam em processos antidemocráticos. Nesta perspectiva, o conceito de consenso não produz uma redução da complexidade dos fenômenos sociais, mas pode e é desejável que afaste o máximo possível da concepção de consenso weberiana, marcada pelo imobilismo político, em que uma minoria promove os sentidos da ação segundo seus interesses, cabendo às pessoas à condição de dominadas num processo irreversível de diferenciação social próprio da racionalidade moderna.

Por outro lado, a construção de um consenso racional pode ser facilmente apontada como uma ilusão formalista diante de um mundo onde os imperativos sistêmicos tendem a predominar. O exercício da competência comunicativa pode viabilizar uma transformação política através da reinvenção do cotidiano, desde que

aprofunde as discussões sobre as formas de “ruídos da comunicação”, tentando oferecer alternativas para que as mesmas ocorram em menor grau e quantidade.

Distanciando de simplificações que visam a um equilíbrio fácil das forças sociais, como, por exemplo, a partir da massificação acrítica dos membros de uma determinada comunidade, entende-se que a formulação de consensos parece ser uma alternativa viável para a formalização/resolução dos problemas oriundos do pluralismo societário contemporâneo, na medida em que admite a existência de perspectivas distintas e inconciliáveis de orientação social; admite os problemas referentes à massificação ideológica e às relações de poder; admite que a razão pode oferecer pistas objetivas para os problemas de cada momento histórico em específico desde que se possa visualizar um horizonte discursivo onde a “situação ideal de fala” adquira uma certa concretude social, muito mais um horizonte de expectativas do que um fato consumado em si.

É importante valorizar esses espaços enquanto resultado de lutas e conquistas, como espaços construídos para a participação cidadã. Entretanto, não se pode imaginar que apenas fortalecendo estes espaços, sem a participação efetiva dos membros da sociedade, a democracia se expanda. Daí a importância de se pensar as ONGs enquanto mediadoras deste processo, já que a formulação de consensos depende, basicamente, de uma competência linguística, que deriva em entendimento e participação crítica nas arenas discursivas.

## **2.1 Democracia como Contrato: Apenas Procedimentalismo?**

Segundo Neves (2001, p.136 e segs.), a legitimação de um modelo político democrático pela via procedimental tem várias leituras teóricas neste século. Do positivismo jurídico de Kelsen à perspectiva relativista histórica de Bobbio, da luta estratégica pelo poder (no âmbito eleitoral) de Schumpeter ao “véu da ignorância” de Rawls até as abordagens com um maior viés de ordem sociológica, como Luhmann e Habermas, a possibilidade de efetivação dos ideais democráticos estaria assegurada

por um conjunto de procedimentos previamente escolhido e aceito por todos como base mínima para discussão das questões sociais. A principal inovação de Habermas no que diz respeito ao procedimentalismo é, segundo Santos, o fato de que este processo “passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governo” (SANTOS, 2002, p.52). Esta orientação básica e fundamental de garantia racional de preceitos como igualdade e justiça estaria exclusivamente expressa no ordenamento jurídico, nos moldes de um espaço agônico de participação plural da sociedade. Dessa forma, a transformação gradual em direção a uma sociedade mais justa seria legítima se e somente se fosse realizada pelo não rompimento da ordem democrática. Neste contexto, compete ao Estado zelar pelo surgimento e florescimento dos processos democráticos, garantindo sua manutenção através do cumprimento de suas exigências normativas.

Apesar de Habermas apresentar uma preocupação com o “mundo da vida” enquanto instância fundamental para se pensar as relações sociais, os problemas referentes à colonização deste pelo sistema faz com que suas reflexões sobre a superação deste fenômeno só possam ser dadas a partir do estabelecimento das bases teóricas de uma formulação formal da democracia, ou seja, das regras do jogo democrático, adotando uma postura minimalista de democracia. Para discutir esta orientação procedimental foi escolhida a proposta de Habermas pelo fato desta ser considerada mais profunda e abrangente, envolvendo a idéia daquilo que denominamos aqui de duplo consenso. Como dito, para esse autor a democracia estaria assegurada ao se fundar na possibilidade de consenso tanto em relação às regras prévias do debate quanto em relação à conclusão do debate. A inovação de Habermas está no fato de que este autor não pressupõe um estado inicial ou ponto de partida em termos de conteúdos nos moldes de uma moralidade transcendental e universal kantiana, mas cogita a possibilidade de formação de consensos pelo critério racional. A viabilização de uma vivência democrática em sociedade está, pois, circunscrita à idéia de espaço público, sendo este o locus do exercício

procedimental sob a égide do paradigma racional moderno para a construção dialógica de consensos, o que resume, de certa forma, esta concepção de democracia. Dadas às críticas com relação à capacidade explicativa de seu esquema teórico e aplicabilidade prática de suas reflexões, o autor passou a reconhecer “o papel fundamental dos partidos políticos na representação dos interesses” e a atribuir “aos procedimentos jurídicos, que estabelecem as normas de implantação e realização dos fóruns de decisão, uma imparcialidade capaz de abolir ou pelo menos minimizar os desequilíbrios de posições” (ARAGÃO, 2002, p.24), possibilitando a passagem do poder comunicativo ao poder administrativo.

Ao propor a restauração da unidade da razão, através do paradigma do entendimento, enquanto interação geral da sociedade por meio da força discursiva de uma vontade geral, Habermas permite não apenas reintegrar o espaço público, como resgatar a própria idéia de contrato ou pacto originário. Mais que isso, é o resgate da forma contrato, enquanto confrontação permanente no seio de um espaço público (matriz republicana), baseado em um padrão de reciprocidade (ideal democrático), que pode se contrapor à ética oligárquica da prevalência do privado sobre o público. Um interessante exemplo deste processo é o orçamento participativo. No Brasil, nas últimas décadas, constata-se uma proliferação destas experiências, como apontado na pesquisa de Pires e Avritzer intitulado *O Orçamento Participativo e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial*. Este estudo, realizado pelo Projeto Democracia Participativa DCP/UFMG (2004), demonstra que nas gestões 1989-1992 existiam 12 orçamentos participativos (OP) em atividade, número que cresceu para 36 nas gestões 1993-1996, para 103 nas gestões 1997-2000, e para 194 em 2001-2004. Ainda que, segundo a pesquisa, a maior concentração dessas experiências esteja no sul do País e seja pequena em face do universo dos mais de 5.000 municípios existentes no Brasil, é importante ressaltar que mais de 100 delas aparecem em cidades com mais de 100.000 habitantes. O orçamento participativo pode ser considerado uma inovação democrática na



gestão das cidades, uma vez que relaciona de forma singular a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação. Trata-se de uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Assim como o orçamento participativo, a ação das ONGs favorece a implementação da racionalidade procedimental, podendo expandir sua atuação a ponto de conseguir resultados tão bons quanto esta experiência supracitada, conforme é possível constatar pelo resultado de inúmeras e diversas atividades desenvolvidas por estas organizações.

A esse propósito parece fundamental o estabelecimento de uma relação entre a forma contrato, enquanto pacto originário, e contrato institucionalmente/legalmente estabelecido, como, apesar das falhas, foi desenhado pela lei que institui as OSCIPs. Em outras palavras, nenhum contrato legal perdurará ao longo do processo histórico se não estiver ancorado em um pacto social originário do qual participe a uma parcela da sociedade e que contemple, ao menos em parte, seus múltiplos interesses.

A democracia, não redutível a um mero formalismo burocrático-legal, faz com que a busca de seu ideal implique o reconhecimento de se estar experimentando, de fato, um estado plutocrático ao invés de um estado democrático de direito. Recuperar o caráter ético-normativo da democracia onde a cidadania e a soberania popular imperem, considerando o caráter autodeterminante da democracia e o papel pedagógico e transformador da política, é um dos grandes desafios do pensamento contemporâneo. Pensar a importância das instituições e repensar as articulações entre as forças sociais e as instituições estatais com vistas a uma regulamentação emancipadora na qual as ONGs desempenhem e possam desempenhar um papel participativo e de controle social ainda melhor é o assunto deste texto.

Talvez o texto mais sintético e elucidativo de Habermas sobre sua concepção (procedimentalista) de democracia em termos de sua normatização e operaciona-

lização empírica, que ele denomina “política deliberativa”, esteja em seu ensaio “Três Modelos Normativos de Democracia”, onde identifica seu modelo como uma síntese/complemento/superação da tensão existente entre duas correntes interpretativas da democracia: liberal e republicana.

Partindo das considerações de Michelman para realizar a distinção entre os modelos liberal e republicano, Habermas entende que, enquanto o primeiro pressupõe uma regulação social via poder soberano estatal e mercado, o segundo oferece, nas palavras de Habermas, uma outra possibilidade de integração social, ou seja, a solidariedade.

Definidas dessa forma, Habermas destaca três conceitos norteadores dessas idéias: o conceito de cidadão, de direito e de processo político. Para melhor visualização destes conceitos, estes foram esquematizado no quadro abaixo.

QUADRO 1 – MODELOS DE DEMOCRACIA

CONCEITO	MODELO LIBERAL	MODELO REPUBLICANO
Cidadão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A cidadania é mensurada em face da acessabilidade aos direitos frente ao Estado e demais cidadãos.</li> <li>- Garantia dos direitos políticos, como exemplo o direito ao voto.</li> <li>- Controle dos cidadãos via poder estatal.</li> <li>- Defesa intransigente do direito subjetivo, entendido aqui como direitos negativos, ou seja, garantia da ação particular dos indivíduos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funda-se nos direitos positivos, isto é, na idéia de participação.</li> <li>- Sujeitos responsáveis numa comunidade de livres e iguais.</li> <li>- Autodeterminação dos cidadãos com garantias institucionais da liberdade pública.</li> <li>- O exercício do direito e da liberdade antecede a própria política (autonomia preexistente).</li> <li>- Garantia de um processo inclusivo da formação da vontade e da opinião.</li> </ul>
Direito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define o direito cabível em cada caso particular.</li> <li>- O direito é regido por critérios racionais ou revelações transpolíticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primado do teor jurídico que possibilite e garanta a integridade de um convívio eqüitativo, autônomo e fundado sobre o respeito mútuo.</li> <li>- Sua legitidade provém de sua gênese (autodeterminação do povo e Domínio impessoal das leis).</li> </ul>
Processo político	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A política é uma luta pelo poder administrativo, regida pela lógica de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A política é um processo comunicativo.</li> <li>- O poder administrativo só pode ser aplicado com base em políticas e no limite das leis que nascem dos processos democráticos.</li> </ul>

FONTE:: Habermas (2002, p. 269-284)

Considerando os dois modelos acima mencionados, afirma Habermas (1996, p.277) que:

O terceiro modelo de democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo.

Isso é possível porque

Esse procedimento democrático cria uma coesão interna entre negociações, discursos de auto-entendimento e discursos sobre justiça, além de fundamentar a suposição de que sob tais condições se almejam resultados ora racionais, ora justos e honestos. Com isso, a razão prática desloca-se dos direitos universais do homem ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade e restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura de comunicação lingüística (HABERMAS, 1996, p.278).

Assim, pode-se afirmar que para construir uma ordem democrática é necessária a criação de instituições capazes de processar a complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais, dependendo de processos por vezes demorados e muitas vezes contraditórios de elaboração coletiva.

A legalidade discursiva viabiliza a legitimidade das reivindicações. O direito passa a ter uma função pedagógica e transformadora da sociedade, com força e função integradoras, reequilibrando o mundo vivido com o sistema, aproximando a faticidade da validade. O contexto discursivo de caráter procedimental garante o exercício das diferenças ao defender a relevância da participação política da sociedade civil. Este conceito é fundamental para entender a dinâmica da esfera pública, pois traz à tona o problema referente à formação discursiva da vontade, que diz respeito a uma cultura política favorável ao desenvolvimento do potencial discursivo. A garantia de reconhecimento da vasta gama de pontos de vista decorre de um alto nível de participação que não pode ser confundido com um ativismo político de caráter tão-

somente superficial-pragmático, dado às limitações das propostas de democracia direta como acima mencionadas, mas que envolva a idéia de interesse em participar. A recorrência ao direito é válida, importante e fundamental para burilar as múltiplas arestas do fenômeno democrático.

Reinventar a democracia, nesta perspectiva, significa (re)conquistar a confiança da sociedade nas instituições políticas do Estado democrático. A democracia não é um futuro estado de coisas nem um conjunto de princípios atemporais que governa o dia-a-dia da atividade política.

Em obra publicada posteriormente, o autor afirma que “é preciso criar não somente um sistema de direitos, mas também a linguagem que permite à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros de direitos iguais e livres” (HABERMAS, 1997, p.146).

Habermas afirma ainda que

a análise das condições de gênese e da legitimação do direito concentrou-se na política legislativa, deixando em segundo plano os processos políticos. [...] [e que] [...] A criação legítima do direito depende de condições exigentes, derivadas dos processos e pressupostos da comunicação, onde a razão, que instaura e examina, assume uma figura procedimental (HABERMAS, 1997, p.9).

Em outras palavras, o direito estaria sofrendo uma crise de legitimação por estar constituído dentro de uma lógica sistêmica. A superação desta crise dar-se-ia pela implantação de uma racionalidade dialógica-comunicativa, envolvendo os atores sociais, dentro de um paradigma procedimentalista. A radicalização do processo de colonização do sistema pelo mundo da vida resulta num encadeamento de crises de legitimidade normativa que perpassa e se aprofunda quotidianamente.

Segundo Neves,

Diante do exposto, pode-se concluir que o Estado democrático de direito, ao pressupor reciprocamente uma esfera pública pluralista, legitima-se enquanto é capaz de, no âmbito político-jurídico da sociedade supercomplexa da contemporaneidade, intermediar consenso procedimental e dissenso contenedístico e, dessa maneira, viabilizar e promover o respeito recíproco

às diferenças, assim como a autonomia das diversas esferas de comunicação (NEVES, 2000, p.154).

Considerando as afirmações acima, entende-se que o processo de institucionalização das ONGs possibilita que o comportamento, nos anos 70 orientado pela espontaneidade, passe, a partir dos anos 90, a ser substituído por uma previsibilidade regular. A estabilidade e consistência das instituições democráticas proporciona uma tendência de se pensar e atuar a longo e médio prazos, assegurando ganhos na medida em que atingem objetivos que se materializam em termos práticos e formais.

Concorda-se com Habermas em que a promoção e sustentação de um diálogo social é um importante instrumento para assegurar um futuro mais equânime e justo nas relações sociais no Brasil, alicerçado numa instância legal. O diálogo constitui-se como um axioma aporético. São critérios deste diálogo os princípios de boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo, num processo sempre em construção e reformulação, sendo repudiadas as práticas que não atendam a estes princípios. O exercício destes critérios requer a publicidade dos fatos sociais, um fundamento normativo previamente delimitado para que o diálogo ocorra, bem como o reconhecimento legal, ou seja, a aceitação de que, ao final da discussão, sejam aceitos por ambas as partes os resultados do processo pela construção de instrumentos normativos com eficácia garantida pelos poderes públicos. A participação dos agentes neste processo, de forma voluntária ou incentivada, não pode prescindir da paridade de representação previamente estabelecida.

Este diálogo, contudo, somente se fortalece mediante a consolidação de organizações sociais fortes e representativas dos interesses e demandas populares. As ONGs, nesse sentido, podem assumir este papel com critérios objetivos, pois, do ponto de vista desta pesquisa, é atribuição dessas organizações consolidar os instrumentos normativos pela sua utilização em seus respectivos níveis e âmbitos de representação. Para que este processo se torne mais transparente, fortalecendo-se, é

necessário que estas organizações se assenhorem do seu papel, possibilitado legalmente pela Constituição Federal, mas que primem, igualmente, pela sua sustentabilidade ideológica e financeira, assegurando sua titularidade enquanto OSCIPs.

Esse processo assume um importante papel no sentido de dinamizar e arejar as atuais estruturas estatais, pois, não fazendo parte delas mas sendo parte integrante legítima, interage dialogicamente com as mesmas, construindo contratos e consensos, materializando de modo mais elaborado o ideal democrático. Também o mercado, ao ser confrontado com uma concepção de direito, legalmente assegurada pelo Estado, tem sua forma de atuação modificada neste processo.

## **2.2 Consenso ou Dissenso?**

Considerando as reflexões feitas anteriormente, advoga-se aqui que o consenso em seu sentido habermasiano é fundamental para pensar e disseminar práticas democráticas. O dissenso, apresentado enquanto uma possibilidade analítica alternativa, coloca em discussão esta forma de pensar a realidade, sendo importante, pois, este confronto para assegurar o fortalecimento democrático pelo debate de suas possibilidades de materialização no contexto contemporâneo.

A perspectiva que preserva a tensão nas relações democráticas está presente, entre outros, no pensamento de Hirst. Iulianelli (2001) ao traçar uma comparação entre Rawls e Hirst no que diz respeito às instituições democráticas, retoma deste último a idéia de que dentro de um determinado grupo existem divergências internas paralelamente à diversidade de grupos. Assim, há uma disputa por interesses (externos e internos) que gera a formação de “alianças táticas”. O agir democrático consistiria, basicamente, nesta influência e tensão recíprocas, numa interação entre diversos atores orientados por relações de poder. Mas, mesmo assumindo essa diversidade, acaba por advogar o consenso por meio do conceito de poliarquia, ou seja, quando uma pluralidade de organizações compete pela influência de determinada

situação, gera-se a possibilidade de (provisórias) coalizões visando a interesses de cunho pragmático, o que possibilita, às vezes, que minorias tornem-se maiorias em circunstâncias ocasionais.

A dificuldade analítica desta postura consensual é explicitada por Young quando este afirma que a teoria democrática baseada na discussão tem dois problemas:

Em primeiro lugar, ao restringir seu conceito de discussão democrática estritamente à argumentação crítica, a maioria dos teóricos da democracia deliberativa supõe uma concepção carregada de viés cultural, o que tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas ou grupos. Os teóricos deliberativos tendem, além disso, a supor incorretamente que os processos de discussão que visam ao entendimento entre as partes têm necessariamente de partir de um elemento comum de entendimento ou de ter como objetivo um bem comum (YOUNG, 2001, p.365).

Nesta linha de raciocínio, argumenta Neves:

Entretanto, é inegável que a hipercomplexidade da sociedade moderna, com uma diversidade incontável e contraditória de valores e interesses, torna praticamente impossível uma reconstrução racional do mundo da vida a partir da ação comunicativa no sentido estrito de uma ação orientada para o entendimento subjetivo. A ocorrência do consenso na interação é eventual (NEVES, 2001, p.128-129).

Nesse sentido, o consenso é eventualmente possível, apenas uma probabilidade e nunca uma certeza. Desse modo, seria importante evitar uma abordagem espontaneísta, voluntarista e idílica das práticas procedimentalistas orientadas para o consenso. Assim, a construção alternativa a este modelo teórico é a retirada de foco da idéia de consenso, substituindo-a pela idéia de dissenso.

Uma das propostas no que diz respeito a pensar o jogo democrático nos termos de dissenso é encontrada em Mouffe, razão pela qual será dada maior atenção às suas reflexões.

Segundo Mouffe, a explosão de particularismos (expressões étnicas, religiosas e outras) nega peremptoriamente a razão liberal iluminista, em que a manutenção da democracia implica não aceitar as orientações universalistas e racionalistas do

projeto da modernidade. O procedimentalismo pode alcançar, no máximo, um resultado hegemônico provisório por força (e nunca um consenso), sendo o debate racional uma pura ilusão, pelos motivos acima já mencionados. A pluralidade da sociedade implica um antagonismo que é irreduzível a um enquadramento consensual, mesmo porque isso seria o fim da democracia. Segundo a autora,

O próprio momento da sua realização [da democracia] seria também o início da sua desintegração. Deve ser concebida como um bem que só existe como bem enquanto não pode ser alcançada. Portanto, uma tal democracia será sempre uma democracia “futura”, uma vez que o conflito e o antagonismo são, simultaneamente, condição de possibilidade e condição de impossibilidade da sua total realização (MOUFFE, 1996, p.19).

A democracia radical é, em última instância, uma impossibilidade, já que o dissenso nunca pode ser resolvido. Para esta autora, cada uma das múltiplas perspectivas sociais tende a anular a outra, o que leva à necessidade de uma constante rearticulação e renegociação, sem um ponto de equilíbrio ou harmonia final. Um acordo quanto a procedimentos é insuficiente e mesmo inviável. Assim, a “solução” pressuporá o conflito nunca encerrado. Isso porque, segundo ela,

Um processo democrático saudável exige um choque vibrante de posições políticas e um conflito aberto de interesses. Quando isso falta, poderá ser demasiado facilmente substituído por uma confrontação entre valores morais não negociáveis e identidades essencialistas (MOUFFE, 1996, p.17).

Sendo assim, é nas contradições que a política efetivamente se exerce e uma democracia plural e radical não pode ser pensada sem a idéia de antagonismo, pois o político, por definição, é antagônico. O sugestivo título de um de seus livros – o regresso do político – significa justamente recolocar o antagonismo como centro do discurso democrático.

Para Mouffe, a democracia em sua radicalidade implica na impossibilidade de uma realização final da democracia, dada a tensão irresolúvel entre igualdade e liberdade. O antagonismo é inerente e condição *sine qua non* da democracia. O fim do antagonismo é o fim do político e da democracia, por definição.



Assim, com o conceito de antagonismo a autora consegue agregar parte do projeto racional da modernidade (a busca da justiça, da igualdade) a elementos da subjetividade, em níveis macro e microorganizacionais, consideradas as relações de ideologia e poder (DALLMAYR, 2001), defendendo a multiplicidade de possibilidades do exercício da democracia. Segundo Mouffe (1996, p.33),

Aquilo de que necessitamos é de uma hegemonia de valores democráticos (rearticulação de um maior número possível de lutas democráticas), o que exige uma multiplicação de práticas democráticas, institucionalizando-as num número cada vez mais diverso de relações sociais, de forma que possa ser constituída uma multiplicidade de posições de sujeito a partir de uma matriz democrática. [...] Uma tal hegemonia nunca será completa e, de qualquer forma, não é desejável que uma sociedade seja governada por uma única lógica democrática. As relações de autoridade e de poder não podem desaparecer completamente e é importante abandonar o mito de uma sociedade transparente, reconciliada consigo própria, porque este tipo de fantasia conduz ao totalitarismo. Um projeto de democracia radical e plural, pelo contrário, exige a existência de multiplicidade, de pluralidade e de conflito e vê neles a *raison d'être* da política.

Esta idéia é compartilhada com Santos (2002, p.77), quando este defende que a democracia participativa será fortalecida se lutarmos pelo fortalecimento da demodiversidade e ampliação do experimentalismo democrático.

No entanto, apesar dos significativos avanços desenvolvidos até aqui, a autora recai, em parte, no que critica. Veladamente, acaba por concordar com a existência de um consenso, já que aceita a necessidade de um procedimento preliminar para assentar as bases da discussão sendo necessário “um novo 'senso comum', que transforme a identidade de grupos diferentes, de forma que as exigências de cada grupo possam ser articuladas com as dos outros, segundo o princípio de equivalência democrática” (MOUFFE, 1996, p.33). O que ela propõe

[...] é que a adesão aos princípios políticos do regime democrático liberal seja considerada a base da homogeneidade exigida pela igualdade democrática. Os princípios em questão são os da liberdade e igualdade e é evidente que eles podem dar origem a muitas interpretações e que ninguém pode pretender ter a interpretação “correta”. Por isso, é necessário estabelecer um certo número de mecanismos e procedimentos para chegar a decisões e para determinar a vontade do Estado no quadro de um debate sobre a interpretação desses princípios.

Um pouco mais afrente, ela tenta amenizar esta idéia de consenso, afirmando que:

[...] temos de ver o parlamento [...] como o lugar onde [...] deveria ser possível chegar a um entendimento quanto a uma solução razoável, tendo presente que tal entendimento nunca poderá ser definitivo e deverá permanecer sempre aberto ao desafio (MOUFFE, 1996, p.174).

Apesar de algumas reservas, a investigadora anglo-saxônica sempre vai afirmando que

para defendermos o liberalismo político e o pluralismo numa perspectiva não racionalista temos de ver o parlamento, não como o lugar onde se pode aceder à verdade, mas sim como o lugar onde, através da discussão e da persuasão, deveria ser possível chegar a um entendimento quanto a uma solução razoável, tendo presente que tal entendimento nunca poderá ser definitivo e deverá permanecer sempre aberto ao desafio (MOUFFE, 1992, p.174).

Analisando acuradamente alguns trabalhos mais recentes da autora, percebe-se que esta tem mudado o conceito de antagônico (que expressa a tensão entre as diversas identidade sociais) para o conceito de agônico, caracterizado como a existência de regras previamente ajustadas que fazem com que os adversários partam sua luta de um ponto comum, o que de resto, assegura a legitimidade. Mouffe(2003) propõem uma distinção entre agonismo e antagonismo, procurando se desvincilhar das dificuldades de sua posição teórica, separando os conceitos de “político” e “política”, mas as críticas até aqui realizadas não perdem seu significado.

Considerando estas breves reflexões, fica patente a insuficiência analítica da idéia de consenso para responder a diversas questões e que sua orientação procedimental opera um formalismo pseudo-eficiente para dar conta da pluralidade contemporânea. Entretanto, a posição contrária, apesar de fazer pequenos sobrevoos, acaba retornando ao patamar procedimental-consensualista. Se a idéia de dissenso é inviável em sua radicalidade, também o consenso tem seu calcanhar de aquiles como acima demonstrado.

Um outro ponto, e retomando o pensamento de Habermas, é pressupor o consenso como alternativa aos problemas sociais, entendendo este conceito muito mais como Weber o pensa do que como Habermas. Nesse sentido, já a algumas décadas, Finley alertava que:

[...] em todas as democracias ocidentais, hoje em dia, existe uma relutância em colocar em risco o equilíbrio vigente entre os interesses regionais ou de classes. [...] “A tranquilidade política e o consenso” tornaram-se, aparentemente, o interesse nacional dominante [...] O consenso não é necessariamente um bem em si (FINLEY, 1988, p.93).

O otimismo racionalista não deve ser confundido com covardia otimista, que se converte numa docilidade neutralizadora de conflitos. Uma discussão pública e racional que produziria normas ético-jurídicas consensualmente formuladas (daí sua legitimidade) tem por uma de suas finalidades depurar os conflitos que existem na sociedade antes da busca do consenso, transpassando-a e condicionando-a. O “horror” de Habermas ao dissenso tem sua razão de ser, pois a defesa do consenso é a própria condição de existência da teoria habermasiana, pois

o alto risco de **dissenso**, alimentado a cada passo através de experiências, portanto através de contingências repletas de surpresas, tornaria a integração social através do uso da linguagem orientado pelo entendimento inteiramente implausível, se o agir comunicativo não estivesse embutido em contextos do mundo da vida, os quais fornecem um apoio maciço ao pano de fundo consensual (HABERMAS, 1997, p.40, grifo nosso).

O conceito de democracia em seu sentido amplo, para além de um mero contorno institucional/estatal, está fundamentado e assegurado por um ideal de legitimidade política originário das demandas e anseios de uma coletividade. No período grego, momento de seu exsurge histórico, a democracia apresentou-se numa perspectiva reducionista porque, dentre outros motivos, uma grande parte da população não tinha o status para ser e fazer política, sendo que esta percepção negativa de democracia foi ciclicamente retomada por diversas abordagens posteriormente agrupadas sob o nome de elitismo democrático (BOBBIO, 2000, p.325-326). Paralela

e diferente desta concepção negativa, a noção de participação política em forma de um espiral crescente espalhou-se chegando às franjas da sociedade a partir de uma renovada concepção de cidadania, obrigando a pensar as formas de convivência face às visões e contradições incomensuráveis em termos qualitativos e quantitativos a respeito dos mais diversos aspectos da convivência social. Uma das expressões mais contundentes deste processo é o surgimento e ampliação crescente do número de ONGs, que dado à sua forma de atuação e as demandas que reivindicam, expressam à seu modo as tensões do atual momento histórico.

A percepção da existência de um pluralismo político-cultural como um fenômeno autolegitimável *per se* a partir de uma igualdade política presumível e aceita *ex ante*, que pode e deve ser assegurada por uma organização democrática do Estado tornou-se um ponto de vista, ao menos analiticamente, hegemônico no mundo ocidental. Neste contexto de pluralismos que não devem ser suprimidos por perspectivas totalizadoras da realidade e tendo em consideração as relações de poder que se exercem na sociedade, a discussão sobre as garantias proporcionadas pela ideia de cidadania num contexto democrático migraram, por parte de autores como Habermas, da discussão dos conteúdos para a discussão da forma. Se os valores são inconciliáveis, compete à sociedade estabelecer uma forma democrática que assegure o convívio desta multiplicidade pelo consenso a partir de procedimentos acordados previamente à discussão dos conteúdos.

Se a discussão política esbarra nos limites paradoxais de formulações universais que defrontam-se com a diversidade que por definição é anti-essencialista, a reflexão política instrumental da formulação de acordos que expliquem, justifiquem e melhorem as condições de convívio social obrigam-se a se referenciar num lastro filosófico-moral que impossibilita a tradução deste enquanto formulação de políticas públicas concretas isentas ou que pelo menos diminuam significativamente o sopesar tendencial de particularismos legítimos destas demandas, conseqüências dos paradoxos acima mencionados. Não obstante a existência deste fenômeno, a sociedade continua

a existir, rindo-se da falta ou impossibilidade de uma explicação causal objetiva que lhe compreenda e antecipe, permitindo o oferecimento de um norte específico às relações sociais, sem, entretanto, sucumbir ao caos.

Dessa forma, é reafirmada a necessidade da busca consensual-procedimental da atuação das ONGs, possível de ser exercida dentro de procedimentos formal-legais. Assim, se reafirma, em teoria, a importância da assunção de uma perspectiva mínima de democracia pelas ONGs além de outras organizações da sociedade, calcada em discursos e práticas éticas, formais, consensuais e contratuais.

De posse do instrumental analítico acima explicitado, no capítulo seguinte procura-se pensar como funciona os processos de controle e participação social a partir do pensamento habermasiano, centrado na atuação das ONGs e tendo como foco outras duas categorias: inclusão e exclusão social. Elemento de fecunda relevância é avaliar a possibilidade do exercício da política em sua forma democrática, considerando a multiplicidade de possibilidades e critérios múltiplos para ação nesta realidade.

### 3 ESFERA PÚBLICA, CONTRATO E CONTROLE SOCIAL

*Onde não há luta pela democracia, não há democracia.*

(Spinoza).

Nos capítulos anteriores procurou-se desenvolver uma reflexão que permitisse pensar a democracia em sua perspectiva minimalista, destacando como uma reflexão balizada pelas idéias de contrato e consenso podem orientar uma formulação crítica no que diz respeito a atuação das ONGs. Dando atenção preferencial ao pensamento de Habermas, foi destacada a concepção procedimentalista da democracia como um modelo capaz de conjugar as fundamentos racionais e de legitimidade do processo democrático, constituindo-se, desse modo, uma interessante alternativa de análise da democracia contemporânea. Dando continuidade a este raciocínio, neste capítulo pretende-se aprofundar a discussão desta perspectiva contratual da democracia, destacando a possibilidade de seu controle de acordo com uma formulação crítica do conceito de esfera pública.

Nesse sentido, é importante estabelecer um diálogo entre o contratualismo de Habermas e suas limitações, criticando a vertente liberal desta perspectiva, mas assumindo como uma possibilidade de pensar a intervenção das ONGs, de modo crítico e construtivo, na medida em que estas organizações desenvolvem uma interlocução cada vez maior com as esferas estatal e de mercado. Visando o atendimento das demandas sociais, o elemento contratual adquire um caráter central na perspectiva de participação, formalização, controle e execução de programas públicos, engendrando aqui uma renovada concepção de esfera pública, cuja sistematização encontra-se nas linhas que se seguem.

### 3.1 Um conceito de Esfera Pública

A história do Brasil no século XX pode ser pensada, em termos político-formais, como uma tensão contínua entre ditaduras e democracias, onde o poder político se mostra fenomenologicamente com um forte viés plutocrático. Se a última experiência de um regime de exceção deixou marcas profundas, estas cicatrizes paradoxalmente possibilitaram, entre outros fatores, a transformação do discurso democrático-cidadão em uma prática efetiva, continuamente aperfeiçoada. Apesar do profundo hiato entre as elites e as classes populares, experimenta-se hoje um momento de estabilidade democrática. Pesquisas cíclicas realizadas sobre a percepção da democracia no Brasil, realizadas em 1994, 1998 e 2002 e publicadas no jornal *Folha de S.Paulo*, mostram sempre um índice de aprovação deste regime acima de 60% e a transição democrática realizada entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva não demonstra desgastes significativos que justifiquem uma eventual ruptura do sistema democrático. Essa percepção da necessidade da manutenção do regime democrático por parte da população em geral reforça a idéia da oportunidade de aproveitar intensamente este momento histórico favorável, fortalecendo as condições de participação cidadã, decisiva para transformar regimes formais em democracias efetivas.

No Brasil, um dos problemas é aprofundar a cultura democrática, repensando os processos de participação e o seu desenho institucional em voga, desafio cujas conseqüências começam a ser exploradas com maior freqüência e intensidade, como por exemplo em Lüchmann (2003).

No intuito de adentrar nesta discussão que percebe a existência de poucas e crescentes, por vezes frágeis mas significativas mediações institucionais entre Estado, mercado e sociedade, entende-se que o resgate de algumas questões pontuais no Brasil nas últimas décadas se faz aqui necessário para a retomada teórica-analítica deste processo histórico.

Em meados da década de 60, num contexto de ebulição social, teve início o último período ditatorial que a sociedade brasileira teve o desprazer de experimentar. A aliança entre a corporação militar e a burguesia, financiada pelo capital internacional pôs em marcha seu processo golpista alcançando seu intento em 1964.

Amparado por um nacionalismo exacerbado, este regime ideologicamente orientado por interesses internacionais consistiu no aprofundamento da ruptura existente entre sociedade civil e governo, pela obstrução dos canais de participação como o fim das eleições, ou possibilidade de formação de partidos políticos. Para além da esfera política-partidária, a censura a filmes, livros e atuação dos sindicatos, entre tantos outros exemplos, contribuíram significativamente para obstruir o processo participativo. A transformação da idéia de cidadania em “subversão à ordem” foi uma das formas de manter o poder repressor, desautorizando a voz e a vontade popular em suas demandas.

A alteração desta caótica situação foi possível a partir da conjugação de uma série de fatores internos ao governo, como por exemplo a disputa interna pelo comando político, destacando aqui como um dos principais elementos, as organizações da sociedade civil, que criam novos espaços sociais e desenvolvem novas formas de sociabilidade que serão cruciais para a retomada democrática do país, em termos formais, e a continuidade deste movimento após sua institucionalização.

A partir do último quartel do século XX, enquanto se desenhava uma “abertura segura, lenta e gradual” do regime militar, concomitantemente vários movimentos sociais entram em cena (SADER, 1995), dando vez e voz ao popular (DOIMO, 1995). As crises econômica, política e cultural e as novas formas de sociabilidade e valores emergentes possibilitaram a construção de um novo imaginário coletivo. Na medida em que é dada uma “visibilidade” maior, uma atenção a estes grupos, multiplicaram-se as iniciativas, baseadas na mobilização e na organização das comunidades. Enquanto, paralelamente, os partidos políticos passam a questionar o paradigma político vigente,



o sindicalismo renascido logo em seguida ganha contornos nacionais com a formalização da Central Única dos Trabalhadores (CUT). A possibilidade de eleições diretas e as transformações aspiradas por quase todos os setores sociais produzem um forte movimento que aspira modificações estruturais. Os vários setores da sociedade e, mais especificamente, os movimentos sociais, num processo de diferenciação cada vez mais heterogêneo e, por consequência, complexo, faz com que os interesses se multiplicassem e se organizassem, exigindo crescente participação na definição e na gestão dos assuntos de governo. Cria-se a necessidade de múltiplos canais de participação, de representação, de negociação e de articulação desses interesses, muitas vezes conflitantes. Demandando novas modalidades de participação política, tais movimentos compareceram no cenário público reivindicando a autonomia da sociedade em relação ao Estado. Neste momento de enorme convulsão social, a utopia da possibilidade de uma efetiva transformação social ganhou um alento nitidamente inovador com o surgimento de um grande número de ONGs, cada vez mais presentes e atuantes no cenário nacional. Estas organizações, representativas de inúmeros interesses, exercem suas atividades em diversos níveis de espaços articulados, reconstituindo gradualmente os espaços comunitários e, conseqüentemente, abrindo novas dimensões para a inserção social e exercício da cidadania, dirimindo processos de exclusão social. Esta revitalização do cenário político via questionamento direto do sistema político vigente e a crescente complexificação societária geram, entre outros, uma nova forma de pensar a idéia de movimento social e deste processo de diferenciação social é que surgem as ONGs. Nesse momento, três posicionamentos desta pesquisa merecem ser esclarecidos ao leitor.

Primeiramente, na breve reconstrução histórica da qual esta pesquisa não poderia se eximir, é necessário estar atento a algumas questões pontuais para não incorrer numa percepção idealista e evolucionista – considerada aqui equivocada – já que não se pode tratar uma seqüência particular de eventos ocorridos numa dada

sociedade enquanto lei histórica determinística que resulte diretamente na transformação social. Desse modo, esta reconstrução serve mais como inspiração analítica, fruto de uma preocupação empírica, para distinguir e diferenciar uma realidade percebida como complexa e concebida como pluralista. Mais do que se preocupar sobre o que aconteceu e fazer previsões sobre o futuro, o foco está no porque destes acontecimentos e seus reflexos na sociedade hodierna, pois o melhor remédio para o fatalismo histórico e filosófico é a memória crítica dos acontecimentos.

Segundo, este processo histórico, como qualquer outro, é dotado de complexas relações como por exemplo a batalha ideológica pela bandeira da legitimidade e sua paternidade, ocorrida neste período. Cabe lembrar que ao longo da década de setenta e na primeira metade dos anos oitenta, o governo militar desenvolveu um processo de liberalização do regime com vistas a aumentar seu grau de legitimidade, tomando algumas medidas que visavam melhorar a imagem do regime pela construção de canais de representação de interesses. Desse modo, foram realizadas eleições para cargos do poder executivo, adotou-se uma política de crescente liberdade de imprensa bem como de associação e de organização partidária. Alguns projetos e programas governamentais previam a criação de comissões ou conselhos que deveriam ter entre seus componentes representantes da sociedade civil. Se a pressão dos grupos sociais foi importante neste processo, há que se considerar na análise o uso estratégico da “abertura” destes espaços.

Terceiro, a defesa empreendida das ONGs não pode ser tomada como uma apologética ideológica, mas, a partir da recuperação da trajetória destas organizações, atentar para a necessidade de estas organizações não perderem a radicalidade própria de sua nascente, mantendo seu caráter demiúrgico, ainda que o contexto contemporâneo requeira uma metamorfose da sua forma clássica de atuação, não generalizável a todas estas organizações, mas importante para a manutenção do regime democrático.

Isso posto, pode-se continuar esta linha de raciocínio afirmando a constatação de que, a partir da década de 70, ocorreu um impressionante e contínuo crescimento de ONGs em termos de quantidade de organizações, bem como de qualidade de seu trabalho, como atestam Scherer-Warren (1993, 1998, 1999), Fernandes (1994), Landim (1995), Tenório (1997), Gohn (2000), Roche (2000), Santos (2000, 2002), entre tantos outros.

A partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, tornaram-se instituições reconhecidas e socialmente legitimadas, definidas pelas suas competências e habilidades. Estas organizações são elementos fundamentais para se compreender o processo de redemocratização no Brasil, que, inegavelmente, vem se consolidando nas últimas décadas. Desta forma, a reformulação/criação de um novo *modus operandi* de se fazer política resultou na necessidade de se compreender estes emergentes personagens e suas formas de intervenção social. Esta renovada complexidade societária, paralela à emergência de novos movimentos sociais manifestava-se sob diferentes formas, demandando uma revisão analítica deste processo.

Em suas origens, as ONGs foram fundadas em utopias com vistas à emancipação pela contraposição ao regime institucional vigente, e, hoje muitas das críticas realizadas circunscrevem-se à deteriorização destes ideais. É recorrente, na mídia impressa e televisiva, uma série de críticas em relação às ONGs como instrumentos de interesses escusos de nações estrangeiras, prioritariamente dos EUA; instrumentos de lavagem de dinheiro; instrumentos de difusão ideológica e de arrecadação de fundos de modo ilícito; a existência de um suposto “excesso” do número de ONGs para atendimento das questões sociais; instrumentos da política neoliberal enquanto terceirização das funções do Estado; beneficiárias de desvios de recursos públicos, entre outras. Algumas destas críticas procedem, mas elas são algo de muito ínfimo frente ao importante trabalho desenvolvido pelo conjunto destas organizações. O insucesso da proposição de duas CPIs sobre as ONGs, apesar de

todas as críticas possíveis a estas comissões, permite – pelas discussões à época levantadas – tomar conhecimento da qualidade do trabalho desenvolvido por estas entidades.

O fato a ser destacado é que a emergência de um sistema democrático a partir do início dos anos 80 trouxe à tona os problemas de legitimidade deste, sendo esta legitimidade muitas vezes confundida com uma perspectiva liberal de democracia que se auto-referenda pelo seguimento/cumprimento dos critérios/códigos legais constitucionalmente estabelecidos, numa perspectiva positivista e restritiva do processo, procedendo-se a desqualificação de todas as organizações que não convergem para esta ideologia. No entanto, esta participação pode ser realizada em termos institucionais-legais para que ganhe uma real efetividade e perdure no tempo, se se entender que este é um processo contínuo, sem sucumbir a uma lógica instrumental.

A mobilização popular é fundamental na construção de uma esfera pública participativa. No Brasil, o divisor de águas entre o processo social e a institucionalização encontra-se na Constituição de 1988, em função de, entre outros fatores, preceder um período ditatorial e aglutinar boa parte dos interesses sociais em discussão, avançando em muito em várias questões, não obstante múltiplas falhas ainda a serem corrigidas. A consequência direta desta perspectiva implica perceber a democracia enquanto um processo constituído e continuado também pelo seu próprio aprofundamento legal, em termos de um auto-desdobramento num movimento interno a si mesma. Neste contexto, o ideal emancipador transformou-se, paradoxalmente, em sua própria negação, ou seja, criou-se o dilema de como assegurar o ideal transformador da realidade avançando o sistema democrático, pressionando o Estado, sem, contudo, romper com o mesmo, já que este está agora legitimado por ser democrático.

Nos anos 80, o modelo neoliberal de organização estatal trouxe profundas modificações sociais em função de seu caráter tendencialmente unidimensionalizante

centrado no mercado e aprofundou o poço das desigualdades sociais. O mercado, elemento legítimo e necessário para o desenvolvimento social demonstrou carecer de limitação e regulação para que as outras esferas sociais não sejam cooptadas pelo mesmo, tendendo a um equilíbrio dinâmico das relações de poder. Neste contexto, a idéia de uma participação “colaborativa” com o Estado e a concepção de participação enquanto controle do Estado tem sido posturas adotadas por estas organizações, estando subjacente o entendimento de que os direitos sociais e individuais fariam parte de um conjunto de “interesses comuns”. Assim, democracia é tomada por estas organizações tanto como um meio quanto uma meta para alcançar. Elas não constituem-se no produto cego de uma rede de causalidades que se dão à sua revelia, e é essa imanência política que permite pensar a liberdade e a esperança.

Com a abertura de novas possibilidades de participação para grupos antes excluídos, habilitam-se novos atores sociais para se tornarem parte do processo político, reconfigurando as formas de ação e o campo da política e, por definição, da própria idéia de cidadania. Sob a ótica dos novos movimentos, de um lado, as condições de vida cotidiana e reais são o ponto de partida para o exercício da cidadania, a qual busca materializar os direitos já consagrados na Carta Magna e lutar por outros ainda gestados pelo processo histórico, procurando assim solucionar os problemas específicos de forma autônoma; de outro, a cidadania é um processo contínuo de emancipação através de conquistas, relacionando-se estreitamente com o pensamento de Demo (1988), para quem participação é conquista. Como todo o conceito pensado no contexto pós-moderno, o conceito de cidadania não têm um significado nem conteúdo rígidos, pois estes são redefinidos a partir das especificidades de cada contexto no qual são travadas diversas lutas políticas. Esse contexto convida à reflexão sobre o conceito de esfera pública.

O conceito de esfera pública sugere a necessidade de repensar o adensamento no campo da participação popular, cuja característica principal é a sua condição democrática. Essa reflexão afirma a existência de um espaço que, não

sendo estatal ou privado, amplia a participação popular nestas esferas, a partir de sua organização autônoma enquanto parceira e controladora do Estado. Discutir a idéia de esfera pública significa pensar os problemas da tensão entre público e privado nas esferas do mercado e do Estado. O conceito de esfera pública habermasiano parte do pressuposto da existência de uma esfera pública institucionalizada que, ao mesmo tempo, fomente e preserve um espaço de discussão livre e autônomo. A presença de instituições democráticas é condição estruturante e necessária para a existência e preservação de uma esfera pública com as características acima. Assim, a proposta de Habermas, voltada para a legitimação dos processos sociais, resgata a possibilidade de emancipação dos sujeitos sociais a partir de uma racionalidade dialógica. Em outras palavras, pela legitimação que exsurge do procedimento comunicativo (aqui entendido enquanto “interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação, o acordo em cada caso medindo-se pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade” (HABERMAS, 1989, p.79)), fundado na razão dialógica, validam-se as ações sociais pelo critério democrático. Desse modo,

A especificidade da ação comunicativa consiste no alvo que persegue: o entendimento entre os parceiros da interação. Sendo voltada para o entendimento mútuo [...], toda ação comunicativa envolve, implicitamente, reivindicações de validade do que está sendo comunicado nela. Decisivo, aqui, é o termo “reivindicações”. Ele remete a uma idéia central: a de que a validade das posições assumidas pelos parceiros da interação é contestável em princípio. Se é contestável, numa interação que busca o entendimento, é também defensável. Isso significa que, no âmbito da ação comunicativa, qualquer obstáculo ao entendimento mútuo se traduz inicialmente no questionamento de reivindicações de validade. Isso obriga à explicitação das reivindicações em causa, o que envolve uma dimensão reflexiva da ação. Obriga também a sua defesa, o que envolve a apresentação de razões pra a posição assumida, mediante argumentos. Quando bem-sucedido, este processo [...] conduz ao consenso bem fundado, porque fundado em razões que resistem ao exame; a um consenso racional, portanto. Observe-se como essa vinculação da racionalidade à constituição de consensos bem fundados [...] implica em pensá-lo como processo, como algo em ato, e não como um atributo de alguma coisa dada (COHN, 1993, p.68).

Cabe lembrar, porém, que essas instâncias não podem coibir os processos espontâneos de formação de opinião e vontade, já que as ONGs, como outros grupos sociais, são estruturas necessárias para a vocalização das diversas demandas sociais, não sendo aconselhável resumir sua atuação à esfera institucional, ainda que ela seja fundamental no processo democrático.

O grande mérito das ONGs, mas não apenas delas, foi participar ativamente no processo de recriação do conceito de esfera pública como discutido analiticamente pelo viés habermasiano, preparando nas últimas décadas, a seu modo, o caminho para a redemocratização, lembrando os elementos já teorizado no início desta reflexão. O conceito de esfera pública é uma criação cuja origem remonta à Grécia antiga, por volta do século VIII e VII a.C., de modo específico à cidade de Atenas. O surgimento da pólis grega enquanto uma nova concepção de organização do espaço da sociedade resulta não apenas de uma nova arquitetura urbana, mas sim do rompimento com toda uma tradição histórica. Esboça-se uma nova concepção de participação da sociedade, caracterizada pela publicização dos fenômenos sociais, como o conhecimento e a política, influenciando todas as relações sociais. Também hoje, rompendo uma tradição histórica, recria-se a idéia de uma esfera pública tensionada continuamente por interesses diversos, influenciando sobre todos os processos sociais contemporâneos; daí a afirmação sobre o recriar deste conceito.

Uma das possibilidades de minimizar as tensões sociais oriundas da distinção público/privado está na retomada dos princípios gregos de organização da pólis, conceitos estes utilizados no primeiro capítulo: isonomia, isotimia e isagoria, remontando à igualdade plena e total dos membros da sociedade enquanto princípios a serem buscados. Nesse sentido, concorda-se com os esclarecimentos de Telles, quando afirma que este espaço possui dupla dimensão:

de um lado, desenvolve processos de formação democrática da opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um processo de práxis democrática radical, onde a sociedade civil se torna instância deliberativa e legitimadora do poder político, onde os cidadãos são capazes

de exercer seus direitos subjetivos públicos [...] instância geradora de decisões coletivas e legitimadora da democracia (TELLES, 1999, p.128).

Hodiernamente, a discussão a respeito da governabilidade a partir da organização da sociedade ganha cada vez mais espaço. O conceito de Público é ressignificado, pois percebe-se que

O público não é sinônimo de Estatal [...]. O estatal é por definição público, mas o público não se reduz ao estatal porque a sociedade civil também delibera e decide em matérias de interesse coletivo e, além disso, porque o Estado e outras instâncias [...] nem sempre deliberam ou decidem com critérios de racionalidade coletiva, e sim em função de interesses particulares. Em conseqüência, pode-se falar de um Espaço Público estatal e de um Espaço Público não-estatal (VELÁSQUEZ, 1999, p.262).

A concepção de necessidade de uma Reforma do Estado posta em prática em meados dos anos 90, assentada sobre pressupostos liberais-burgueses, sugeriu a institucionalização do chamado “Público Não-Estatal”, onde atuam, segundo Pereira e Grau, “organizações ou formas de controle públicas porque voltadas ao interesse geral, não estatais porque não fazem parte do Estado” (PEREIRA, 1999, p.22). Estes mesmos autores entendem que a esfera pública deve ser encarada como a “fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública” (PEREIRA e GRAU, 1999, p.22). A esfera pública é, nesta perspectiva, significativamente ampliada, necessitando possuir representação direta no espaço estatal, além da representatividade política assegurada pelo voto democrático, com ênfase

[...] em sua dupla dimensão como controle social (democracia como controle direto) e como forma de propriedade (produção de bens e serviços coletivos por entidades nem no Estado nem no mercado, fortalecendo direitos sociais e processos de organização [...]), e cujo funcionamento, em termos coletivos, se caracteriza por uma racionalidade extramercantil, extracorporativa e extrapartidária (PEREIRA, 1999, p.7 e 37).

Há que se considerar que este processo não se resume a uma mera estatização da esfera pública, mas constitui-se numa nova forma de encarar as relações



entre Estado, mercado e sociedade civil. Sendo assim e mudando a perspectiva ideológica com que a questão veio à tona, a idéia de esfera pública passa a ser sinônimo de participação social, de modo amplo, irrestrito e direto, com função de controle na execução das políticas públicas.

À medida que se transformam as concepções e os limites da sociedade civil, do Estado e do mercado, a concepção de uma esfera pública ampliada traz vantagens no sentido de melhorar substancialmente as condições de vida, de modo geral, da população. Essa atuação, em poucas palavras, significa denúncia aliada a competência instrumental, um protagonismo próprio, profissionalismo, gestão compartilhada, sendo todos estes elementos dimensionados para uma reflexão democrática. As metamorfoses da relação entre público e privado orientam no sentimento de fortalecimento institucional que teve e tem o reconhecimento da opinião pública, cuja necessidade de participação no processo decisório é evidente, visto que as ONGs instrumentalizam a ação da sociedade civil nestas duas esferas. Elas se situam dentro e a partir das relações com essas duas instâncias, transformando e sendo transformadas por elas.

A esfera pública estatal, para tornar-se realmente pública, depende do fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado e o mercado, a partir, também, de uma renovada visão da legalidade. A existência de regras legais que assegurem as liberdades individuais e coletivas é condição *sine qua non* para a existência e autonomia da esfera pública. O problema está em como alinhar esta transformação. Este processo de emancipação no sentido de materialização de uma esfera pública participativa e cidadã pode ser desenvolvido através de uma reformulação das relações sociedade-Estado-mercado, na medida em que pressiona o Estado e o mercado para a satisfação das suas demandas por meio dos movimentos populares, associações, sindicatos – e aqui destacam-se as atividades realizadas pelas ONGs.

O século XX caracterizou-se pela ampliação e a afirmação dos direitos sociais. As transformações ocorridas na organização dos Estados nacionais a partir da modernidade resultaram, neste século, na consolidação de uma concepção de cidadania que envolve, além dos direitos fundamentais e políticos, também questões referentes à proteção ao meio ambiente, às relações de consumo e à defesa de minorias, entre outras. Este dado remete-nos à discussão a respeito da significativa mudança que vem ocorrendo nas relações que se estabelecem na esfera pública. É inegável a emergência crescente de organizações que, de forma autônoma e interconectada com a realidade, desenvolvem atividades que influenciam na constituição do tecido social, realizando atividades de fomento e exercendo mediações orientadas para o resgate dos direitos individuais e coletivos. Emergindo num contexto de luta por reivindicações no campo dos direitos – das mulheres, dos negros, do meio ambiente, entre outros –, as ONGs conquistaram um espaço próprio, incentivando a mobilização e a organização de amplos setores da sociedade. Cumpre ressaltar que a lógica da solidariedade não pode ser pensada como um remendo a um sistema de direitos falho, onde a concepção de cidadania se reduz a assistencialismo.

Considerando as questões acima pontuadas, fica a sugestão de refletir e desenvolver a concepção de cidadania enquanto participação e controle social como algo imanente e, ao mesmo tempo, historicamente construído no cotidiano. As ONGs demonstram objetivamente que essa perspectiva é possível, na medida em que estas concentram uma postura político-democrática voltada para o enraizamento de uma cultura política que aspira continuamente à emancipação. Para Dagnino, uma das principais heranças dos movimentos sociais dos anos 70/80 foi o desenvolvimento da noção de cidadania como o “direito a ter direitos”. A esse respeito, assinala: “na organização desses movimentos sociais, a luta por direitos – tanto o direito à igualdade como o direito à diferença – constituiu a base fundamental para a emergência de uma nova noção de cidadania [...]”. (DAGNINO, 1994, p.104). Esta tendência pode também ser estendida às ONGs.

A novidade e importância dessas organizações no cenário social não se resume meramente a um conjunto preestabelecido de objetivos, mas sim por representarem alternativas enquanto possibilidade de crítica às instituições sociais, dado que são marcadas pela originalidade de sua forma de atuação, pois

Na realidade, estas demandas não eram novas porque as carências de bens e serviços sempre existiram. O novo foi a forma e o modo de equacionar e de encaminhar as demandas. Criou-se a figura do comunitário, figura híbrida, pois não é nem público nem privado. Trata-se de um público-privado não estatal. A novidade está na redefinição de idéia de comunidade não como um *locus* geográfico espacial, mas como uma categoria da realidade social, de intervenção social nesta realidade (GOHN, 1994, p.7).

A citação de Gohn, amparada pelo argumento histórico, constata que essas organizações não criaram valores novos, apenas os redefiniram com possibilidades de atuação diversificada. Para Raichelis, num contexto de crise de um Estado autoritário,

a luta pela democratização social e política estimulou o surgimento de novos espaços de representação política e de publicização dos conflitos sociais. Este processo revelou, contudo, a crise de grandes proporções experimentada pelo sistema de representação da democracia formal (RAICHELIS, 1998, p.80).

Ainda na década de 80, as ONGs passaram a ter, a partir da edição da Constituição Federal de 1988, um papel central no processo de consolidação da democracia pela ampliação da esfera pública. Mesmo existindo mecanismos que auscultavam a vontade popular ainda em meados dos anos 80, como por exemplo o mecanismo da Ação Civil Pública, foi a partir da atuação destas organizações na luta em prol dos direitos, de modo particular os coletivos e difusos, pelo reconhecimento jurídico de sua titularidade processual de representação coletiva (legitimação extraordinária) expresso naquela Carta Constitucional que sua práxis, antes legítima, passou também a ser legal. Estas organizações têm promovido uma mudança qualitativa na sociedade, pois, orientadas por uma racionalidade do tipo comunicativa e amparadas na legalidade, flexibilizam e revitalizam a idéia de uma esfera pública pela sua inserção no meio social, com atuação pautada por consensos

democráticos, resultando no aprimoramento do exercício da cidadania pela revisão e luta em prol dos direitos, de modo especial os direitos coletivos e difusos.

Ressaltar e estimular este importante processo tem por consequência a ampliação do exercício da cidadania, referendando os direitos já consagrados na Carta Magna, expandindo e aprofundando o conceito de esfera pública. Mas, apontam-se ainda sérios desafios para a construção de uma sociedade justa, livre e pluralista, possíveis e necessários pela consolidação e manutenção de mecanismos que viabilizem a democracia representativa de modo mais amplo, participativo e fiscalizador. A democracia em seu sentido lato exige mudanças em todas as esferas decisórias da administração pública e das relações mercantilizadas, gerando no conjunto das relações sociais um envolvimento maior da sociedade civil.

Nesse contexto de discussão sobre a esfera pública, ganham cada vez mais relevância as idéias de “poder local”, “governança local” e “participação cidadã”, conceitos que permeiam as obras de Telles (1999), Gohn (2000) e Teixeira (2001), entre outros. Nestas reflexões ressalta-se o papel do cidadão e seu compromisso com a realidade no sentido de uma intervenção necessária e direta nos órgãos governamentais. Segundo Teixeira (2001, p.30), participação cidadã é o

processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Isso implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. [...] utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões [...].

Assim, a esfera pública ganha, no Brasil, um sentido redefinido/reorientado a partir dos anos 80, na forma de uma espiral em contínuo crescimento, que amplia-

se nos anos 90, no sentido de tecer mecanismos que viabilizam a participação e o controle social, sendo as ONGs importantes articuladores deste processo, ao lado de outras formas de organização social.

Parte-se do pressuposto de que não existe sociedade politicamente transparente onde a vontade popular seja completamente representada, pois não raras vezes os interesses particulares sobrepõem-se aos interesses públicos. Decorre desta constatação a necessidade do estabelecimento de um sistema político pautado pela autonomia em relação ao Estado. É preciso, hoje, pensar a representatividade das instituições e como tem se dado a participação dos cidadãos nestes espaços. Propor, pressionar e intervir na dinâmica do Estado tem sido uma necessidade para a garantia da independência e da autonomia dessas organizações, sendo fundamental pensar em possibilidades de mecanismos de controle.

As reflexões enunciadas até aqui sugerem que as ONGs assumam de modo cada vez mais amplo e efetivo o papel de parceiras e controladoras do Estado – como muitas já o fazem –, atuando em conselhos, fóruns e outras arenas públicas. Tomando como referência o perfil das ONGs associadas à ABONG, segundo a catalogação realizada em 2002, percebe-se que, das 248 organizações que à época faziam parte da ABONG, entre as 196 instituições que responderam ao questionário, apenas 17 delas deixaram em branco o item “conselhos, redes e fóruns em que participa”. Ressalte-se que várias delas apontaram a participação em várias destas entidades, o que sugere a percepção de uma militância ativa dessas organizações, as quais têm, fundamentalmente, o desafio de ocupar os espaços públicos, aumentando o poder decisório da população, em prol da cidadania, dado seu espaço privilegiado de atuação, criando novos desafios para a construção de uma sociedade melhor. Toda a capacidade ético-política, interventiva e intelectual pode se direcionar, assim, para a defesa intransigente da equidade e da universalidade como signo de luta pelo efetivo processo de democratização do acesso e usufruto dos direitos de cidadania e dos serviços produzidos por políticas sociais, sonho de uma

sociedade que clama por justiça social. Assim, esfera pública passa a ser sinônimo de participação social em todas as esferas da sociedade, de modo direto, com função de controle na execução das políticas públicas. A luta pela construção de novos espaços de participação se consolida pela ocupação de espaços já existentes, espaços estes de fundamental relevância para a consolidação desta esfera de participação.

Construir a cidadania transcende os limites da delegação de poderes instituídos pela democracia representativa. Urge organizar de modo mais atuante essas formas de controle através das ONGs, de modo que proporcionem maior visibilidade dos mecanismos utilizados, sua importância, necessidade e seus resultados, com vistas ao envolvimento de outros segmentos de mobilização social como sindicatos e associações. Aponta-se, desse modo, para o fortalecimento da lógica que tem orientado essas organizações pelo respeito à diversidade, descentralização e autonomia, que possibilita fundar uma prática política nova e diferente, em que não se busque necessariamente o consenso mas o entendimento, em que a grande heterogeneidade possibilite um ambiente criativo num contexto de multiplicidade, continuamente expandido e ressignificado. Nesse sentido, é importante retomar alguns aspectos analíticos da trajetória das ONGs e a idéia de contrato para repensar este processo.

### **3.2 Esfera Pública e a Crítica ao Conceito de Contrato**

Se o conceito de contrato possibilita uma reflexão analítica importante no desenvolvimento das atividades exercidas pelas ONGs no contexto democrático no sentido de demarcar os limites da esfera pública, convém destacar que este processo também tem seu calcanhar de Aquiles, a ser devidamente considerado para sua persecução e concretização. A ação destas organizações tanto na esfera pública como na esfera privada traz para o debate a possibilidade de salutar

participação que exige em contrapartida maior investimento na capacitação técnica e por outro pode estagnar o caráter combativo próprio destas organizações.

Nesse sentido, o contratualismo sugere um processo de racionalização que, adotado pelas ONGs, pode constituir-se numa forma de “acomodação social” e não de transformação da realidade. Para ajudar a pensar esta problematização, chamamos um dos principais representantes da Escola de Frankfurt, Adorno. Este autor, crítico dos processos de dominação via racionalização da realidade e do progresso como um fim em si mesmo resgata do pensamento de Marx, uma tentativa de analisar e superar este processo. Sua reflexão está voltada ao estabelecimento de uma postura analítica marxista que desvincula o proletariado e o partido, ampliando as possibilidades de superação dos limites apresentados. Se, para Marx, a revolução estava inscrita na história, a teoria crítica demonstra a necessidade de um processo pró-ativo e a criação de novas formas instituintes da realidade sendo este um dos grandes desafios contemporâneos. Desse modo, é possível pensar uma radical transformação da realidade radicada em novas formas instituintes da realidade sendo que as ONGs podem ser enquadradas neste perfil. Esta possibilidade fica mais clara a partir dos teóricos da segunda geração desta escola de pensamento, que tem em Habermas seu principal representante.

A forma de atuação das ONGs exige, num linguajar habermasiano, que as possibilidades comunicativas estejam ancoradas no mundo da vida, com a participação efetiva da sociedade civil nas arenas decisórias. É importante lembrar que uma participação efetiva também corre o risco de significar uma inversão dos objetivos iniciais na medida em que a concepção de participação política altera-se, ao levantar-se dúvidas significativas quanto à existência e atuação das esferas já instituídas. Em outras palavras, seria a aquisição de uma racionalidade instrumental, própria das esferas estatais, sobre o corpo social. Sinaliza-se então para um perda da base de sustentação das ONGs no mundo da vida e para um possível

“institucionalização” ou “burocratização” (para falar em termos weberianos) da sociedade civil.

O contratualismo constitucional dos moldes habermasianos, fundado numa postura consensual orienta-se pela possibilidade de acordo racional entre os agentes envolvidos, assumindo a divergência de interesses entre estes agentes ou coletividades. Como estes interesses divergem por múltiplos fatores cujo limite estaria na guerra de todos contra todos como postulada por Hobbes, há o problema de diminuição ou diluição das expectativas divergentes chegando-se a um conjunto mínimo de preferências. Estas opções devem ser destituídas de elementos substantivos, como nos ensinam os críticos da modernidade, mas que possibilitem, a seu modo, uma aproximação com o conceito de bem coletivo, uma vontade geral aos moldes de Rousseau, assegurando a existência e ubiquidade do desacordo a partir dos interesses divergentes. Para o contrato ser viável, deve expressar a vontade geral e ao legislador compete cuidar para que a legislação garanta este princípio, o que significa compreender as relações de poder e com elas operar. O contrato, então, impõe permanentemente a necessidade de novos experimentos, de novas formas de interação, de novas reflexões sobre o existente e suas interpretações. Esta relativização do conceito de contrato consistiria em assumir que os interesses distintos dos membros de uma sociedade são negociáveis e não conciliáveis, ou seja, desempenham simultaneamente a inclusão e exclusão dos membros de uma sociedade. A grande questão que ronda esta reflexão é a discussão referente sobre o que poderia legitimar o rompimento de um contrato, quando e como, sem que isso se transforme numa real ameaça ao regime democrático.

A produção da fala consensual, que assegura e reafirma a institucionalidade do Estado, é de natureza ambígua, contraditória e complexa e não se reduz a um acordo fático. As relações de poder são traçadas em bases técnicas mas a dimensão política atua em primeiro plano. A verdade é o consenso formado por força



política, ou seja, muito mais uma imposição do que propriamente um conceito verdade. Gera-se, pois, um tom conciliatório – uma fala consensual que não nega a necessidade de medidas concretas e urgentes, mas apresenta pressupostos como se fossem igualmente consensuais. Exemplificando, um governo nunca negará seus “compromissos” feitos em campanha. Apenas diz que cumprirá suas metas dentro da possibilidade, gerando uma indução ao conformismo. Analisar como se dá a formulação desta fala consensual, as relações de poder que as sustentam, como se criam as aparências de consenso e analisar suas conseqüências é fator relevante neste processo.

A legitimação produzida pelo consenso, possível num contexto legal-formal, não pode resumir-se à redução do exercício da política ao poder coercitivo próprio do poder judiciário, porque a ação social não se confunde ou reduz à legalidade. É falacioso delimitar e garantir o espectro do agir humano através de exigências legais indistintas a todos os sujeitos sociais, reduzindo sua atuação ao espaço social dentro dos limites do que a lei faculta ou permite.

Além do problema da burocratização, outro aspecto a ser considerado é o de que o contrato funda-se e tem sua legitimidade e validade no conceito de inclusão, enquanto respeito aos interesses coletivos diversos. Contudo, duas críticas devem ser feitas ao conceito de inclusão, via contrato social, de ordem interna em relação ao processo de institucionalização e de ordem externa em relação aos interesses dos não-membros de uma dada instituição. Assim, mesmo que seja possível a reconstrução de um espaço de inclusão, os processos burocráticos e a massificação ideológica irão se sobrepôr, inviabilizando esta perspectiva e, em superando-se os problemas de ordem burocrática, não se pode eludir da constatação de que qualquer processo de inclusão necessariamente trará consigo um processo de exclusão dos demais membros da sociedade.

Com relação à primeira crítica, parte-se do pressuposto de que a inclusão dar-se-ia pela institucionalização de demandas sociais reprimidas. Entretanto, a

institucionalização gera um efeito perverso, contrário ao resultado esperado, via processos de burocratização indesejáveis mas necessários, aos moldes do Leviatã hobbesiano. Nas instituições, o contrato tem características de baixa flexibilidade, dado o seu caráter eminentemente burocrático (WEBER, 2002), impondo um certo padrão de rigidez à conduta esperada. O que ocorre é uma tipificação recíproca, formal, das ações sociais por graus hierárquicos de cada ator. Fundado no controle, tem uma realidade objetiva: ela antecede e continua a existir mesmo após a morte do indivíduo. Por um processo de autolegitimação que o explica e justifica, não raras vezes acaba tendo um fim em si mesmo. A manutenção de suas regras, sua previsibilidade, é condição de sua existência. Segundo Alberoni (1991), o movimento social é forjado a partir de ideais muito claros entre aqueles que o compartilham. O seu crescimento, entretanto, implica não raras vezes em burocratização, pela necessidade de ampliação do quadro técnico com pessoas eventualmente não comprometidos com os ideais do movimento. Com o passar do tempo, ocorre um distanciamento dos interesses que o fizeram surgir, gerando uma apatia em relação aos acontecimentos. Estes grupos, ao se transformarem em instituições, desgastam-se com o tempo, perdendo seu caráter e motivação iniciais e então um movimento antiinstitucional se forma, abalando as já fragilizadas bases da instituição existente, dando origem a uma nova instituição, num processo *ad infinitum*. A resistência a este processo de desagregação gera anacronismos institucionais que distorcem ou erradicam totalmente os princípios iniciais de sua formação.

A segunda crítica diz respeito ao processo de inclusão. Segundo Santos, todo contrato se funda em processos de inclusão, que é também critério de exclusão como já dito. A exclusão se materializa no contrato de forma pré-contratualista ou pós-contratualista e, “embora a contratualização assente numa lógica de inclusão/exclusão, ela só se legitima pela ausência de excluídos” (SANTOS, 1999, p.34). O pré-contratualismo sugere a exclusão pela não inclusão, e o pós-contratualismo sugere a exclusão dos cidadãos pela retirada de seus direitos. No primeiro,

grupos e interesses até agora incluídos no contrato social são dele excluídos sem perspectiva de regresso. Os direitos de cidadania, antes considerados inalienáveis, são-lhe confiscados e, sem estes, os excluídos passam da condição de cidadãos à de servos. O pré-contratualismo consiste no bloqueio do acesso à cidadania para grupos sociais que anteriormente tinham a expectativa fundada de a ela aceder (SANTOS, 1999, p.45).

O raciocínio do autor, ao afirmar um crescimento contínuo dos processos de exclusão, conclui que estaríamos rumando a um fascismo social, sugerindo a recriação ou reordenação do pensamento democrático como alternativa a este nefasto processo.

Por essas e outras dificuldades, é importante ressaltar que a redução da democracia ao seu aspecto formal concluiria pela sua própria destruição. Não obstante essas críticas, sem a participação efetiva da sociedade civil nos processos legais de construção do Estado muito ficaria a desejar. Por isso, é melhor correr o risco de enfrentar as questões acima apontadas do que adotar uma postura aquém das responsabilidades sociais.

Face a estas dificuldades, também o procedimentalismo habermasiano é passível de críticas, como as que se seguem.

A teorização habermasiana é corroborada por um grupo significativo de pesquisadores ainda que existam diversas críticas levantadas a esta teorização, relativamente ao seu alto grau de idealismo, por exemplo, como aponta Santos (2000), ou, ainda, por ser “cega à realidade das instituições”, como aponta Bubner, ou implicar em anarquia, conforme Höffe citado em Habermas (1997), sendo elas importantes e necessárias, pois ampliam e aprofundam o debate sobre o tema da democracia.

Desse modo, optou-se por destacar alguns dos aspectos lacunares de tal perspectiva. Considerando que esta abordagem é originária de moralismos normativos de bases metafísicas-transcendentais sob a alcunha de “racionais”, e deriva, em um círculo vicioso, nestes, nos quais se retroalimenta, procurar-se-á

analisar o reflexo desta problematização sobre a categoria democracia. Em seguida, será criticado alguns fundamentos do pensamento democrático contemporâneo com relação à viabilidade prática desta perspectiva teórica.

Um dos problemas a ser considerado consiste no fato de “quando” se deve abrir mão de alguns posicionamentos em prol do “consenso”. A idéia de consenso levado ao seu extremo gera dois tipos de situações que inviabilizam o procedimento democrático. Se se adota uma postura weberiana, a crítica afirmativa da sociedade deixa de existir. Por outro lado, se não existem regras universais, mas apenas consensos que podem ser mudados a qualquer momento, então as instituições deixam de existir. As instituições, em termos de conteúdo que as definem, é conduzida, para sua manutenção, a uma solidificação de determinados preceitos e temas, o que as torna, de certo ponto de vista, a-históricas. A busca de consenso, portanto, é a própria negação da instituição, pois significa um rearranjo consensual que pode fugir à definição da instituição mesma. Por outro lado, Habermas argumenta:

o Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema de direitos, e sim, implicações jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos (HABERMAS, 1997, p.170).

A suposição de um espaço racional dialógico nos moldes habermasianos está sensivelmente prejudicada pelos aspectos voluntaristas e idealistas de sua visão de realidade. Segundo Eder,

o conceito de comunicação discursiva não explica adequadamente a produção de uma ordem social na sociedade moderna porque ela não pode controlar seu ambiente institucional. Ao contrário, a comunicação discursiva chega a servir a fins que contradizem suas intenções. As associações não existem apenas em discussões etéreas. Sendo parte de um sistema social mais amplo, não são independentes do sistema de poder inerente à ordem social. Elas estão ligadas a uma estrutura institucional. O universo simbólico

produzido pela comunicação discursiva é usado para legitimar objetivos no interior desta estrutura institucional. Para captar este aspecto da realidade social da sociedade moderna devemos investigar as lutas sociais que acompanham e controlam os processos de comunicação discursiva (EDER, 2002, p.52).

A estas críticas somam-se as de Aragão (1997) referentes a um fundamento *a priori*, determinístico e transcendental, que é e orienta a prática discursiva e que Habermas nega peremptoriamente. Desse modo, é preciso evitar uma abordagem espontaneísta e idílica dessas práticas procedimentalistas orientadas para o consenso. Pensar a liberdade do indivíduo e sua capacidade crítica é pensar a mobilização dos indivíduos e grupos por interesses individuais e/ou pressão de uns sobre outros. A sociedade é conjunto resultante destes embates permanentes, deste jogo de forças não simétricas, de táticas difusas, mas que compõem um quadro social dentro de uma ordem espaço-temporal específica, dificuldade teórica que se considera possível superar ao se pensar a sociedade em redes, já que esta agrega estes conceitos numa perspectiva inter-relacional. Nessas articulações, as redes oferecem novas leituras para a realidade, atribuindo novos significados às transformações sociais, dos quais Scherer-Warren (2003) destaca a defundamentalização – o fim da crença em uma única orientação para a transformação social; o descentramento – atores diversos reivindicando projetos distintos; o combate aos essencialismos em direção ao interculturalismo – reconhecimento das diferenças sem totalitarismos; e o engajamento dialógico na rede, para a superação da distinção teoria e prática, ou seja, entre a produção intelectual, as mediações e as militâncias, elementos importantes para o aprofundamento da democracia nas sociedades contemporâneas.

Numa concepção de prévio contrato (a condição procedural que garante e legitima os processos decisórios em sociedade), o que se tem a decidir é qual é a melhor ação a ser feita. Isso pede uma reflexão e defesa de *valores*, e não uma decisão essencialmente neutra-equânime e racional, alocada, portanto, no âmbito da metafísica, pois a idéia de valor é indissociável dos liames a-históricos e

essencialistas de uma postura teórica ou prática qualquer. Sua postura é contraditória, ao negar a metafísica ao mesmo tempo em que faz dela seus pressupostos. Segundo Aragão,

apesar de toda a sua tentativa de romper com a tradição metafísica, Habermas permanece estreitamente vinculado a ela, não só pelo conteúdo principal de obra – a razão – como também pela forma em que a trata, como um *a priori* que fundamenta e determina a condição humana, sua existência social e sua evolução (ARAGÃO, 1997, p.14).

Esta mesma autora, citando Habermas, afirma que ele “intui” os conceitos de ação comunicativa e mundo da vida (seus conceitos centrais), não utilizando, portanto, nem um método indutivo nem dedutivo (ARAGÃO, 1997, p.17), ocupando-se assim de categorias fenomenológicas que são contrárias à sua posição “pós-metafísica”. Apelando, sem respaldo científico, para idéias metafísicas, quer oferecer bases normativas para uma ciência social crítica. “Assim, Habermas mantém uma relação transcendental (apesar de negá-la) ao alicerçar sua obra na razão tratada como um *a priori* que fundamenta e determina a condição humana, sua existência social e evolução” (BAUMGARTEN, 1999, p.147), abstraindo-se as desigualdades múltiplas dos seres humanos, sejam elas decorrentes de processos sócio-culturais. Desse modo, não escapa ao problema ontológico-metafísico – o que é melhor para a sociedade –, pelo contrário, aprofunda-o. Aragão aprofunda esta crítica ao afirmar:

Ele [Habermas] inverte o papel que caberia às ciências na relação que propõe entre as ciências e a filosofia: ao invés de realizarem o teste empírico do esquema filosófico ou conceitual em seu próprio campo de pesquisas, suas análises científicas já aparecem determinadas pela necessidade de demonstrar que aquele esquema conceitual é útil, e por isso mesmo verdadeiro. Chama a atenção o fato de que Habermas não se acanha em omitir dados que atrapalhem sua finalidade. O resultado de tudo isso é o de que não são os dados que determinam a validade ou não da teoria, como aconteceria num procedimento científico, mas, ao contrário, são os dados que devem se adaptar ao esquema conceitual de modo a corroborar a teoria. Torna-se mais importante salvaguardar a teoria do que analisar a realidade tal como ela se apresenta (ARAGÃO, 1997, p.16).

Assim, a teoria habermasiana não realiza o teste empírico de seu esquema teórico em seu próprio campo de pesquisa, e, sim, estas análises já aparecem determinadas pela necessidade de demonstrar que aquele esquema conceitual é útil, e, por isso mesmo, verdadeiro. Assim, os conceitos habermasianos são normativos-filosóficos, e não descritivo-sociológicos. Corre-se o risco, portanto, de que a formulação de consensos seja insuficiente para responder a diversas questões e que sua orientação procedimental opere um formalismo pseudo-eficiente para dar conta da pluralidade contemporânea. Entretanto, a posição contrária, que implica assumir o conceito de dissenso, como pensado acima por Mouffe, apesar de fazer pequenos sobrevôos, acaba retornando ao patamar procedimental-consensualista. Se a idéia de dissenso é inviável em sua radicalidade, também o consenso tem seu calcanhar de Aquiles, como foi demonstrado.

A formação de consensos, além dos limites em seus aspectos morais, esbarra nos limites do problema da desigualdade entre os homens, lembrando aqui, novamente, o pensamento de Rousseau. Uma questão fundamental é a convicção da igualdade dos seres humanos, quaisquer que sejam e onde quer que seja, já que é isso que permite que se discutam e decidam racionalmente questões num ambiente democrático. Constata-se aqui a tentativa de Habermas de tentar fugir da ontologia e não conseguir, já que esta igualdade de todos no debate é um pressuposto ontológico e não procedimental. Entre outras coisas, Habermas afirma que é a coletividade dos indivíduos que garante legitimidade ao procedimento e esquece-se das desigualdades biológicas e ideológicas dos membros de uma sociedade, assumindo uma concepção neoliberal ao afirmar uma igualdade inexistente em qualquer grupo social. Acrescente-se a essa questão o problema do livre-arbítrio, por excesso ou por falta do mesmo. Por excesso, levanta-se o problema funcional de quantas pessoas podem participar, ou melhor, como todos os que quiserem, independentemente da quantidade e localização destas pessoas, podem participar. E, por falta, há o fato de que um membro da sociedade pode não querer participar

da discussão de um problema qualquer ou de todos os problemas. A solução a esta alternativa, dada pelo clichê “quem cala, consente”, parece um tanto superficial para assegurar a legitimidade plena do processo, já que não haverá consenso, mas uma aquiescência inconseqüente com relação ao conteúdo em questão.

A possibilidade do consenso, formulado num paradigma lingüístico de argumentação, apresenta quatro grandes dificuldades. Uma primeira observação refere-se ao fato de não existir uma linguagem pura, neutra e universal, dados os aspectos culturais da sociedade humana. Uma segunda observação reside nas “pretensões de validade” dos atos de fala. Estas pretensões, como muito bem nominado por Habermas, são apenas “pretensões”. Percebe-se aqui uma concepção evolucionista na medida em que o consenso aparece como um impulsionar permanente para uma condição melhor, pressupondo a impossibilidade de conhecer *a priori* quais são os limites da experimentação humana, destituindo, portanto, todo o projeto democrático de qualquer conteúdo. Paralelamente, deparamo-nos com o problema da real existência das “pretensões de validade”, ou seja, um certo simplismo idílico de pensar que as pessoas se encontram, como diria Rawls, sob um véu de ignorância, buscando, independentemente de suas inclinações particulares, um bem comum universal nos moldes do imperativo moral kantiano. Habermas mistura argumentação/convencimento com ausência de aspectos ideológicos. Num discurso governamental, por exemplo, sobre fome ou meio ambiente, ressaltam-se os números dos efeitos e nunca das causas, de ordem histórica, de comprometimento do Estado com interesses inescrupulosos indiretamente consentidos por um Estado ineficiente no que se refere à fiscalização do cumprimento das mesmas medidas alardeadas nos discursos oficiais da imprensa. Utilizando termos que sensibilizam a opinião pública, como soberania, desenvolvimento e autodeterminação, o Estado afirma e reafirma sua fala consensual institucionalizada, que estabelece efeitos de verdade e produz fatos de seu ponto de vista. A mesma argumentação pode ser feita também em relação ao mercado.



Um terceiro problema reside na “qualidade” da representação lingüística da realidade. Numa argumentação, ao levantar determinado tema, existe entre a minha fala e a realidade uma enorme distância, como apontaram céticos como Pirro ou Bacon, quando comenta os *idola fori*, entre tantos outros, já que este problema perpassa a história da humanidade. Enfoques diferenciados, neologismos, expressões que não podem ser separadas de seus contextos e muitos outros problemas indicam as falhas (ou “ruídos”) inevitáveis da comunicação, tornando a idéia de uma situação ideal de fala muito mais uma teoria do que uma possibilidade prática, pois, como afirma Baugartem (1999, p.27), “Os tipos puros de ação orientada para o entendimento mútuo são casos limites”. Em relação a este terceiro problema, Habermas sustenta que os falantes têm de se comunicar em dois níveis: o da intersubjetividade, e o de experiências e estados de coisas sobre os quais se deseja chegar a um entendimento.

A competência comunicativa, a que se referia Habermas, diz respeito à capacidade dos falantes e ouvintes de produzirem e entenderem não só as sentenças gramaticais (os conteúdos proposicionais), mas esses modos de comunicação e conexão com o mundo externo, através dos quais a fala se torna possível na linguagem ordinária (ARAGÃO, 2002, p.114).

Outra dificuldade importante do pensamento habermasiano encontra-se no que se refere às relações de poder. Constata-se um equívoco por parte de Habermas ao localizar as relações de poder e, se assim é possível supor, os problemas de ordem ideológica, exclusivamente na esfera sistêmica (os subsistemas poder e dinheiro lá se localizam), conferindo ao mundo da vida uma condição naturalística e transcendentalmente neutra. Paralelamente aos moldes de uma condição de estado natural nos moldes de pensadores modernos como Rousseau, em vez de tomar esta categoria do ponto de vista daqueles, ou seja, não como algo localizado historicamente mas meramente como uma categoria analítica inicial, Habermas pretende consumir na realidade tal situação, envolvendo-se num idealismo romântico sem nexos com a realidade.

Em Habermas, a práxis discursiva presente nas arenas do sistema político pode ser entendida como local de contestação, de argumentação e de deliberação. Esta teoria do consenso, avessa ao pensamento marxista, apesar de um tom dialético, nega o antagonismo de classe para justificar a possibilidade de avançar rumo a uma sociedade justa sem romper com o capital, por meio da ampliação contínua dos direitos individuais e sociais, promovendo um reducionismo evolucionista da sociedade a uma mera soma de indivíduos possíveis de se desenvolver de forma harmônica – e que querem fazê-lo. Nessa linha de pensamento, fruto de uma ficção da igualdade de todos frente ao poder, todas as classes têm um interesse comum na manutenção e aperfeiçoamento de valores civilizados, e seria este interesse comum que é, ou deveria ser, o objetivo da atividade política. A sociedade civil desenvolvida, em última instância, conteria e transcenderia a todos os interesses e pontos de vista setoriais, de classes. Nesse sentido, o paradigma procedimental-consensualista democrático pode ser interpretado como instrumento de legitimação para manutenção de um determinado sistema.

Outra problemática importantíssima reside nas considerações acerca do conceito de contrato que funda a institucionalidade habermasiana em seus moldes procedimentais. Neste autor, o conceito de contrato é muito próximo da idéia de mercado, pois este não reconhece nenhum direito que não nasça do contrato, ou seja, a livre disposição da vontade dos indivíduos no intercâmbio entre mercadorias e equivalentes. Ou seja, prevalece uma lógica instrumental. Ainda que Habermas não aceite incondicionalmente as regras do jogo, na medida em que pressupõe, pelo consenso, que as regras do jogo sejam aceites de modo incondicional. Pode-se, assim, questionar a legitimidade de um processo democrático? Desse modo, Habermas, em última instância, justifica, a seu modo, a dominação legal, já que, segundo ele, esta forma de dominação pode propiciar a emancipação social. A legalidade obtém sua validade sobre a legitimidade de uma ordem jurídica.

Frente a essas críticas ao pensamento habermasiano, como é possível pensar o contrato, o consenso, a participação e o controle social, considerando as demandas da reflexão democrática contemporânea? Julga-se que seja pertinente tomar o referencial analítico habermasiano não em termos de uma explicação da realidade no sentido desta se conformar à teoria. Pelo contrário, o pensamento deste autor pode ser tomado como um paradigma analítico, o que possibilita o aproveitamento de muitos de seus importantes pontos de análise, sem torná-la uma “camisa de força” da realidade.

Se a teoria habermasiana apresenta todos estes aspectos altamente questionáveis, e possíveis muitas outras que aqui não explicitamos por não compreendê-las ou conhecê-las, a realidade impõe-se. Não existem alternativas mágicas aos problemas da realidade, e se a argumentação habermasiana é eivada de dificuldades, isso não significa que sua teorização merece ser desprezada. Muito pelo contrário, as observações e reflexões decorrentes do seu pensamento em muito nos ajudam a refletir sobre as problemáticas do processo democrático contemporâneo. Nesse sentido, concorda-se com o pensamento de Bobbio, que insiste que o processo de democratização consiste na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. “Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade.” (BOBBIO, 1992, p.54-55). A experiência histórica, no Brasil, também parece encaminhar-se nesse sentido, como afirma Doimo, pois

O sentimento de recusa ao espaço institucional, prevalecente no período autoritário, ceda lugar, progressivamente, a sua contraparte dada pela linguagem dos direitos, assentada em práticas que requerem a institucionalidade política (DOIMO, 1995, p.127).

Em seu artigo, Neves (2001) afirma que o Estado democrático de direito, ao pressupor reciprocamente uma esfera pública pluralista, legitima-se enquanto é capaz de, no âmbito político-jurídico da sociedade supercomplexa da

contemporaneidade, intermediar consenso procedimental e dissenso contenedórico e, dessa maneira, viabilizar e promover o respeito recíproco às diferenças, assim como a autonomia das diversas esferas de comunicação.

A construção de novos arranjos institucionais só se completa com o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado. Através destas novas formas de articulação, observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas.

Para justificar este ponto de vista, pode-se tomar como exemplo, dentre tantos outros, a análise de iniciativas de governos subnacionais inscritas no programa Gestão Pública e Cidadania. Segundo o estudo de Spink & Keppke (1998), entre as 200 iniciativas finalistas (dentre 926 programas inscritos em 1996 e 1997), 72,5% caracterizavam-se pela existência de parceria com a sociedade civil ou com entidades empresariais. A inclusão de novos atores – da sociedade civil e do setor privado – na formulação, implementação e controle das políticas sociais no nível local assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no País.

Percebe-se, com isso, que estaria ocorrendo uma ruptura com o padrão não democrático de articulação entre Estado e sociedade, caracterizado pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insulamento burocrático. Caminha-se, ainda que de forma muito contida, para a ampliação da esfera pública, o que inclui a publicização do próprio Estado, com a incorporação destes novos agentes sociais. Esta leitura dos processos em curso não pretende afirmar tratar-se de um processo homogêneo e consolidado, imune a retrocessos e ao convívio com práticas tradicionais. Como afirma Nunes, a introdução de novas instituições e gramáticas de relacionamento Estado e sociedade no Brasil não tem significado a eliminação das precedentes, havendo combinações entre o antigo e o novo que não devem ser negligenciadas (NUNES, 1997).

Considerando as reflexões acima desenvolvidas, percebe-se uma enorme gama de pesquisadores que se debruçam sobre os problemas referentes à participação democrática das ONGs está interessada em avaliar o alcance efetivo do papel desenvolvido por estas organizações. Seja em função de justificar verbas recebidas ou a receber, seja por uma questão de demonstração da relevância social destas organizações, têm proliferado cada vez mais estudos que remetem à discussão do alcance das ações das ONGs. Os estudos de Roche (2000), Cano (2002) e muitos outros têm se orientado na perspectiva de avaliação das ONGs pela reflexão crítica dos programas desenvolvidos e seu impacto social. Considerando a crítica de que muitas ONGs podem estar “terceirizando” funções estatais, o principal papel a ser assumido por estas organizações é o controle do Estado, via participação nas instâncias oficiais do Estado, na esfera federal, estadual ou municipal, trilhando um caminho de aprofundamento da democracia em sentido lato a partir do exercício dos procedimentos legais constituídos no regime democrático em seu aspecto formal. Além desta participação direta no aparelho estatal, promovendo uma nova dimensionalização da esfera pública, não se pode olvidar o desdobramento desta prática no que tange às organizações privadas da sociedade, conforme destacado mais adiante.

Dando continuidade a essa reconstrução histórica, no quarto capítulo é demarcado o momento de transição, não extensivo a todas as ONGs, de um modelo de crítica do Estado para um modelo de participação no Estado a partir de um processo de autonomização das ONGs que sofre uma revisão conceitual e prática de suas atividades. Com o objetivo de apresentar uma reflexão desta práxis, analisando-a sob a luz do pensamento habernasiano, o intuito da pesquisa é mostrar como o processo de institucionalização, aos poucos, amplia o binômio relacional ONGs-Estado para ONGs-Estado e mercado, já acima brevemente anunciado. O desafio é pensar aqui a tensão e os paradoxos que esta transição apresenta, as características e conseqüências deste processo de focalização das políticas públicas

e os efeitos que este novo desenho institucional, que vem se reafirmando, exerce sobre a democracia.

#### 4 A PRÁXIS DEMOCRÁTICA PELO FOCO DAS ONGS: PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS

*Ninguém cometeu maior erro do que aquele que não fez nada só porque podia fazer muito pouco*

(Edmund Burke).

No seminário intitulado "Agenda Pós-Neoliberal", Francisco de Oliveira sugeriu que a democracia só sobreviverá se for reinventada. Sua intervenção, naquele momento, se deu nos seguintes termos:

Por que motivo deveríamos considerar a democracia representativa como último estágio do desenvolvimento da política? Em nome de que este respeito, esta reverência? Acaso não aprendemos que a democracia só sobrevive se for constantemente reinventada? (Oliveira, 2004).

Reinventar a democracia, radicalizando-a, implica estabelecer uma reflexão e uma aposta em processos de participação que se efetivam dos mais diversos modos na sociedade. Nesse sentido, este capítulo procura estabelecer um diálogo entre as ONGs e as possibilidades legais de sua atuação, enquanto parceria e controle das esferas do estado e mercado procurando exemplificar e demonstrar as possibilidades acima aventadas.

O Brasil, neste início de milênio, apresenta um cenário inovador que aponta para uma reformulada concepção de poder nas esferas estatal e do mercado, reconstruindo-as e reconfigurando-as. É patente a percepção de se avançar na luta pela consolidação da democracia nos assenhorando dos instrumentos de emancipação que nos foram oferecidos por esta própria democracia, ou seja, uma orientação voltada para o interesse público, calcada em ações políticas conscientes, autodeterminadas e, portanto, legítimas, pautadas pela criticidade e vontade livre. Esses princípios se materializam em resultados quantificáveis, concretos, possíveis de

ser submetidos a avaliações e que possibilitam, principalmente, um maior controle social sobre a res pública.

Como já se afirmou anteriormente, a ação das ONGs no que diz respeito a seu papel pró-ativo na consolidação destes princípios da democracia transcende a visão minimalista de participação pública, indo muito além de uma atuação meramente instrumental ou assistencialista, repensando o Estado e também o mercado, ambos num processo de liberalização crescente. A substituição do primado do Estado pelo primado do mercado modifica substancialmente as relações entre política e economia e, por conseqüência, as dinâmicas sociais como um todo, conferindo extrema importância às atividades desenvolvidas por essas organizações.

A batalha descentralizada e orientada para o resgate da cidadania em seus múltiplos projetos, alternando entre micro e macropolíticas, sugere uma redobrada atenção sobre a influência do mercado e/ou do Estado, no sentido de se proteger ou promover um processo de “descolonização” do mundo da vida, para utilizar uma categoria habermasiana. Desse modo, merece destaque as ações realizadas pelas ONGs nestas esferas do Estado e mercado, como se seguem.

#### **4.1 Democracia, Estado e Mercado**

A razão esclarecida pressuposta pelo iluminismo, como se destacou anteriormente, pode exercer um significativo papel ao contribuir para a consolidação de um processo de mediação dos interesses sociais pelo viés democrático. Isso não significa, em hipótese alguma, uma opção por um assistencialismo que venha a intermediar os grupos desfavorecidos frente ao Estado. Pelo contrário, implica na luta pela radicalização do processo democrático e efetivação da universalização dos direitos humanos.

Por isso, é de fundamental importância o acompanhamento estratégico das decisões tomadas nestas esferas, para que a participação social, nas suas mais diversas possibilidades, possa ser exercida da melhor forma possível. Esse



importante papel de informar e divulgar ações que atendam a esses interesses têm sido realizado – para citar apenas dois exemplos, pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), em seus sites, [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br) e [www.gife.org.br](http://www.gife.org.br) respectivamente. A ABONG, entre outras ações, realiza um acompanhamento dessas atividades através de seu boletim informativo. Este boletim trata, por exemplo, do universo das instituições sem fins lucrativos no Brasil, da produção de relatórios sobre os PLs em andamento para subsidiar a formação de opinião dos parlamentares sobre o mérito desses projetos, do apoio às assessorias para a proposição de emendas e requerimentos, da realização de audiências públicas e da articulação com outras organizações. O GIFE disponibiliza serviços para investidores sociais privados que contribuem para o aperfeiçoamento e a difusão dos conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento de projetos sociais. Entre outras ações realizadas, oferece aconselhamento estratégico, cursos (pós-graduação e especialização), painéis de interação, congressos e divulgação de eventos de temáticas pertinentes a esta discussão.

A articulação entre os interesses da sociedade e suas legítimas demandas através do aparato institucional-legal, aprofundando o processo ora em curso e não se restringindo a ações compensatórias, e delimitando uma nova concepção do conceito de bem público e finalidade pública é fulcral para o desenvolvimento do processo democrático. Os conceitos de bem público ou finalidade pública aqui utilizados referem-se aos interesses coletivos e difusos, isto é, vão desde saúde e educação até uma concepção *lato sensu* de “qualidade de vida” que envolve as questões ligadas ao meio ambiente e para além dele. A luta pela universalização destes bens sociais significa, em sua radicalidade, não aceitar nenhuma postura restrita ou restritiva da coletivização destes bens, implicando, portanto, um processo de emancipação política e humana, como diria Marx, numa perspectiva ético-humanista.

O processo democrático demanda pela ampliação dos instrumentos legais, legítimos e formais, continuamente melhorados para defender o ideal de liberdade nela pressuposto, materializando o ideal de democracia com ações menos episódicas e emocionais sobre a essência e os mecanismos de exercício do poder político e mais próximas da realidade. Esse ideal de democracia, radicado numa concepção de estado democrático de direito, está expresso no art. 3.º da Constituição Federal, quando afirma que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são

construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Este sentido afirmativo é instituído não através de regulação *a fortiori*, mas a partir de práticas discursivas que resultem da intensa e constante negociação, via um processo de participação cada vez mais ampliado entre os agentes econômicos, os poderes públicos e os mais diversos grupos sociais.

Esta articulação constitui um movimento de pressão “de fora para dentro”, ou seja, de uma participação radical e efetiva, apropriando-se dos mecanismos já existentes, melhorando-os sempre que possível e necessário, conscientes dos riscos e abertos às oportunidades por eles ensejadas. A democracia, como mecanismo de regulamentação e não de regulação dos interesses sociais, parte do princípio de que a sociedade depende de algumas regras e de instâncias de mediação que assegurem a vigência de valores consensuados como fundamentais, tendo como horizonte de expectativas a solução de problemas sociais que incentivem o seu desenvolvimento. O equilíbrio dinâmico entre Estado e mercado exige responder aos interesses da sociedade civil, sendo estas duas instâncias servos e parceiras da terceira, e não seus senhores. Se existem posições não-negociáveis da parte de qualquer dos entes da coletividade, estas circunscrevem-se ao âmbito substantivo, mas não seria interessante se esta tensão fosse registrada no parâmetro formal. Não advoga-se

aqui o formalismo liberal que equipara todos a uma mesma posição, nos moldes do pensamento que remonta ao período grego (considerando aqui todas as singularidades daquele período, como já aventadas nas páginas iniciais deste texto), ou ainda, que se recaia em quaisquer outras idealizações. Advoga-se, sim, a possibilidade de estar assegurados mecanismos de controle, previamente acordados, para manutenção de um determinado sistema social. Esses mecanismos (enquanto formas de organizar previamente a participação de todos os entes e seus interesses sociais) assegurariam a legitimidade do sistema, pois esta jamais é dada de forma automática. Assim, num sistema onde haja espaço para a discussão racional, é necessário que a opinião arbitrária seja posta ao lado e em prol de uma discussão que atenda ao consenso, demarcada por um procedimentalismo delineado *ex ante* e que permita algum grau de independência e não indução na tomada de decisões, ficando evidentes os critérios de articulação, contingência e situação nos espaços históricos conjunturais. Este processo não se restringe a uma mera abstração, mas representa um modelo “tipo-ideal”, como um horizonte de expectativas, como se explicitou anteriormente.

Esse processo de regulamentação, que está orientado para a emancipação, tem se construído por um caminho de mão dupla. De um lado, têm-se a articulação crescente do chamado Terceiro Setor, imbuído de uma concepção de responsabilidade social que vem tomando conta dos debates e ações das empresas de modo crescente. Pesquisa realizada em dezembro de 2003, em nove regiões metropolitanas nas cidades de Goiânia (GO), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Paulo (SP) e Distrito Federal, indica que 462 mil empresas brasileiras (59%) com um ou mais empregados declaram realizar, em caráter voluntário, algum tipo de ação social para a comunidade. Destas, dois terços afirmam que a prática social é habitual e 39% das empresas declararam que pretendem aumentar sua atuação nesta área num futuro próximo.

Outra pesquisa, realizada entre 2000 e 2004 mostra que cresceu de 35% para 44% a parcela de consumidores brasileiros que consideram que as empresas, além de atender à oferta de bens e serviços, devem também atuar no sentido de consolidar uma nova percepção de seu papel social. Trata-se da pesquisa Responsabilidade Social das Empresas – Percepção do Consumidor Brasileiro 2004, lançada em 15/12/2004, em São Paulo. A iniciativa desta pesquisa foi de dois organismos, o Instituto Akatu e o Instituto Ethos, em parceria com a empresa de pesquisa de mercado GFK Indicator e com o apoio do Carrefour, como parte do estudo internacional *Corporate Social Responsibility – Global Public Opinion on the Changing Role of Companies*, Esta mesma pesquisa também aponta que 76% dos entrevistados acreditam que, como consumidores, podem interferir na maneira como uma empresa atua de forma responsável e 72% estão muito interessados em conhecer mais os meios que algumas organizações estão utilizando para ser socialmente responsáveis.

Já a revista EXAME faz todos os anos um suplemento intitulado guia Exame da Boa cidadania corporativa. Na edição de dezembro de 2004, foram elencadas ações sociais nas áreas de criança e adolescente, cultura, educação, saúde, geração de renda, meio ambiente, terceira idade, financiamento de projetos, portadores de deficiência. As 256 empresas que responderam ao questionário, somaram para avaliação 1178 projetos sociais desenvolvidos ou apoiados por empresas.

Há que se questionar a compreensão dos conceitos de “empresa socialmente responsável”, “voluntário”, “trabalho social e marketing” e outros conceitos, mas não se pode simplesmente esquecer deste crescente grupo social que tem assumido, a seu modo, a bandeira social. Bem ou mal, as ONGs têm se beneficiado deste processo de expansão destas práticas empresariais, o que implica a necessidade de refletir sobre este processo.

Do ponto de vista do Estado, importantes passos têm sido dados. Se, no capítulo anterior, o raciocínio foi ilustrado a partir de premiação enquanto incentivo de tal prática, agora é destacado outro exemplo, dentre os muitos possíveis, embasado no reconhecimento da interação entre estas e as esferas do mercado e do Estado, sugeridas pela Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), ligada à Presidência da República, que tem discutido e sugerido à presidência da república, via Cartas de Concertação, sugestões para ampliação e aprofundamento destas parceriais. Destas cartas, destaca-se a terceira, intitulada “Fundamentos para um Novo Contrato Social”. Nela fica explícita a necessidade da construção de uma nova contratualidade social, tendo o Estado o papel de indutor deste processo, pois:

[Item 13]: [...] A) Tanto o livre mercado quanto o intervencionismo, quando implementados de modo radical, são escolhas que não conseguem atender às expectativas de um processo de desenvolvimento que amplie as capacidades individuais e a liberdade humana, devendo portanto o Estado promover este equilíbrio, de forma ao mesmo tempo presente e comprometida com o diálogo permanente com os agentes econômicos e sociais.

Este papel indutor é justificado enquanto um projeto estratégico para o país face ao impacto que este posicionamento pode ter na sociedade brasileira. Nesse sentido,

[Item 25]: Não é menos importante, para um projeto estratégico de país, que entre os seus fundamentos esteja o reconhecimento da necessidade de se ampliar o controle público do Estado, passando inclusive pelo reforço institucional e pela valorização do servidor público, através da multiplicação, da racionalização e da integração de conselhos, fóruns e comissões de monitoramento, fiscalização, indução e consulta, formados prioritariamente por integrantes da sociedade civil. Tais instituições de caráter público não estatal são instrumentos de aprofundamento e de inovação democrática capazes de dissolver as barreiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum. A atividade econômica não se pode realizar em um vazio institucional, jurídico e político. Pelo contrário, precisa de estabilidade e garantia da liberdade individual e da propriedade. A insegurança, a corrupção, o enriquecimento ilícito, a especulação e a ação de monopólios e oligopólios são fatores impeditivos do desenvolvimento, sendo dever do Estado assegurar e promover o bem comum. Considerando que o governo

gestiona praticamente um terço do PIB, deve haver um impacto positivo importante na economia do país, associado a uma melhoria dos serviços públicos e dos indicadores de produtividade do Estado que sublinha veementemente esta forma de articulação.

Sempre está presente, contudo, as observações de Costa, quando este autor afirmar que:

Os mecanismos construídos para a participação não podem, entretanto, deixar as associações vulneráveis a uma institucionalização imobilizadora e às tentativas de cooptação política. Sobretudo, parece fundamental que os desenhos institucionais para a participação política das associações civis preservem o caráter autônomo e necessariamente descontínuo de sua constituição e operação. A delegação, a partir do Estado, de funções político administrativas às associações civis poderia sobrecarregar seus processos internos de coordenação, provocando a ruptura de seu delicado e sensível ancoramento social. Se consumado o desenraizamento social das organizações civis, estas deixarão de ser as co-responsáveis pela tradução e transmissão para a órbita político-institucional dos anseios difusos gestados nos interstícios do tecido social. Tampouco contribuirão, agindo na direção oposta, para o enraizamento dos valores democráticos nas práticas cotidianas (COSTA, 2002, p.36).

A idéia de democracia, pensada como contrato, como visto na parte anterior, não pode ser retomada sem se atentar a estes cuidados acima explicitados para os quais Costa nos alerta.

Considerando o ponto de convergência analítica desta discussão, ou seja, o papel das ONGs, reafirma-se aqui, novamente, que estas organizações não precisam necessariamente passar por um processo de institucionalização, assumindo os espaços democráticos que ajudaram a construir e para elas destinados. Afirma-se apenas que esses espaços poderiam ser cada vez mais ampliados pela participação crítica dessas organizações, aprimorando o sistema democrático, sem esgotar seu potencial transformador. A importância de processo coletivo de busca e construção democrática dos direitos de cidadania em termos de acesso aos bens públicos e de direito social – sempre em construção, - deve-se à necessidade de ampliar e aprofundar a noção de cidadania, pois

Quando o bem-estar é visto como uma questão basicamente privada, a ser resolvida no âmbito da família e da comunidade imediata, e não como um assunto pertinente à atividade e à organização política, se impõe uma barreira permanente à extensão da cidadania social (RAICHELIS, 1998, p.146).

O acesso ao bem estar social não pode se tornar refém de práticas clientelistas ou excessivamente burocráticas que impeçam seu acesso, nem aos ditames de viés privatizador por parte do mercado, que possui uma clara tendência de elitização de acesso aos bens públicos.

Para assegurar o processo de ampliação e aprofundamento do processo democrático, enquanto exercício de cidadania, permitindo a materialização – para utilizar uma expressão de Santos – da “democratização da democracia”, demanda-se a atuação sem tréguas das ONGs, que defendem a delimitação mais clara e profunda de vários processos sociais no que diz respeito às disputas pela orientação estratégica das ações do Estado e do mercado.

É notório, como se viu no capítulo anterior, que as ações públicas tendem a ser mais eficazes se realizadas em parceria. Assim, o que seria interessante prevalecer é a capacidade de harmonizar o campo institucional-estatal democrático e as demandas populares na defesa das mudanças, bem como sua capacidade para tal mobilização, espraiando seus tentáculos para toda a sociedade. Esta atuação pode ser também realizada no espaço institucional-legal enquanto práticas de caráter pedagógico que visem à prática de comportamento autônomo. A publicização legal e seu (re)conhecimento fazem parte dos processos de estabilidade e transformação, ou seja, do projeto democrático em si mesmo, já que a responsabilidade do poder público e do mercado para as questões de ordem social não se assegura simplesmente pela idoneidade dos que se ocupam com seus cargos.

Face aos largos passos alcançados pelas ONGs, o “êxito” no alcance de seus objetivos não se demarca e reduz a uma ótica instrumental que se refira apenas ao custo-benefício das atividades desenvolvidas por estas organizações. Num momento de crise dos paradigmas tradicionais de integração social, própria

deste contexto de alta modernidade, “fluído”, como diz Bauman, a construção da cidadania e sua formalização pela idéia de direitos consolidados em diplomas legais implica a participação efetiva nos processos de construção de políticas públicas, fortalecendo sua dimensão de participação e controle social, para manter a pré-condição democrática de livre deliberação consensual.

A discussão sobre o recebimento ou não de financiamento oriundo de fundos públicos ou privados, em que pese a discussão ideológica desta questão, continua sendo um problema constante destas organizações. Se se tomar como referência os dados da ABONG com relação às origens de seus recursos, as agências de cooperação lideram o *ranking* tanto em valores nominativos quanto percentuais, mas os órgãos públicos e empresas privadas vêm aumentando significativamente sua fatia de participação. Outro dado interessante é a crescente dependência dessas organizações aos recursos públicos. De acordo com um levantamento realizado em 1995 pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) o Estado era responsável por 14,5% do financiamento das ONGs. Já a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – Mapa do Terceiro Setor -, esse percentual, em 2005, é de 21%. Mesmo considerando estas números, fica difícil afirmar se estas organizações aumentaram ou não sua independência político-ideológica, dado ao caráter subjetivo deste processo apesar dos controles realizados sobre estes recursos, como apresentado mais adiante.

As ONGs, ao longo dos anos, agregaram aos seus ideais de emancipação a instrumentalidade necessária para o alcance deste objetivo, como a implementação de infra-estrutura via recursos nacionais ou estrangeiros e a busca pelo desenvolvimento de conhecimentos técnicos e recursos humanos cada vez mais qualificados. Dessa forma, sua atuação deixa de ser um mero experimentalismo voluntarista para se transformar em empreendimentos de amplo e profundo impacto social, desenvolvendo um trabalho de qualidade em parceria com órgãos públicos e, também, junto às organizações da esfera do mercado.



Evidentemente, estas características não podem ser generalizáveis a todas as ONGs, nem podem ser apontadas como uma espiral evolutiva particular de todas essas organizações. O crescimento das ONGs denota um aumento do compromisso da sociedade com a cidadania, resultando no empoderamento social pela conduta em prol da busca e exercício da democracia. Muito mais que uma simples demonização maniqueísta do Estado e do mercado, o que importa é ressaltar as dificuldades que lhes atravessam e lembrar que, considerando a esfera social definida por oposição a estas duas instâncias, ela comporta uma efetiva “incapacidade” em promover as mudanças necessárias, ponto em que se sublinha a importância de estabelecer um “princípio de proteção”. Este princípio significa pensar a democracia no seu aprofundamento, a partir dos mecanismos jurídicos que lhe dão vazão, idéia que, avessa ao paternalismo que esta palavra possa eventualmente evocar, conduz a uma reflexão sobre a legitimidade.

Apesar de seu crescimento quantitativo e qualitativo, existe uma grande possibilidade no sentido de ampliar a atuação das ONGs, haja vista o potencial das organizações da sociedade civil, principalmente no que tange ao seu papel de controladoras dos mais diversos mecanismos do aparato social, numa luta sem tréguas contra as desigualdades sociais. Estas desigualdades têm se mostrado de modo inequívoco pelos mais diversos indicadores sociais, necessitando a rápida reversão deste processo. Como é de conhecimento público, os números das condições sociais no Brasil são, no mínimo, alarmantes. Apenas para pontuar alguns destes dados, cabe lembrar que, segundo pesquisas e relatórios fornecidos pelo World Bank - World Development Report e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE, os 10% mais ricos detêm 46,8% da renda, enquanto os 20% mais pobres detêm apenas 3,6%. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Brasil confere ao País a 72.<sup>a</sup> posição no *ranking* mundial (PNUD/ONU) e, segundo o IBGE - Censo 2000, 16,29 milhões de brasileiros acima de 15 anos não conseguem ler nem escrever. Ainda, um terço dos domicílios brasileiros é comandado por um analfabeto

funcional e apenas 52,2% dos domicílios têm esgoto sanitário, entre muitas outras mazelas. Segundo o relatório “Situação Social Mundial 2005 – o problema da desigualdade”, produzido pela ONU explicita que o Brasil aparece como o um dos três países com pior distribuição de renda do mundo, ou seja, os 10% mais abastados têm uma renda equivalente a 32 vezes o que recebem os 40% mais pobres. A resposta a esta problemática, sugerida pela ONU, está na promoção da democracia e do estado de direitos, além do acesso mais igualitário da população aos recursos, bem como a implementação de sistemas de proteção social para os mais pobres.

A reflexão crítica sobre a democracia, portanto, permite levar em consideração os elementos objetivos resultantes de forma de organização política. O que é afirmado é que a qualidade da democracia em uma sociedade pode ser testada pelo padrão de igualdade/ desigualdade nela presente. Bauman (2003) utiliza a metáfora da ponte para refletir sobre esta questão, ao enunciar que o poder de carga desta não se mede pela média de todos os seus pilares, mas pela força do pilar mais fraco. Da mesma forma, a qualidade de uma sociedade não se mede simplesmente pelo seu Produto Interno Bruto - PIB ou outro indicador que tome as características da população pela sua mediana, mas pela qualidade de vida dos seus membros mais vulneráveis, aos quais o princípio de proteção se aplica.

Se as relações de poder representam um fator inegável nas relações sociais, asseguradas, perpetuadas, fundadas e orientadas por ideologias, constituídas historicamente e em processo constante de redefinição a partir de mudanças conjunturais, estruturais, econômicas e outras, é bem-vinda a construção de mecanismos que possibilitem a reflexão e revisão de seu exercício para a produção do jogo democrático. Repensar estas relações demanda discutir a arena onde este debate se materializa, a saber, a esfera pública. Nesse sentido, a reflexão que se segue objetiva

apresentar alguns aspectos de delimitação e análise do conceito de esfera pública e o papel das ONGs na consolidação da democracia numa perspectiva praxiológica.

#### **4.2 Democracia e seus mecanismos formais**

Discutir a democracia e seus mecanismos formais conduz a duas ordens de perguntas distintas e correlatas. Nesta perspectiva, é aproveitada a reflexão formulada por Pinto (2004), quando esta faz o seguinte questionamento: “Quando a sociedade civil é chamada a se apresentar, quem se apresenta?” Esta autora, ao estudar os conselhos e a participação institucionalizada da sociedade civil, nos convida a pensar os motivos pelos quais as pessoas efetivamente participam ou não das discussões na esfera pública, pois as possibilidades de participação, como evidenciado a seguir, são amplas. A predisposição ao ativismo político ou a orientação subjetiva para o mesmo constituem um importante ponto de partida, mas, nesta pesquisa, dar-se-á ênfase a uma segunda ordem de questão, a saber, os espaços institucionalizados de participação.

O pressuposto das reflexões aqui realizadas reside no fato de que os mecanismos coercitivos do sistema legal, oriundos do monopólio legítimo do Estado, podem atuar como elementos corretivos necessários à representação política em voga no Brasil. O problema não está apenas na formulação de leis e em sua representatividade, mas, também, no cumprimento das leis vigentes. A aposta feita aqui consiste na possibilidade de uma atuação conjunta entre sociedade civil, Estado e mercado, para o aprofundamento democrático, é partilhada, entre outros, por Dagnino (2004). O processo democrático é algo extremamente amplo e complexo, mas pode ser radicado em uma sociedade civil pujante e em um Estado eficiente e eficaz, amparados por um mercado que atenda às demandas sociais.

A necessidade de estabelecimento e contextualização de bases normativas amparadas nas experiências subjetivas e nos ideais possíveis pelo exercício da racionalidade (ainda que assegurado o ceticismo em relação às categorias universalistas

e ao processualismo formal) indicam a necessidade de um substrato ético substantivo, calcado na pluralidade da razão. Como se vê no item anterior, para Habermas, os padrões normativos estão validados segundo o processo em curso que transcende contextos materializados historicamente, tendo grande necessidade, para sua efetivação, o desenvolvimento da capacidade de autodeterminação. Cabe ressaltar que as ONGs, além de agentes de transformação social, também fornecem as condições necessárias para o desenvolvimento da condição humana, já que a vida associativa é elemento central para a pujança da esfera pública.

O desafio do século XXI não é o de lutar contra um governo, mas fazer um governo, intervir no jogo político para além de discursos simplificadores, simplistas e insustentáveis. Esta concepção se aproxima do conceito de empoderamento (*empowerment*) social. A prestação ou promoção de serviços sociais básicos tem-se transformado em um meio de empoderamento (com vistas à emancipação) e não em um fim em si mesmo. Nesse sentido, não se trata apenas de conhecer direitos e exercê-los, mas também de construir novos direitos e influir em políticas públicas e dentro da esfera do mercado. Essas diferenciações pavimentam o caminho para um passo adicional, qual seja, mostrar que a diversidade de identidades e formas de vida culturais concretas existentes não são um obstáculo, mas condição de possibilidade para a concretização de uma política global que atenda à diversidade dos interesses humanos.

O papel das organizações populares é muito importante nesse processo, pois as mudanças sociais não decorrem apenas da criação de mecanismos legais mas, sobretudo, do uso de tais instrumentos. Não basta que o governo federal cumpra seu papel de garantir os recursos, repassar o poder e o dinheiro. Ser cidadão não é esperar que outros, seja o Estado ou o mercado, nos coloquem como alvo ou objeto de suas ações. A cidadania não pode ser dada ou oferecida como um favor – ela exige que cada um saiba reconhecer o seu direito, direito que somente será reconhecido pelo outro se for, primeiro, auto-reconhecido.

Olhando a história recente do Brasil, a Constituição Federal de 1988 introduziu importantes mecanismos de intervenção direta dos cidadãos na participação e na tomada de decisão, como atestam, entre outros, Draibe (1998) e Telles (1999). A Constituição Federal abriu espaço e permitiu que novos espaços pudessem ser abertos segundo as demandas da sociedade brasileira, sejam elas há muito requeridas, sejam demandas emergentes.

Este documento legal criou uma nova "institucionalidade pública" (GOHN, 2001, p.85), que passou a vigorar a partir de então em alguns setores importantes das políticas públicas. Essa nova orientação trouxe consigo duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais: a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, caracterizaria o processo decisório. Uma expressão fundamental dessas mudanças institucionais são os diversos conselhos gestores de política pública, que se constituem na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório ocorre, sendo, em alguns casos, condição necessária para repasse de recursos financeiros.

Para Teixeira (2002), existem múltiplas possibilidades de se pensar a atuação das ONGs segundo as possibilidades da Constituição Federal, desde a fiscalização de contas de instâncias públicas até a denúncia de irregularidades nos procedimentos, com espaço para uma intervenção pró-ativa neste processo.

Para melhor visualização das possibilidades de atuação, foi transcrito logo abaixo um quadro contendo algumas possibilidades de atuação das ONGs dentro da esfera estatal.

QUADRO 2 – POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DAS ONGs

TIPO	ALVO	BASE LEGAL
Acompanhamento de sessões parlamentares	Câmara, Assembléia	Lei Orgânica e Regimento Interno
Petição sobre informação	Mesa da Câmara, Presidente de Comissão	CRFB Art. 58, §2
Prestar depoimento	Comissão	CRFB Art. 58, §2
Discussão de Projeto de Lei	Plenária da Câmara Municipal	LOM, Regimento Interno
Apresentação de denúncias, debates, sugestões	Plenária da Câmara Municipal	LOM, Regimento Interno
Audiências Públicas	Comissões	CRFB Art. 58, §2, II
Participação no debate de projeto das comissões	Presidente da Câmara e comissões	Regimento Interno
Defesa de projeto de iniciativa popular	Plenária da Câmara	Regimento Interno
Ação Civil Pública	Autoridade	Leis 7347/85; 7853/89; 8069/90; 8078/90
Representação ao Ministério Público	Ministério Público	Lei 8666/93; Art. 101
Mandado de Injunção	Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça	CRFB, Art. 5, LXXI
Ação civil coletiva de responsabilidade	Autoridade	Lei 8078/90, Art. 91
Habeas data	Autoridade competente	CRFB, Art. 5, LXXII
Representação ao Ministério Público	Ministério Público	CRFB, Art. 129, III
Ação, com rito sumário	Poder Judiciário, Poder Executivo	CRFB, Art. 208, §2
Representação do Ministério Público para ação de crime de responsabilidade	Tribunal de Justiça, Prefeito	CRFB, Art. 5, §4
Pedido de informação	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5, XXXII
Petição de defesa de direitos	Órgãos públicos	Art. 5, XXXIV a da Constituição Federal
Petição contra ilegalidade/abuso de poder	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5, XXXIV a
Obtenção de certidões	Órgãos públicos	CRFB, Art. 5, XXXIV b
Denúncia de Irregularidade/ilegalidade	Gestor Público	CRFB, Art. 74, §2
Acompanhamento de obras em realização	Órgãos públicos	CRFB, Art. 74, §2
Participação no planejamento municipal	Prefeito, Câmara	CRFB, Art. 29, §10
Participação no planejamento, controle e avaliação de políticas, planos e decisões administrativas	Prefeito, Câmara	LOM, CE
Participação na política orçamentária	Prefeito, Câmara	CRFB, Art. 29, § X

FONTE:: Menezes (2002, p. 345-347)

Essas inovações requerem, em contrapartida, uma participação qualificada para que a ação nestas esferas não se converta em barganhas clientelistas, cooptações ou engodos por desidérios legislativos, à primeira vista insuspeitos. A interface das ONGs com o Estado poderia ser no sentido de assenhorar-se dos mecanismos que possibilitam maior participação social. Se a estratégia de intervenção nas políticas públicas, assumindo e ocupando os canais abertos à participação, é importante em todas as esferas do poder (federal, estadual e municipal), igualmente relevante é a consolidação desta participação legalmente possível e que depende de alta dose de voluntarismo para a assunção desses espaços sociais. É necessário desenvolver uma cultura cívica, ou seja, o desenvolvimento e afirmação de valores, crenças, sentimentos e conhecimentos que orientam os comportamentos sociais adotados pelos indivíduos.

Alguns anos atrás, Souza Santos formulou uma interessante reflexão no sentido de eleger temas importantes para discutir o que ele intitulou de uma sociologia dos tribunais, sugerindo, em suas reflexões, três grandes grupos temáticos, a saber: “o acesso à justiça; a administração da justiça enquanto instituição política e organização profissional, dirigida à produção de serviços especializados; a litigiosidade social e os mecanismos da sua resolução existentes na sociedade” (SANTOS, 1995, p.167).

Um exercício analítico interessante seria retomar esses três elementos de análise dos tribunais de modo ampliado, e pensá-los também considerando a perspectiva dos sujeitos sociais, trazendo esta reflexão para o contexto nacional.

A idéia de acesso à justiça significa ter conhecimento e usar de todos os expedientes legais, intervindo sempre que o momento exigir, para a construção de uma ordem legal mais próxima aos interesses sociais, acompanhando o desenvolvimento histórico da humanidade.

A busca dessa sociedade justa, que se materializa no acesso à justiça, possui vários entraves, dos quais destacam-se a apatia com relação aos instrumentos

legais, morosidade, custos, e complicados mecanismos burocratizados que, uma vez conjugados, causam sensíveis danos à estrutura democrática da sociedade.

A contraposição a esse processo de desgaste está na criação de mecanismos coletivos, intermediários e representativos que rompam com as barreiras de acesso à justiça. Ações de classe constituem, normalmente, uma maneira mais barata e eficiente de lutar pelos direitos. O acesso à legislação, a divulgação de material informativo sobre as possibilidades legais de realizar atos de defesa dos interesses de uma dada coletividade e informações quanto ao funcionamento do judiciário são alguns elementos prementes para se discutir esta questão. Resgatar a confiança nas formas democráticas construídas historicamente é condição elementar para a melhora dos quadros sociais, e as ONGs têm um importante papel neste processo.

Para consolidar uma cultura de direitos no Brasil, e a título de exemplo, a ONG FASE (Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional) está investindo na divulgação do artigo 6.º da Constituição Federal de 1988 – que prescreve quais são os direitos sociais fundamentais de cidadãos e cidadãs – por meio de uma grande campanha: O Brasil tem fome de direitos. A intenção da ONG é criar uma cultura nacional de exigir direitos sociais, por meio da pressão política dos movimentos populares organizados e das instituições da sociedade civil. O artigo pode dar base à luta cidadã contra as desigualdades, a pobreza e a discriminação, de tal modo que o pleno reconhecimento dos direitos habilitará os grupos marginalizados a conquistar uma cidadania plena. Conforme a coordenação da campanha, a iniciativa tem três pontos principais: 1) contribuir para a formação de uma cultura de direitos por meio da divulgação do artigo 6.º da Constituição Federal, que trata “do direito à saúde, educação, trabalho, lazer, moradia, previdência social, proteção à maternidade e à infância, segurança e assistência aos desamparados”; 2) oferecer subsídios para a feitura de relatórios de violação de direitos e de como e a quem



encaminhá-los; 3) debater uma plataforma de ação pelo cumprimento dos direitos inscritos no artigo

6.º com os movimentos e instituições da sociedade civil, por meio da articulação de um núcleo ou fórum regional. Para tal, a FASE Nacional está produzindo vários instrumentos de divulgação, debate e capacitação, como panfletos, cartazes, adesivos de carro, vídeos que serão apresentados em 70 tevês comunitárias, programas que serão veiculados em 1.200 rádios, um guia dos direitos sociais, cartilhas e material sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.

O nível de desenvolvimento de uma nação também pode e deve ser avaliado do ponto de vista da democratização de seu aparato judiciário, ou seja, como e de que meios dispõe o povo para ter acesso ao aparato judiciário do Estado. Segundo Rocha (2002), é comum incorrer no erro de aferir o grau de evolução de uma sociedade considerando exclusivamente fatores de ordem econômica, tais como o acesso a tecnologias sofisticadas ou a certos bens de consumo. Ainda segundo a autora,

é a sociedade quem determina a dinâmica dessa busca de justiça de acordo com suas necessidades. Por esta razão, o mais seguro indicador de desenvolvimento social de um povo é o seu nível de acesso ao aparato judiciário do Estado, na medida em que quanto maior o acesso à Justiça maior também será a perspectiva de paz social (ROCHA, 2002, p.36).

As ONGs, em paralelo a outras formas de organização da sociedade, cumprem um papel fundamental de atenção a estas demandas sociais, ou seja, todo um contingente populacional de grande envergadura que não consegue usufruir dos direitos e exercer seus deveres assegurados por lei a todas as pessoas. Quando estas organizações avançam sobre as causas dos problemas sociais, reivindicam que tais direitos sejam cumpridos e universalizados pelo poder público. Apontam deficiências e se fazem ouvir aos geralmente moucos ouvidos governamentais no que diz respeito à exclusão social, ao desrespeito aos direitos humanos, preservação ambiental e outros, contrariando interesses enraizados nas estruturas de poder. A

democracia, enquanto liberdade de debates de idéias, pressupõe a legítima pressão e mobilização social na defesa de interesses que são de natureza política, antes de ser partidária. Tais interesses se revelam na luta pelo reconhecimento e pela implantação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais neste país, direitos estes que estão na Carta Constitucional Brasileira. Revelam-se, ainda, na capacidade de produzir novos direitos, fazendo-os reconhecidos por toda a sociedade, fortalecendo a representação de interesses populares e rejeitando a política de destruição das estruturas públicas e de submissão dos interesses nacionais ao capital e às regras do “mercado” em seu viés nacional e internacional.

A cidadania assegurada pelo Estado democrático de direito pressupõe uma maior e efetiva participação do povo na definição de políticas públicas. É certo que o cidadão ainda encontra dificuldade para influenciar a vontade do seu representante político e as regras do jogo democrático sofrem a falta de uma reforma política que enfrente com seriedade a crise de representação política. Desse modo, a pressão sobre as esferas legalmente constituídas para que realize direitos constitucionalmente reconhecidos tende a se intensificar, sendo razoável discutir-se os instrumentos processuais disponíveis para que se alcance uma maior efetividade de atuação neste aspecto. A ação das ONGs é de fundamental importância para questionar esta realidade, pois a implementação de uma cultura política pode vir acompanhada pela implementação de uma cultura jurídica que permita a consolidação e continuidade da primeira.

É bom lembrar que este papel não cabe exclusivamente às ONGs. Além dos reclames diretos ao poder público, queixas podem ser enviadas aos sindicatos, partidos políticos/parlamentares, às mais diversas comissões e conselhos ou aos Tribunais de Conta do Município, Estado ou da União, e também ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Destaca-se uma vez mais que a interlocução institucional das ONGs com os procedimentos legais podem, em muito, potencializar a atuação destas entidades.

No que diz respeito à participação e controle social, é fácil a constatação da inoperância de muitas leis, seja pela falta de informação, seja pela força política exercida pela elite governamental local, que impossibilita movimentos de controle mais expressivos e freqüentes. A utilização destes mecanismos indutores da ação social pelo Estado de forma alguma pode inibir a autonomia da sociedade civil no sentido de auto organizar-se e em relação aos seus objetivos. Ao Estado compete estimular o desenvolvimento das atividades exercidas pelas ONGs, fomentando a ação e atuação destas. Em estruturas sociais marcadas pela desigualdade, o sentido de comunidade não pode se perder na idéia genérica de sociedade, ou seja, a idéia de integração social não pode sucumbir à naturalização das diferenças e desigualdades sociais, definindo a esfera pública.

A idéia de controle não se restringe a uma conotação negativa associada ao autoritarismo mas constitui uma relação multilateral cujos benefícios atingem toda a comunidade. O controle público é fundamental para o desenvolvimento consciente da cultura nacional e de uma nova esfera pública. O conceito de público, como aqui destacado, não constitui-se um *locus* no sentido espacial, mas uma qualidade de relações, ensejando processos políticos – não burocráticos, formalistas ou censórios. É necessário superar uma compreensão mistificada do Estado como detentor exclusivo do monopólio de representação pública, inserindo outras formas de participação para além daquelas da democracia representativa como o voto. As disputas sociais exigem não apenas os canais institucionais-legais, mas também a discussão sobre a legitimidade que as representações dos diversos segmentos sociais têm alcançado nos espaços de negociação e participação na gestão da coisa pública. Este projeto alternativo de desenvolvimento do Brasil carece ainda de um fortalecimento institucional para combater esta racionalidade de exclusão.

O ponto arquimediano desta análise, o conceito de atuação social pelo viés da legalidade, leva em consideração a idéia de utopia ou utopianismo, como expressa por Scherer-Warren (1993, p.27): “uma crítica profunda das atuais

condições sociais de vida; um projeto de mudança, como contraposição à melhoria da situação presente”. Para efeitos de comparação, e resumindo a perspectiva aqui adotada com relação a esta temática, o apelo legal pode ser utilizado pelas ONGs como um importante instrumento de ação social para aprofundamento da prática democrática, mas não é conveniente restringir-se exclusivamente ao mesmo. Nesse sentido, retoma-se novamente a argumentação histórica, objeto do próximo capítulo, para auxiliar a reflexão sobre esta problemática.

## 5 A PARTICIPAÇÃO QUE SE INSTITUCIONALIZA – AS ONGS NOS ANOS 90

*A dificuldade não está nas idéias novas, mas em escapar das antigas.*

A ampliação com amparo legal das possibilidades de atuação das entidades sociais, de modo específico das ONGs, demandou a necessidade de formalização destas entidades no sentido de simplificar os processos de fiscalização destas organizações bem como credenciá-las para participar das agendas institucionalmente acordadas. Nesse sentido, a discussão desenvolvida neste capítulo procurará delinear o processo de construção da institucionalidade de parte das ONGs enquanto OSCIPs e também como a participação articulada em conselhos, fóruns e em outros espaços altera a racionalidade preponderante do Estado, do mercado e, *mutatis mutandis* também das ONGs.

A promoção do desenvolvimento social nas atuais condições da sociedade globalizada e informatizada possibilita, necessariamente, uma mudança de paradigma de ação: ações pontuais e isoladas precisam dar lugar a redes horizontais de cooperação, que possibilitem maior intercâmbio e eficácia na implementação de projetos e políticas públicas na área social. A democracia exige, pois, mudanças em todas as esferas decisórias da administração pública e privada, compreendendo também mecanismos que orientem o conjunto das relações sociais da denominada sociedade civil.

Pensar a democracia não se restringe simplesmente a uma análise de um determinado cenário de organização do Estado ou do mercado. É, mais do que isso, a mobilização participativa da sociedade nos processos decisórios para além das restrições institucionais, de forma contínua, ampla e permanente para sua transformação e/ou melhoria. Este caráter mobilizador da sociedade sugere uma multiplicidade de possibilidades de modelos de democracia, que devem ser pensados como uma "meta-ideologia cidadã", num processo "inacabável"

(ROUSSIAUD e SCHERER-WARREN, 2000), e eventualmente, com o fim do Estado, pois como afirma Abensour,

Tal como a desordem que não se destina a tornar-se uma ordem outra, a democracia tem um sentido irreduzível, enquanto recusa da síntese, recusa da ordem, enquanto invenção no tempo da relação política, que transborda e ultrapassa o Estado. Se a democracia pode opor-se ao Estado, é porque o político não cessa de confrontar-se com ele (ABENSOUR, 1998, p.132).

Como transformar o projeto democrático da modernidade, calcado nas idéias de contrato e consenso como acima discutidos, num projeto viável na alta modernidade, fluída por definição, é o desafio que a história nos impõem. Esta é a expressão de uma crescente convicção de que tanto os direitos individuais quanto coletivos não poderão ser sustentados, a longo prazo, a menos que se construam mecanismos que viabilizem condições de coexistência desses interesses no interior da diversidade social, o que é possível apenas com uma prática democrática. Ao incentivar reivindicações coletivas sobre os interesses diversos da sociedade, várias organizações sociais, dentre elas as ONGs, apresentam-se como um espaço fulcral de negociação, o que, em última instância, caracteriza a democracia.

A questão desafiadora das ONGs está no âmbito do próprio processo participativo enquanto crítica e controle do poder público e da esfera do mercado. A experiência factual dessas organizações permite pressuposições e analogias quanto à consolidação de práticas próximas de um ideal de democracia, já que elas estão presentes nos mais diversos âmbitos das múltiplas esferas sociais, combinando desde pequenos projetos em nível local e comunitário com ações de maior impacto e visibilidade em escala global. As iniciativas podem ser permanentes ou efêmeras, se apresentando de modo claro, objetivo e quantificável pela utilização estruturada e mobilização de recursos institucionalmente estabelecidos.

O processo histórico de organização social nos anos 90 levou à revisão teórica dos movimentos sociais. Em seu texto seminal, Scherer-Warren (2000), refletindo sobre o papel histórico dos movimentos sociais, questiona por onde andam

as teorias. O esforço realizado pela autora no sentido de buscar indicações, caminhos, pistas, aqui e acolá, temas e categorias de análise, tem se mostrado fértil. Esta instigante pergunta sugeriu algumas ponderações interessantes, como por exemplo a percepção da existência de um vazio teórico para a análise dos movimentos sociais nos anos 90, sugerindo a pesquisa destes movimentos por novos caminhos. Nesse sentido, urge retomar e revisar as lentes analíticas que se impõem ou se fazem necessárias, revendo, nas formas de organização da sociedade civil, suas transformações e continuidades em termos de ação social.

Considerando as reflexões acima, parte-se do pressuposto que o centro gravitacional do debate sobre a atuação das entidades sociais, de modo específico das ONGs, oscila da idéia de consenso para a idéia de negociação, o que implica fortalecer a sociedade civil e não negligenciar as relações ideológicas e de poder presentes ativamente nestes processos. A história apresenta-se como a sobreposição de interesses negociados. Espaços democráticos são espaços conquistados não em arenas consensuais, mas em negociações onde se observa explicitamente o exercício das relações de poder a partir de um procedimentalismo previamente consensuado. Pode-se inferir, a partir destas idéias, que as ONGs cumprem seu papel social, por elas autodeterminado em função de demandas sociais diversas, pela ocupação de espaços na esfera estatal, conquistados e conduzidos por lideranças destas organizações. Esse processo se efetiva pela utilização de instrumentos que atendam as exigências que originaram e impulsionaram estas organizações em prol dos fins alcançados, ao lado de outras possíveis formas de participação fazendo a interface entre o jogo político e a ordem jurídica.

As ONGs têm a responsabilidade histórica e a legitimidade para usar estes canais, sem ceder, contudo, ao simplismo de pensar que as pessoas e grupos sociais, considerando seus pontos de vista particulares e as relações de poder que lhes permeiam, busquem um bem universal. Entre a a-historicidade (utopismo

puro) e o determinismo (impossibilidade de mudança de perspectiva) é importante que adote como postura a possibilidade/viabilidade da reconstrução da democracia a partir de orientações racionais que se sobrepõem aos interesses, não negando a subjetividade pluralista do mundo social.

## **5.1 O Processo Histórico**

Um primeiro passo para iniciar a discussão sobre as relações entre as ONGs, o Estado e o mercado é recuperar a trajetória histórica deste processo. A articulação destas três esferas derivou na ampliação e aprofundamento da esfera pública em termos de participação e controle, permitindo uma compreensão mais consciente desse processo.

Recuperar essa trajetória significa reconhecer o esforço realizado pela sociedade, em particular por parte das ONGs, para consolidar o Estado democrático. Desenvolver com eficácia este papel, considerando as questões contemporâneas, requer este olhar sobre o passado, que, não se resumindo a um saudosismo, aponte para a ampliação e aprofundamento do processo democrático.

Se nos anos 70 e 80 a categoria "sociedade civil" foi basilar para se pensar as ONGs, parece que hoje a discussão tende a se mover para um outro pólo, ou seja, para a discussão sobre a reconstrução da esfera pública, em seu sentido institucional, e o impacto das ONGs neste processo. A concepção de mudança social passa pela porta estreita da democracia, sugerindo que os clássicos paradigmas da transformação social ganhem novas alternativas e status analítico. A discussão referente aos reflexos de sua ação fez com que as ONGs se interrogassem sobre seu impacto social, resultando na construção de novos significados quanto ao seu papel na sociedade. A ampliação da esfera pública em termos institucionais conduz a pensar as ONGs a um só tempo como sujeito e objeto das disputas políticas, legais e mercadológicas da e na sociedade contemporânea.



A partir dos anos 90, a concepção de direitos fundada e assegurada na legalidade constitucional vai, aos poucos, deixando de se associar a um conjunto utópico de assertivas cristalizadas no papel (mas distantes da prática) para assumir um papel catalizador das aspirações e lutas, muitas delas até bem pouco tempo nem pensadas como objetos de direitos em termos legais. Este é o caso, por exemplo, das questões de gênero e, até certo ponto, das questões de ordem ambiental.

No início dos anos 90, Bobbio afirmava que

o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. [...] Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são estes direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim, qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 1992, p.25).

Nessa época, no Brasil, Benevides (1991, p.12) fazia suas observações sobre a idéia de "cidadania ativa", afirmando a participação popular enquanto "aquela que se realiza através dos canais institucionais para a intervenção direta na atividade de produção das leis e de políticas governamentais".

Nos últimos 15 anos, as grandes cadeias midiáticas passaram a dar um sentido positivo à ação das ONGs, produzindo uma opinião pública extremamente favorável ao papel desenvolvido por elas. A visão positiva dessas organizações é expressiva nos jornais, o que orienta também a opinião pública nesse sentido. Não obstante algumas críticas pontuais e sensacionalismos de pirotecnia jornalística, a defesa quase apaixonada das ONGs é uma presença constante, fenômeno que não parece dar ares de mudança, pelo menos para breve. É neste momento histórico que se abrem caminhos para a fundação de um novo pacto social, que resgate as dívidas sociais não atendidas, com a convicção de que são possíveis mudanças estruturais com e a partir da democracia.

Segundo Gohn, nos anos 90 as ONGs passaram por profundas transformações:

Primeiro, a grande maioria delas adotam a perspectiva de intervenção direta no meio popular e não mais apenas a de assessoria. A intervenção direta confere às ONGs um novo protagonismo: trata-se de exercer um papel ativo, que tem como perspectiva produzir conhecimentos e democratizar informações. Segundo, as ONGs se especializam em temas e assuntos tais como atuação com mulheres sobre problemas da saúde, crianças e adolescentes (principalmente depois do estabelecimento do ECA); políticas públicas (saneamento, problemas urbanos, e especificidades no seu interior, como o orçamento público), formação sindical, produção alternativa no campo, entre outras. (Gohn, 2000, p.30)

Nas últimas décadas, e em uma espiral crescente, pessoas das mais variadas classes sociais, culturas e etnias organizaram-se de diversas formas para promover causas que compreendem desde a defesa dos direitos humanos até a preservação do meio ambiente, passando pela educação ou assistência social, num rol de perspectivas quase ilimitado. A emergência e protagonismo interno e externo destes atores é um fenômeno que complexifica não só o relacionamento entre governo, mercado e sociedade no interior de cada país, mas também a própria dinâmica das relações internacionais. Uma das questões centrais que essas organizações trouxeram à tona refere-se à reflexão sobre o conceito de esfera pública e seu aprofundamento a partir do processo de sua institucionalização, como visto acima. Se no modelo neoliberal a sociedade civil é meramente um conjunto de indivíduos possuidores de direitos, a lógica das ONGs priorizou a idéia de cidadania, na defesa dos interesses públicos (por mais temerário que seja este conceito), num rol mais amplo com vistas ao aprofundamento, ampliação e melhoramento do exercício da democracia. Ora fundadas sobre uma ideologia clara e objetiva, ora sobre um certo espontaneísmo sem uma instância centralizadora de tomada de decisões, sem se preocupar com proselitismos de qualquer ordem, as ONGs têm se apresentado como um radical e novo modelo de construção de uma nova institucionalidade, o que lhes confere alto grau de legitimidade social, como

demonstram os números das pesquisas que se seguem. Além disso, um outro bom indicador da percepção da importância destas organizações e da aproximação destas com o poder público é que, nas eleições de 2002, todos os candidatos à presidência da república apontaram positivamente e unanimemente a importância das ONGs.

As ONGs são as instituições mais confiáveis para os americanos e os europeus, enquanto governos e empresas estão perdendo credibilidade aos olhos dessas populações. Essa é a principal conclusão de uma pesquisa sobre confiança e credibilidade apresentada no Fórum Econômico Mundial, em Davos e publicada no jornal *Estadão* em janeiro de 2003. Esta pesquisa, em sua quarta versão, consultou 850 formadores de opinião entre 2001 e 2002, mostrando que na Europa a credibilidade das ONGs, que estava em 42% subiu para 45% neste período. Nos EUA, o indicador de confiança nas ONGs passou de 38% para 49% em igual período, equiparando-se ao patamar de credibilidade que os americanos depositam nas empresas privadas. No *ranking* das marcas de maior credibilidade na Europa, as quatro primeiras são ONGs.

No Brasil, pesquisa realizada pelo Ibope demonstrou que 58% da população aprova a atuação das ONGs, demonstrando esta tendência também em âmbito nacional. Entre as 2 mil pessoas entrevistadas, 27% afirmaram "já ter ouvido falar de Organizações Não-Governamentais"; deste universo, 31% afirmaram que "as ONGs só ajudam a sociedade brasileira", e 27% consideram que elas "mais ajudam que atrapalham", totalizando 58% de aprovação em relação ao trabalho dessas organizações. Treze por cento dos entrevistados reprovam o trabalho dessas instituições, sendo que 8% consideram que elas "mais atrapalham que ajudam" e 5% que elas "só atrapalham"; 10% afirmaram que elas "nem ajudam nem atrapalham", e 18% não opinaram. Esta pesquisa também indagou sobre a participação das pessoas em organizações não-governamentais, revelando que 27% "não participa, mas gostaria de participar"; 61% "não participa e não gostaria de

participar"; 3% participa de alguma instituição; e 9% não sabe ou não opinou sobre o tema.

A atuação das ONGs é avaliada de forma mais positiva pela juventude. Entre as pessoas de 16 e 34 anos, 64% aprovam o trabalho dessas instituições. Já entre os 13% que desaprovam sua atuação, 18% têm entre 45 e 54 anos e 22% têm acima de 55 anos. A maioria dos entrevistados que aprovam as atividades das ONGs mora em cidades com mais de 100 mil habitantes (63%); tem renda familiar acima de 10 salários mínimos (73%); pertence à classe A/B (67%); e possui curso superior (71%). Entre os que afirmaram participar de ONG, a maior concentração está entre as pessoas que têm maior grau de escolaridade e renda familiar acima de 10 salários mínimos.

Do ponto de vista geográfico, os residentes da Região Nordeste do País são, proporcionalmente, os que mais participam de ONGs. A juventude também é o grupo que mais demonstra interesse em participar. Entre os que "não participam, mas desejam ingressar", 36% têm entre 16 e 24 anos. Este grupo também é caracterizado pelo maior nível de escolaridade (colegial e superior – 30%) e rendimento mensal superior a 10 salários mínimos (31%). A Região Nordeste também registra grande concentração de pessoas que desejam participar de ONGs (33%), sendo superada apenas pelas Regiões Norte/Centro-Oeste, com 34%. Os entrevistados que "não participam de ONG e não gostariam de fazê-lo" (61%) têm entre 45 e 54 anos, residem na Região Sudeste (68%), nas Capitais (71%) e nos municípios com mais de 100 mil habitantes (70%).

A pesquisa também revela o quanto o acesso à informação ainda é elitizado no País. O termo ONG é conhecido pela população de classe A/B (56%), que possui curso superior (81%) e renda familiar acima de 10 salários mínimos (63%). Os grupos sociais que menos conhecem as ONGs estão sobretudo entre as pessoas com idade acima de 55 anos (83%), pertencentes à classe D/E (84%), com

baixo grau de escolaridade (primário – 89%), renda familiar de até 2 salários mínimos (84%) e residentes em municípios com até 20 mil habitantes (79%).

Estes números indicam, entre outras informações, a existência de uma legitimação *a priori* destas organizações, ainda que estes dados possam representar apenas uma tendência circunstancial neste momento histórico. O redimensionamento na ação das ONGs iniciada nos anos 90, como apresentado mais adiante, tem como horizonte de expectativas assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem tornar mais democrática a relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Para isso, a ampliação de seu número, conjugado com seu fortalecimento institucional, constituem-se elementos fundamentais para que sejam consolidadas as alterações requeridas na esfera estatal. Como essas mudanças afetam grandes interesses políticos e econômicos, é fundamental a estruturação de coalizações democráticas que sustentem este processo.

A ampliação da cidadania se dá pela maior participação nos processos decisórios, numa perspectiva ativa e deliberativa, mas também pela cobrança junto aos canais institucionais destinados para tal finalidade. Mas, muitas vezes, a condição legal funciona mais como freio do que como estímulo do exercício da atividade política. Sua orientação, muito mais no sentido de assegurar interesses privados individuais, aliada aos meandros burocráticos e hermenêuticos, entre outros fatores, como já descritos referentes ao acesso à justiça, inviabilizam a participação das organizações no poder público, se estas não possuem em seus quadros profissionais tecnicamente qualificados. Discutir as questões pertinentes à implementação e às condições de viabilidade e eficácia daqueles mecanismos no Brasil é uma das principais metas a serem assumidas pelas ONGs. Não basta discutir a criação de novas leis, mas principalmente, lutar pela implementação daquelas que já existem, de modo a assegurar a emancipação social, promovendo o

resgate e a releitura das formas do contrato social contemporâneo, enquanto confrontação permanente no seio de um esfera pública baseado em um padrão de reciprocidade – reconhecimento da figura do outro através do paradigma do entendimento.

As transformações pelas quais as ONGs têm passado nos últimos quinze anos, aqui genericamente chamadas de processos de institucionalização legal, trouxeram novos problemas e desafios para a sua pauta de discussão.

Essas transformações decorrem, segundo vários autores, da expansão acelerada do número dessas organizações; do aumento do grau de especialização de seus agentes, refletindo numa racionalização de suas ações; de um processo de assalariamento e profissionalização crescente dos seus quadros; das idéias de cidadania, participação, responsabilidade social e terceiro setor que passaram a integrar os discursos acadêmicos, políticos e do mercado, além de outros fatores.

Se esse processo foi significativo para essas organizações, o discurso da perda de sua identidade e/ou ideologia também entrou em pauta, já que, à medida que se tecniza, o planejamento exige menos adesão ideológica, juntamente com um processo de burocratização do modelo de gestão, planejamento e encaminhamento organizacional como um todo. Ressalte-se que não é produtivo dissociar a questão da participação cidadã das instituições democráticas já legalizadas no sistema político nacional. As reivindicações junto aos parlamentares ou a utilização de outros mecanismos disponíveis para o exercício da cidadania continuam sendo sistemas que operacionalizam o modelo democrático, sendo interessante sua manutenção.

Esta postura é reafirmada por, segundo Bava (2003), quando pondera criticamente que,

Poucas vezes nós lançamos mão de uma ação civil pública para questionar uma política, uma alocação de recursos. Há instrumentos à nossa disposição que nós não usamos. Se essa omissão expressa o entendimento de que nós recusamos a disputa democrática no plano do judiciário, eu diria que isso é um erro. Se isso expressa, ainda, uma inexperiência nossa em exercer cidadania nesse espaço, então nós temos que nos capacitar para isso.

Essa percepção é reflexo da compreensão de que as políticas governamentais e as relações de mercado estão marcadas por ritmos e restrições do contratualismo democrático.

A divulgação de informações e denúncias, utilizando-se, por exemplo, dos canais da mídia, é de extrema importância para o processo democrático. Mas, mais do que isso, a responsabilização formal constitui um segundo passo, decisivo, para a implantação de uma nova proposta de organização social.

Os desdobramentos do ideário democrático no século XX apresentam-se enquanto um extraordinário crescimento da participação popular nos planos local, nacional e internacional, em que a sociedade civil adquire um espaço, representatividade e respeito em níveis nunca antes alcançados em termos de escala numérica e abrangência, na forma de diversos movimentos associativistas e de representação político-institucional, de modo particular nas ONGs, em que o termo "cidadão" torna-se o escopo, fundamento e referência de tais práticas. Aprofundar, ampliar e radicalizar este movimento se faz possível na perspectiva democrática de organização política do Estado, extensiva aos demais setores da sociedade.

Atualmente, as ONGs representam uma das possibilidades de fortalecimento da sociedade civil na medida em que fazem o salto qualitativo do "não-governamental" às parcerias, recebendo incentivos econômicos do Estado e do mercado. É preciso uma postura crítica, pró-ativa, no sentido de ampliar a democracia fora da esfera institucional, mas também por dentro desta esfera, não descuidando de uma nem de outra. Neste ponto, considera-se a perspectiva de Costa, mas entende-se que o movimento conjunto também é importante. Segundo o autor,

...as contribuições democratizantes da sociedade civil não podem ser enxergadas unicamente a partir das instâncias institucionais. Suas possibilidades residem precisamente em seu "enraizamento" em esferas sociais que são, do ponto de vista institucional, pré-políticas, e é no nível de tais órbitas e articulações que os movimentos estabelecem entre estas e as arenas institucionais que podem emergir os impulsos mais promissores para a renovação da democracia (COSTA, 2002, p.35).

Convém lembrar que, frente a uma conjuntura externa desfavorável e às exigências de um protagonismo interno de novo tipo, as ONGs estão confrontadas com o duplo desafio de aperfeiçoamento de seus instrumentos de trabalho e construção de mecanismos mais sólidos de auto-sustentação financeira. Assim, nas décadas de 70 e 80, marcadas tanto pela abertura de novos canais de comunicação entre Estado e sociedade quanto pelo agravamento das condições quotidianas de vida, em função da crise econômica que levou alguns analistas a intitular-na de década perdida, a sociedade civil organizada, o mercado e o Estado – para usar o clássico modelo tripartite de clivagem social – passam a se preocupar em atender às demandas sociais, ora por pressão, ora por conscientização, e, tardiamente, o mercado também iniciou um processo que pode-se nominar de metamorfose a partir de algumas novas ações, inéditas neste setor, em conjunto muitas vezes com diversas outras organizações da sociedade. Imbuído algumas vezes por um ideário social, por outras apelando para estratégias de marketing para auferir maiores lucros, utilizando-se de discursos politicamente corretos, o mercado passou a ter um papel considerável neste processo, muito em função de seu potencial econômico. O resultado é o crescimento de um fenômeno que se pode chamar de "filantropia empresarial", ou seja, uma preocupação cada vez maior em investir uma parcela expressiva de recursos em programas de desenvolvimento social e comunitário, como já acima demonstrado e parcialmente criticado.

## **5.2 Regulação X Regulamentação**

A experiência dessas organizações num contexto de profundas mudanças no cenário mundial, ocorridas em grande velocidade, faz com que ainda não seja possível precisar seus reais significados e consequências. Os processos de globalização apresentam o desafio de compreender este processo dialético e contínuo de articulações e clivagens, continuidades e discontinuidades, integração e desintegração, que sugere, entre outras coisas, pensar a governabilidade sob o



prisma democrático, ou seja, com base em princípios livremente discutidos e acordados pelos atores políticos e sociais em prol da cidadania (OLIVEIRA, 2002). Esta discussão é significativamente importante se considerado que vivemos em meio a uma crise de representação política, agravada pelo aumento das demandas sociais em face de um esgotamento do Estado de Bem-Estar Social, que oscila ao sabor do neoliberalismo. A partir de meados dos anos 90, o padrão de financiamento internacional destas organizações sofre transformações, gerando uma crise de recursos financeiros entre as ONGs sem precedentes. Muitas são as causas apontadas para explicar este fenômeno mas pode-se elencar, entre outros motivos, um crescimento significativo do número de ONGs e a ampliação de seus orçamentos; a realocação dos recursos das agências européias para países do leste europeu ou atingidos por catástrofes naturais; a priorização crescente dos problemas do continente africano; aumento do desemprego e carências no interior das sociedades européias. Também contribui para este processo a percepção de que, apesar das atividades desenvolvidas pelas ONGs, persistiam muitos dos problemas sociais no Brasil em paralelo aos constantes casos de corrupção que frequentemente fazem parte das manchetes dos jornais nacionais e internacionais.

Esse fenômeno fez com que a racionalidade sistêmica instrumental burocrática e mercantil introduzisse para dentro das ONGs conceitos como capacitação, gestão de informações, reorganização, responsabilidades, autonomia, participação, desenvolvimento e aprimoramento, entre outros. Esses conceitos, compreendem um poder normativo, em termos administrativos e burocráticos, que antes não haviam aí, ou, para usar a nomenclatura habermasiana, ocorreu uma colonização deste mundo da vida pelo sistema.

Estas organizações passam a adotar um perfil institucional comum e específico quando se autonomizaram frente às outras formas de representação social e se sedimentaram na sociedade brasileira, ramificando-se até, e principalmente, às franjas da mesma. Estas instituições até então estranhas ao cenário institucional,

voluntárias, apartidárias, promotoras do desenvolvimento para além da mera produtividade e centros de pesquisa fora do âmbito acadêmico, símbolos e instrumentos por excelência de integração social, tornam-se instrumentos para a criação e reprodução de uma nova ordem social.

A crítica radical ao Estado de certa forma se relativiza e compromete quando o conceito de "colaboração" torna-se mais importante, pois não basta criticar, é preciso cooperar. Desta colaboração à composição de um quadro institucional marcado por processos de participação e reconhecido pelo Estado é um salto que cada dia mais se ensaia entre as ONGs. Os padrões de regulamentação presentes nas diversas organizações propiciaram, orientaram e desembocaram num processo crescente de institucionalização. Emerge, assim, a demanda por qualidades próprias de uma racionalidade instrumental que se manifesta no conjunto de relações específicas dos sistemas de percepção, avaliação das práticas e padrões de ação destas organizações, reproduzindo, em parte, o aparato estatal.

Há que se ter redobrada atenção para não confundir os procedimentos de legalização com legitimação, pois esta última está para além da legalidade. Na contramão deste movimento começa a haver cada vez mais uma necessidade de resgatar aquilo que ficou denominado como empoderamento social, isto é, o desenvolvimento e capacitação de agentes sociais a partir de sua experiência, gerando autonomia e emancipação no desenvolvimento de práticas coletivas. Este procedimento é concretizado em termos de habilidades, competências e conscientização para a emancipação social, extrapolando um telos particular que algumas organizações eventualmente possuam.

Existem algumas conseqüências interessantes desse processo. Previsto em legislação e desejável que ocorra na prática, as parcerias entre as ONGs, o Estado e o mercado fizeram com que aumentassem substancialmente os índices de exigência na delegação de atribuições a estas organizações. O discurso pela competência, qualidade e resultados tornou-se comum e, depois, central. Outra

mudança importante foi o aumento da percepção do que significa ser público, que não é algo que se reduz ao estatal como acima sublinhado, mas que envolve e sugere uma participação ativa dos membros de uma coletividade, participação esta que visa tanto colaborar exercendo atividades de complementação, suplementação e, de certa forma, terceirização (elementos criticáveis, tendo em vista a questão de qual seria o papel do Estado), como também preocupando-se com a prestação de contas, ou seja, com a regulação estatal, o que torna de suma importância a maciça participação dos cidadãos em conselhos e outras entidades representativas. Transparência e responsabilidade são elementos fundamentais para garantir e fortalecer a confiança e credibilidade neste segmento.

O ideal de transformação da realidade presente no surgimento das ONGs e motivo de sua constituição continua presente em sua atuação hodierna, na medida em que estas organizações reivindicam a satisfação das demandas sociais, de forma reconhecida e legitimada pelo Estado e pelo mercado, garantida pela Constituição Federal de 1988 e instrumentalizada pelo aparato legal do Estado como acima disposto, contribuindo para a consolidação e ampliação do processo democrático desencadeado a partir da década de 80. Mesmo havendo um maior destaque para a atuação das ONGs no que se refere a projetos/programas em parceria com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais (gerando discussões a respeito de uma possível submissão destas organizações aos interesses de quem as financia), as ONGs não perderam seu caráter combativo presente em suas origens históricas (como eventualmente é aventado em algumas discussões) enquanto oposição ao sistema político-econômico vigente, mantendo um policiamento e mesmo um controle das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, ambiental e outras. Isso pode ser demonstrado pelo modo como as ONGs filiadas à ABONG têm utilizado, de modo crescente, o canal legal como possibilidade de luta social, conferido ao conjunto total das ONGs na Constituição Federal de 1988, contribuindo para uma melhoria dos quadros sociais. Se, 1996, o

cadastro da ABONG contava com 13 organizações que atuavam na área de “serviços de assistência jurídica”, em 2002 temos 76 organizações sob a rubrica de “justiça e promoção de direitos”. Ainda que os critérios da organização/classificação destas ONGs tenham sofrido uma alteração entre um e outro levantamento e que este número esteja circunscrito apenas ao universo das ONGs filiadas à ABONG, não passa despercebida a relevância que a atuação legal, nos moldes legais, como é este caso, tenha aumentado significativamente, ainda que esteja aquém das possibilidades existentes.

A complexidade contemporânea e as mudanças estruturais ocorridas nas últimas décadas sugerem pensar o papel do Estado a um só tempo ativo enquanto elemento indutor, mas também coativo e parametrado por um consenso societário razoável no sentido de se estabelecer metas desejáveis, realistas, oferecendo um norte para que estas sejam atingidas. Mas também é importante que o mesmo seja flexível para possíveis e necessários ajustes pragmáticos/programáticos, mantidos os fundamentos estratégicos, origem e objetivos destas organizações. Desse modo é imprescindível a construção e transformação substancial da realidade através da combinação da luta institucional com a criação de uma grande força hegemônica alternativa, apoiada na grande massa explorada e dominada da população, associada a um projeto de transformação que atenda aos interesses desta grande maioria, e ao mesmo tempo, promova democracia econômica, social, política e cultural. Essas mudanças propiciaram a entrada de novos atores, vindos de outros horizontes políticos e espaços econômicos. A busca da delimitação de um marco legal no sentido da criação/manutenção de leis que orientam a ação dessas organizações foi um fruto natural deste processo. A confiança, credibilidade e legitimidade das ONGs passam a ser percebidas como um equilíbrio entre seu formato institucional e sua forma de atuação.

Pensar as ONGs no sentido institucional não significa reduzir-lhes a uma postura naturalista no que diz respeito às relações de dominação e à indiferença

política das sociedades de massa, instaurando relações efetivamente democráticas para que todos possam se sentir motivados a participar no destino comum. Nas sociedades modernas, as intervenções dos governos são burocráticas e funcionalizantes, fundadas exclusivamente na idéia de reprodução social das sociedades massificadas. Por isso, a vitalidade das associações que trilham a perspectiva da resistência mostra não apenas o fracasso existentes em muitos aspectos das instituições tradicionais mas, também, que o futuro ainda pode ser encarado com uma certa dose de confiança. Não basta que a causa das organizações seja justa; é necessário que a justiça se expresse nos mecanismos de sua execução. No começo desta pesquisa falava-se da argumentação racional, um dos conceitos chave da modernidade, enquanto possibilidade de emancipação. Nesse sentido, falar da emancipação da sociedade civil implica que afirmar que ela seja autônoma em relação ao Estado e ao mercado, consolidando e legitimando uma nova institucionalidade que a reconheça como sujeito político e como ator social.

A discussão aqui realizada se desdobra em duas questões a serem feitas nos itens que se seguem. A primeira diz respeito à possibilidade de, tendo as ONGs a possibilidade de serem partícipes dos processos institucionalmente legalizados em forma de parceiras ou atuando como representantes legítimas de diversas demandas sociais, caberia a elas se institucionalizar, adequando-se ao rigorismo legal exigido pela legislação brasileira. Desse modo, é importante discutir pontualmente as questões referentes à formalização destas organizações em OSCIPs. A segunda questão, tratada mais adiante, relaciona-se à própria idéia de mediação que perpassa esta discussão, ou seja, a legitimidade da representação.

A discussão a respeito da institucionalização dos movimentos sociais, de novas formas de participação política e ação-direta, não é nova. Lembre-se, aqui, *en passant*, o trabalho desenvolvido por Doimo (1995, p.58 e segs.), que resgata esta discussão nos anos 80, a partir dos trabalhos de Offe, Cardoso, Gondim,

Moisés, Vigevani e Oliveira, que fazem uma ácida crítica ao processo de institucionalização dos movimentos. Entretanto, esta discussão é revista hoje à luz das conseqüências e das oportunidades verificadas a partir da Constituição de 1988 e do processo por ela desencadeado, bem como da configuração particular e específica sob a qual as ONGs se organizaram e emergiram diferencialmente no processo histórico. Não é necessário hoje, segundo as palavras de Offe naquele momento histórico, proceder a uma "reengenharia institucional, no sentido de atribuição de *status* público aos grupos de interesse" (DOIMO, 1995, p.60), mas, efetivamente, discutir a apropriação da esfera pública pelo público, institucionalmente organizado. Nesse sentido, é pertinente as reflexões de Arato quando este afirma que ele e Cohen estabelecem uma "distinção entre sociedade civil como movimento e sociedade civil como instituição". A primeira seria uma sociedade civil constituinte, criadora da segunda, sua versão constituída e institucionalizada. É esclarecedora a reflexão desses autores, quando afirmam:

Em primeiro lugar, o desenvolvimento da teoria política, mesmo o da teoria da democracia, pode ser visto como um fim em si mesmo. Mas, da perspectiva dos atores, a questão principal tem de relacionar-se sempre com as possibilidades de institucionalização de aspirações normativas que, desse modo, se transformam em projetos. Inversamente, em muitas circunstâncias empíricas, quando os atores estão em busca de orientação, eles precisam se remeter tanto aos diagnósticos científicos quanto aos argumentos normativos. Estes últimos apenas lhes são pertinentes quando mediados por uma teoria de médio alcance que ao mesmo tempo tenha enfrentado a questão das possibilidades de institucionalização e seja formulada numa linguagem mais próxima à dos próprios atores. Nos dois casos, a teoria da sociedade civil proporciona noções de mediação que permitem a mobilização empírica de conceitos normativos, livres tanto de um excesso de utopia – que, sem sombra de dúvida, resultaria de uma teoria normativa não-mediada – quanto de uma relação acrítica com a realidade política – resultante de uma completa desconsideração das perspectivas normativas (ARATO; COHEN, 1994: 128)

Ainda que o autor, quando fala de institucionalização, esteja pensando em partidos políticos, entende-se que, *mutatis mutantis*, esta idéia também pode ser aplicada às ONGs. A questão emergente implica indicar, objetivamente, quem está

autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. As possibilidades apresentadas pela criação de uma nova institucionalidade nos anos 90 é conjugada com as preocupações com seu rigor analítico como apontadas por Borba (1999) e Avritzer e Navarro (2003).

A formalização institucional das ONGs trouxe, para o âmbito legal, uma série de dificuldades. O termo ONG é uma designação *a posteriori* de um fenômeno social ainda não delimitado, apesar da grande quantidade de estudos feitos sobre esta forma de organização social, alguns dos quais aqui referenciados. O reconhecimento social da importância dessas organizações e de seu papel no contexto contemporâneo confere a elas uma legitimidade de ação a partir de sua atuação na sociedade civil e suas interfaces com o mercado e o Estado, mas isto não significa que elas tenham um reconhecimento legal. Cabe lembrar que a legislação brasileira reconhece como entidades jurídicas apenas as "associações" e "fundações". Desse modo houve, num primeiro momento, a preocupação de se tentar "enquadrar" essas instituições em termos de associação e fundação, no intuito de exercer um controle sobre as mesmas.

Apesar desses esforços, o vácuo legal continuou existindo face às condições particulares de emergência e atuação dessas organizações. A preocupação principal era avançar no sentido de ampliar os avanços da Constituição Federal de 88, visando garantir a liberdade de associação, de maneira autônoma e eficiente, não se curvando e perdendo seu papel social frente a interesses excusos do mercado ou do Estado, os quais deturpariam o *ethos* dessas organizações. É evidente que estas já possuíam, segundo o código civil, todo um enquadramento legal, porém não específico às ONGs.

Quando o caráter contábil das ONGs foi questionado na CPI das ONGs, realizada em dezembro de 2002, Haddad, então presidente da ABONG teve a oportunidade de explicitar todo o processo regulatório destas organizações, dos quais destacam-se os aspectos que se seguem.

Para constituir uma associação ou uma fundação (formato jurídico de uma ONG), são necessários quatro registros obrigatórios, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, que exigem muitos requisitos e procedimentos legais, que são sistematicamente verificados pelas instâncias administrativas responsáveis. Os registros devem ser realizados no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, na Receita Federal – CNPJ, na Prefeitura – Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM), além de necessitar de Alvará de Localização e Funcionamento e ter o IPTU regularizado bem como cadastro no Ministério do Trabalho. Mesmo não tendo empregados, estas organizações devem apresentar a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e Guia do Fundo de Garantia e Informações à Previdência (GFIP). Se tiver empregados, deve registrar-se no Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS). Dependendo da área e forma de atuação da entidade, existem inúmeros registros, títulos e qualificações obrigatórias e/ou facultativas junto ao poder público, tais como: Registro no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); Registro no Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS); Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEAS); Utilidade Pública Federal; Utilidade Pública Estadual e Municipal; Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA). Para se registrar nesses órgãos públicos ou obter determinado título ou qualificação concedida pelo poder público, a organização deve cumprir determinados requisitos e apresentar uma série de documentos, tais como: relatório de atividades; balanço contábil e patrimonial; atestado de autoridade local (prefeito/a, juiz/a de direito, promotor/a de justiça) de que a organização esteve e está em contínuo funcionamento nos últimos três anos, com exata observância dos princípios estatutários; qualificação completa dos membros da diretoria e atestado de idoneidade moral. Toda associação ou fundação, anualmente, deve obrigatoriamente prestar informações a diversos órgãos públicos, a saber: Declaração de Informações da Pessoa Jurídica (DIPJ), que deve ser prestada à



Receita Federal, contendo o balanço contábil e patrimonial anual da organização, assim como as fontes de recursos recebidos, em categorias como: contribuições associativas; venda de bens e prestação de serviços; rendimentos de aplicações financeiras; doações e subvenções. Também a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), direcionada ao Ministério do Trabalho com informações e o perfil de cada empregado/a, deve ser entregue. Qualquer alteração estatutária ou eleição de novos/as dirigentes deve ser obrigatoriamente informada ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, inclusive com a qualificação completa dos/as dirigentes e representantes legais. Além desses procedimentos obrigatórios, para as organizações que possuem alguns dos títulos, registros e qualificações já mencionadas, existem outras informações obrigatórias que devem ser prestadas ao poder público, tais como: relatório anual de atividades; atualização dos dados cadastrais; publicação do balanço contábil e patrimonial, entre outros documentos. As fundações, além de cumprirem todas as obrigações citadas acima, são "fiscalizadas" pelo Ministério Público, que tem a competência de zelar pelo patrimônio e por suas finalidades públicas, devido à previsão legal expressa estabelecida no Código Civil. Além disso, alguns Estados com São Paulo, através do Tribunal de Contas do Estado TCE, tem emitido resoluções como a de nº 20/2005 que dispõe sobre os institutos da Organização Social - OS e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, regulamentando a prestação de contas dessas entidades ao Poder Público. No caso das OSCIPs, diz a resolução do Tribunal, a documentação abrange a sua prestação de contas, o comparativo das metas propostas com os resultados alcançados, a demonstração de resultados do exercício, o balanço patrimonial, a demonstração da alteração do patrimônio social, origem e aplicação dos recursos conforme as categorias contábeis usadas pela organização e previstas no termo de parceria, item por item, das despesas efetivamente realizadas, notas explicativas das demonstrações contábeis, se necessário, detalhamento da remuneração do seu pessoal, parecer e relatório de

auditoria, e, finalmente, comprovante da publicação do extrato da execução física e financeira.

Existem atualmente vários cadastros e bancos de dados públicos, com informações sobre as associações e fundações (formato jurídico de uma ONG) atuantes no país. Os principais deles, atualizados anualmente, são a base de dados da Receita Federal, originada da Declaração de Informações da Pessoa Jurídica, e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho. Além destas duas principais fontes de informação, é possível encontrar dados também no Conselho Nacional de Assistência Social; no Ministério da Justiça para as organizações tituladas como Utilidade Pública Federal ou organizações qualificadas como OSCIP bem como de filiais de organizações estrangeiras que atuam no país); no Ministério do Meio ambiente existe o Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA; no Ministério da Saúde é possível localizar as ONGs que atuam com questões relacionadas a DST/Aids; no Ministério Público está disponibilizado o cadastro destas organizações que tem a configuração de fundações.

Além disso, existem alguns cadastros não formais, como disponibilizados nos sites [www.metaong.org](http://www.metaong.org) e [www.institutodoterceirosetor.org.br](http://www.institutodoterceirosetor.org.br).

Trazer este debate para a arena legal, centrado especificamente nas ONGs, significou aceitar o desafio de encontrar caminhos para a articulação entre Estado, mercado e ONGs a partir de critérios amplamente discutidos e consensuados para a organização deste processo. Para citar apenas um exemplo, tome-se a questão de financiamento estatal destas ONGs. A dificuldade residia no fato de que, até a publicação da lei das OSCIPs, só três tipos de organização tinham a possibilidade de receber dinheiro público: as educacionais, as voltadas as questões relativas a saúde e, de forma muito genérica, as entidades ligadas à assistência social. Isso implicava uma limitação para as demais ONGs, que atuavam em áreas diversas destas e que careciam da titulação como organizações de utilidade pública para a isenção

de impostos e recebimento de recursos. O surgimento da lei das OSCIPs deriva, dentro outros fatores, da necessidade de uma legislação significativamente ampla que desse conta de todo o espectro de atuação das ONGs. Entretanto, convém lembrar a dependência das ONGs ao Estado, pode, eventualmente, significar uma dependência desnecessária e não desejável com o mesmo, inviabilizando o cumprimento de seu papel estratégico de espaço para o surgimento de mecanismos de controle social do Estado e do mercado.

Essa busca pela formalização tornou-se conveniente, pois exigiu dessas instituições a formação de uma cultura disciplinadora em termos de organização de projetos (ROCHE, 2000) e demonstração contábil. O escasseamento das verbas, as exigências de "demonstração" de resultados para angariar fundos, as denúncias em formas de CPIs nos anos de 1999 e 2002, foram algumas circunstâncias ou elementos que, bem ou mal, foram superados graças aos resultados de um processo de formalização dos procedimentos dessas entidades.

O difícil, porém necessário caminho para se delimitar um marco legal para as ONGs, empoderando estas organizações na medida em que se amplia seu poder de barganha, foi encontrado na criação de uma legislação específica, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Esta titularidade é concedida pelo Ministério da Justiça. No *site* do Ministério da Justiça ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)) é possível localizar uma cartilha referente aos procedimentos para que uma organização possa receber esta titularidade, bem como um quadro contendo todas as OSCIPs até agora aprovadas. A busca pode ser realizada por nome da instituição ou Estado, por exemplo, mas o *site* deixa muito a desejar em função das muitas lacunas em termos de endereço e telefone de contato para estas entidades. A busca por esta certificação sofreu um crescimento intenso desde sua criação como se observa no quadro a seguir.

QUADRO 3 - QUALIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIPS) – BRASIL – 1999-2005

ANO	DEFERIDAS	INDEFERIDAS	TOTAL
1999	8	123	131
2000	83	231	314
2001	252	110	362
2002	531	79	610
2003	614	325	939
2004	793	458	1.251
2005 <sup>(1)</sup>	436	184	620

FONTE: Ministério da Justiça

(1) Dados até junho de 2005.

Como observa-se no quadro acima, o número de entidades que solicitam a certificação vem crescendo de modo exponencial desde que o Ministério da Justiça passou a disponibilizar esta forma de certificação

As OSCIPs foram disciplinadas pela Lei n.º 9.790/99, tomada como verdadeiro marco legal do Terceiro Setor no Brasil, sido posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 3.100/99. A obtenção do título de utilidade pública federal é regida pela Lei n.º 91 de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelo Decreto n.º 50.517/61 e Decreto n.º 3.415/2000, títulos conferidos mediante a apresentação de documentação que comprove, entre outros, os objetivos e finalidades destas organizações.

Essas discussões sobre o marco legal até sua efetiva promulgação, envolvendo as ONGs, remontam aos meados dos anos 90, quando a ONG Comunidade Solidária, presidida pela então primeira-dama Ruth Cardoso, chamou para si a responsabilidade sobre a consolidação de um processo de normatização jurídica dessas entidades. Partia-se, então, do postulado da necessária redefinição do espaço institucional para que as organizações do Terceiro Setor pudessem atuar sem entrar em conflito com as normas vigentes e as competências estatais, buscando-se também o controle sobre as atividades que lhes eram próprias. Na

proposta presente nos documentos produzidos para esta finalidade consta a percepção de que a sociedade civil, tendo uma racionalidade própria, possui um papel estratégico na consolidação e na expansão de uma esfera pública ampliada, que não seja monopólio do Estado.

As preocupações nesse sentido podem ser resumidas no "Texto Base" produzido pela ABONG, em 1997, quando defendia uma legislação que se pautava por uma apropriação específica destas idéias. No texto, defendia-se uma legislação que regulasse as entidades sem fins lucrativos, de forma abrangente, reconhecendo a importância das ONGs, mas também as diferenças dessas organizações comparativamente com universidades e hospitais privados, por exemplo, valorizando essas organizações em sua autonomia, para evitar que interesses escusos orientassem sua ação, desvirtuando seu importante papel social. A defesa da instauração de um marco legal também teria de ter o cuidado de não reverter nenhum avanço produzido pela Constituição Federal de 1988. Pelo contrário, seu objetivo era avançar naqueles princípios que lhe fundamentam, assegurando transparência e controle social na utilização dos recursos públicos.

Nesse sentido, realizaram-se, segundo informações do site [www.redesolidaria.org.br](http://www.redesolidaria.org.br), duas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, dedicadas ao tema Marco Legal do Terceiro Setor, realizadas entre 1997 e 1998, com o objetivo de regulamentar relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Por meio de consultas a centenas de interlocutores, foram identificadas as principais dificuldades e apresentadas várias sugestões sobre a legislação relativa as organizações da sociedade civil.

Na Primeira Rodada, em 1997, dois grupos de trabalho foram constituídos para implementar este processo. O primeiro deles foi presidido por uma liderança ligada ao campo das fundações empresariais e ao mesmo tempo conselheiro da Comunidade Solidária, sendo ouvidas cerca de 300 entidades da sociedade civil através de questionários e entrevistas. O segundo grupo de trabalho foi coordenado

pelo Ipea (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e uma assessora do Conselho da Comunidade Solidária. Foi elaborado por este grupo um processo de documento consulta enviado aos Ministros de Estado e Conselheiros da Comunidade Solidária pertencentes a órgãos governamentais e os Conselheiros pertencentes à sociedade civil.

Além desses, foram consultados formalmente mais oito agentes de órgãos ligados à administração federal, cerca de 20 organizações da sociedade civil expressivas e reconhecidas, de origem variada (clubes de serviço como Lions e Rotary; entidades assistenciais de origem religiosa plural, como o Lar Fabiano de Cristo, da área espírita, ou a Pastoral da Criança, católica, ou ainda a Vinde, evangélica; ONGs, como a Fase, Ibase, Iser, Polis; fundações, como a Vitae; etc.), e por fim várias organizações guarda-chuva como o Gife, a ABONG, a Rede de Formadores de ONGs, a Federação das Apae (Associações de Amigos e Pais dos Excepcionais), a Associação de Gerontologia, o Forum Nacional da Ação da Cidadania, o Forum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e outros. (cf. IPEA, 1998). A partir desse segundo recebimento de respostas elaborou-se, ainda em 1997, uma Segunda Versão do Documento-Base, submetida à apreciação do Conselho da Comunidade Solidária. (cf. [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br), disponível em 23 de julho de 2005)

Após ampla discussão desta proposta foi realizada uma Segunda Rodada de Interlocução política em março de 1998. Se, por um lado, havia um interesse convergente entre aquele governo e as ONGs no sentido de regulamentação de suas atividades, por outro, geraram-se três grandes dilemas para estas entidades, conforme pontuado no mesmo site:

- O primeiro dilema diz respeito à necessidade de diferenciar a sua posição de defesa do fortalecimento das organizações da sociedade civil e da esfera pública não estatal de outra lógica que também defende aquele fortalecimento, ou seja, a lógica privatista e de minimalismo estatal de cunho neoliberal;
- O segundo dilema coloca-se pela contraposição de dois objetivos relevantes: (1) a necessidade de afirmação da sua identidade específica frente a outros segmentos do chamado Terceiro Setor, através de legislação apropriada; (2) sua responsabilidade pela defesa não apenas de interesses específicos das ONGs, mas de questões de interesse público e de compromisso com a constituição de uma esfera pública ampliada, como o fortalecimento da assistência social enquanto política pública e

expressão de direitos, e a necessidade de limpeza do campo das entidades assistenciais filantrópicas da corrupção e da fraude. Este dilema foi e está sendo resolvido na prática pela opção pela posição menos corporativa e mais universalista.

- O terceiro dilema diz respeito a como conciliar o esforço de renovação da assistência social e da filantropia – eliminando as falsas entidades ditas beneficentes – com a defesa das políticas sociais de maneira geral, face à orientação fiscalista do governo atual

Não obstante estes dilemas, dessa discussão foi elaborado e enviado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei. Após vários debates e negociações com todos os partidos políticos, um Substitutivo a esse Projeto foi aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados e, em seguida, no Senado Federal. Em 23 de março de 1999, a Lei n.º 9.790 foi sancionada. A compreensão e amplitude desta lei e suas correlação com as demais vigentes no país implica num difícil trabalho de acompanhamento, compilação e discussão. Um atalho importante, que auxilie as ONGs na compreensão das dinâmicas legislativas e suas consequência e implicações, aplicáveis ao terceiro setor como um todo pode ser consultado, de forma rápida e segura, o site [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br), no link “banco de legislação” bem como o link “pergunte ao advogado”.

O fato destes acontecimentos serem ainda recentes e ainda em curso dificultam uma análise e avaliação com maior grau de isenção e profundidade de seus resultados, para além da reforma do Marco Legal em si mesma. No entanto, é inegável que a dinâmica de construção e aplicação da nova legislação cria mais um espaço em que interagem ou se confrontam forças sociais e políticas diferenciadas, dentro do campo do estabelecimento de uma agenda social para o País. Se nesse espaço o protagonismo governamental é fundamental, nele ocupam também lugar de peso as lideranças de diversos "subconjuntos" de organizações da sociedade civil brasileira. Nos desdobramentos posteriores desse processo certamente contará a atuação desses diversos atores, que continuam, ao que tudo indica, mobilizados para fazer sentir sua intervenção. Em debate realizado em 8 de setembro de 1999,

na sede da ABONG, em São Paulo, com a participação de Jorge Eduardo Saavedra Durão, então diretor desta associação, da advogada Ana Valéria de Araújo, de Marcos José Pereira da Silva, assistente de Diretoria, e Mariângela Graciano, assessora de Comunicação, alguns pontos importantes emergiram da interlocução sobre a Lei n.º 9.790/99 e sua regulamentação. Segundo Jorge Durão,

o Estatuto de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público é um avanço e tem ainda a vantagem adicional de dar um reconhecimento público ao valor do trabalho desenvolvido por essas Entidades. Além disso, as OSCIPs terão a vantagem de estar qualificadas para ter acesso aos chamados termos de parceria e as exigências da Lei são exigências que, a meu ver, qualquer entidade séria tem condições de cumprir.

Os debates recentes que procuram ampliar e aprofundar a regulação legal das organizações que aceitam a qualificação de OSCIPs (hoje em trâmite na Câmara dos Deputados - PL 3877-2004), vêm consolidando um espaço de discussão e articulação política substancial e importante para a melhoria do processo. Dados da ABONG apontam que “hoje tramitam sete Projetos de Lei, no Senado Federal, e 17, na Câmara dos Deputados, relacionados às atividades das ONGs”. (cf. [www.abong.br](http://www.abong.br), link “nossa opinião” tema “Marco Legal das ONGs em debate no Congresso Nacional”, disponível em 04 de maio de 2005).

A implementação dessa nova institucionalidade política, as OSCIPs, apesar da crítica a esta formulação legal como a tentativa de vincular estas organizações ao Estado entre outras, possibilitou a ampliação do campo de debate e da participação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais em parceria com a sociedade civil, no processo de descentralização das políticas sociais no início do século XXI. Com isso, as tradicionais formas de controle burocrático de uso de recursos públicos, principalmente na esfera federal, foram reduzidas. Tal ampliação da participação não se deu sem tensões: por um lado o governo federal, numa posição ativa, reformava o Estado levando à frente a implantação de um modelo de gestão de política pública tendo como pilares a descentralização, a participação e a ampliação dos direitos



sociais; de outro, no âmbito principalmente dos governos estaduais e federais, as oligarquias locais tentam reproduzir as tradicionais práticas políticas clientelistas e assistencialistas, agindo contra a idéia de direitos e cidadania.

Porém, essa ampliação da participação merece atenção redobrada, pois, apesar da abertura potencial de canais institucionais de participação social nas políticas públicas, a participação efetiva é muito diferenciada, em função da área da política pública considerada e do Estado ou município da federação. Para que a participação não se restrinja a uma mera reprodução de valores tradicionais, com novos atores e novas institucionalidades, faz-se mister refletir sobre este processo.

Considerando as reflexões acima e a forma como se tem encaminhado a discussão, é importante realizar uma breve contextualização teórica do conceito de controle social, passando pela discussão das finalidades deste e, finalmente, trazendo tais reflexões para o campo da práxis das ONGs e OSCIPs como *modus operandi* efetivador do processo democrático, enquanto elemento fundamental para a construção e desenvolvimento de uma esfera pública cidadã.

## 6 INSTITUCIONALIZAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA

*A liberdade é a consciência da necessidade.*

(Hegel)

Nesta alvorada do século XXI ainda prevalece uma imagem negativa a respeito do Estado no Brasil, permeada por uma visão restrita e restritiva da coisa pública. As origens desta percepção se remetem a um processo histórico de longa duração, marcado pelo acesso parcializado e escalonado das informações e dos bens públicos, consolidando uma estrutura permeada de profunda desigualdade social, sobre a qual já foram feitos, aqui, alguns comentários.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho foram tecidas, inicialmente, algumas reflexões sobre a democracia enquanto uma categoria em processo contínuo de construção, a fim de se buscar uma apreensão conceitual a respeito dessa, focando seus limites e possibilidades. Em seguida, foi proposta uma análise a respeito do tema das ONGs a partir de uma discussão em torno da perspectiva da democracia participativa, restrita ao âmbito institucional. Tomando como contraponto a análise de alguns trabalhos que buscam avaliar as possibilidades da experiência democrática em outros espaços de participação, como por exemplo os conselhos, foi realizada uma reflexão sobre o alcance das experiências de democratização, sob a perspectiva analítica da dialogicidade procedimental. A partir destas reflexões, é retomada neste capítulo a relação entre ONGs e democracia a partir da ideia de vulnerabilidade social. Considerando as desigualdades sociais e seus reflexos no processo democrático, como apontado nos capítulos anteriores, bem como a problematização dos processos de inclusão social, a relevância da participação social e seu controle por parte das ONGs, é feita uma reflexão sobre o conceito de legitimidade destas organizações para além de suas ideologias e origem histórica. Visa-se refletir sobre o fundamento da legitimidade da ação das ONGs para

assegurar direitos, legalmente estabelecidos, a grupos sociais diversos. Partindo do pressuposto analítico e pragmático de que existe uma precariedade no conhecimento, busca e luta pelo exercício da cidadania por um grande contingente da sociedade, e considerando o pressuposto ético de não ferir a autonomia individual dos sujeitos sociais, será abordada a problemática do aprofundamento e ampliação do regime democrático com ênfase na ação das ONGs a partir da possibilidade de representação legal dos cidadãos no que concerne aos direitos coletivos e difusos, contemplados na carta legal vigente no Brasil.

### **6.1 Regulação e legitimidade**

As experiências com mecanismos de participação têm demonstrado uma grande dificuldade, tanto no que diz respeito ao poder público quanto à sociedade civil, de tornar esses espaços em locais onde as discussões e a prática política possam ser realizadas de forma horizontal, tendo como meta a radicalidade do processo participativo. Trata-se de uma difícil ruptura com um passado que ainda possui grande influência sobre o presente, marcado por relações personalistas, clientelistas e autoritárias de poder.

Entretanto, atualmente tem-se observado que um fator de grande importância na promoção ou inibição da participação social é o papel assumido pelos governos a favor ou contra a participação da comunidade no processo decisório. Este é, sem dúvida, um importante mecanismo de incentivo ou, até mesmo, de obstrução à participação (CÔRTEZ, 1997). Por isso, ganha destaque aqui o conceito de controle social, enquanto elemento fundamental para assegurar a emergência e estabilidade, de modo crescente, dos processos democráticos.

A partir dos anos 80, com a retomada do regime democrático no contexto nacional, este conceito ampliou, para utilizarmos uma categoria do pensamento de Bourdieu, seu capital simbólico, sendo ampliada sistematicamente a visibilidade desses fenômenos. A transição democrática favoreceu a divulgação em massa, e de

modo crescente, dos desmandos em todos os rincões deste país. Se por um lado esse processo possibilitou um maior incremento quanto à consciência e necessidade de participação, por outro trouxe um grande desalento e descrédito público aos institutos governamentais, naturalizando, de certo modo, a ineficiência do Estado.

Por isso, o conceito de controle social passa a ser visto como um elo importante para o processo dialógico entre Estado e sociedade civil, sendo esta relação posteriormente expandida ao mercado. Como o mercado pode ser pressionado pela normatização estatal será dado destaque, nas considerações que se seguem, também a esta possibilidade praxiológica. Nesse sentido, o mercado também deve ser passível de uma regulação social face as consequências da lógica instrumental que lhe dirige, requerendo-se que este esteja aberto ao atendimento das demandas sociais. Isso significa rever, continuamente, a tensão entre o interesse público e mercado, a partir de duas instâncias de representação desta relação, ou seja, quanto ao Estado enquanto protetor dos interesses sociais, sem desconsiderar a possibilidade da sociedade civil participar ativamente como indutora deste processo.

É a partir do final da década de 80 e tendo em vista o processo de redemocratização nacional, que se faz presente na política nacional, aliada a uma perspectiva descentralizadora da administração pública, uma preocupação em se criar mecanismos institucionais capazes de promover a participação da sociedade e dos seus mais diversos segmentos, na gestão pública. Considerando a então recente experiência de um regime de exceção, formulou-se um consenso em termos weberianos no sentido de que o processo de democratização não poderia prescindir de um processo de descentralização governamental.

Para além da descentralização de poderes e encargos, a Constituição de 1988 teve um importante papel na promoção de um modelo de democracia participativa (ANDRADE, 2002), tendo em vista que a descentralização esteve vinculada à criação de conselhos municipais e estaduais em que é exigida a

participação dos diferentes segmentos da sociedade. Além disso, houve uma provisão legal determinando a criação de mecanismos participativos nas diversas áreas da administração pública, nos três níveis de governo da federação. Propõe-se que, nesses espaços, deva haver uma participação dos diversos segmentos sociais na gestão do bem público. Nesse sentido, frisamos uma vez mais o papel dos conselhos, no sentido de que estes têm possibilitado uma participação efetiva da sociedade civil. Os cerca de 27.000 conselhos existentes no Brasil hoje, distribuídos em mais de 90% dos 5.561 municípios, permitem um olhar instigante do processo participativo e de controle social.

Os conselhos gestores resultam deste processo de redemocratização voltado para a descentralização da gestão estatal, cuja organização e implementação foi fortemente influenciada pela ação de diversos movimentos sociais e ONGs. A discussão realizada a respeito das dificuldades de romper com práticas políticas verticalizadas e trocas de favores e efetivar um modelo horizontal de democracia participativa tornou-se um tema de crescente relevância. Pode-se dizer que as questões que permeiam os limites e possibilidades da participação social nestas esferas, para que estas se tornem realmente um espaço democrático-participativo, passam pelas relações que se entrecruzam entre novas e antigas formas de fazer política, possibilitando novos olhares sobre este processo. Sendo assim, os conselhos propõem um formato horizontalizante e participativo de gestão pública. Os conselhos, para Gohn (2001), são caracterizados como a "principal novidade em termos de políticas públicas", presentes neste início de novo milênio (GOHN, 2001, p.7), sendo que estes também tem o mérito de servir de agentes de inovação, ao mesmo tempo em que promovem o surgimento de novos espaços para a negociação de conflitos. Os conselhos também seriam responsáveis pela promoção de um controle mais efetivo da coletividade sobre o Estado, em especial no que se refere a uma maior democratização dos fluxos de informação. Gohn (2001), por isto mesmo, acredita que uma compreensão mais aprofundada acerca dos conselhos somente poderá

ocorrer caso estes sejam percebidos como estando inseridos no interior do "quadro de desenvolvimento histórico de algumas formas de participação da sociedade civil" (GOHN, 2001, p.8), ao mesmo tempo em que se valorizam as "novas formas de participação institucionalizadas nos marcos de novas formas de relações governo-sociedade civil, na atualidade" (GOHN, 2001, p.8).

Entretanto, concorda-se com Dagnino (2002), ao afirmar que este espaço, assim como em sua análise a respeito da grande parte dos conselhos gestores por ela estudados, é um espaço onde a construção da democracia se dá de forma contraditória e fragmentada.

No que diz respeito às experiências conselhistas, as diferenças de interesses e de recursos – portanto, de poder – vêm se constituindo em fato recorrente de crítica ao processo participativo. Em um balanço da literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Tatagiba (2003) ressalta, entre vários limites, a resistência do Estado para com estes espaços. Esta resistência é materializada pela utilização de uma série de mecanismos de controle sobre o processo participativo. A percepção que se consolida a este respeito é de que o sucesso desta experiência está muito mais voltado para “estratégias” de negociação de propostas do que, efetivamente, a perspectiva de um diálogo ou cooperação. De acordo com a autora, a compreensão do Estado como um ator não monolítico tem sido fundamental para a adoção de procedimentos, ou estratégias que visam estabelecer alianças e parcerias pontuais com diferentes setores (da sociedade e do Estado), tendo em vista a concretização de objetivos voltados para a promoção dos direitos sociais. Embora se observe algumas conquistas mais pontuais, de maneira geral "os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, executando um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas" (TATAGIBA, 2003, p.98). Os estudos sobre os conselhos em âmbito federal, como o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar), realizados por Pinto (2004); em âmbito regional, como no caso de

Curitiba-PR, realizado por Perissinoto (2001); ou em São Paulo, desenvolvido por Gohn (2001), apresentam, todos, apontamentos quanto às deficiências de participação da sociedade civil nestas esferas de representação e a pressão social contra os desmandos do mercado ainda ensaia seus primeiros passos. Outros espaços significativos de participação seriam os fóruns, câmaras setoriais, experiências de orçamento participativo como brevemente acima citado, dentre outras iniciativas.

Este processo de mudança da perspectiva da constituição e papel institucional das relações de governança tem-se destacado como propulsor do debate e da participação política pela sociedade civil no que se refere à gestão pública (AVRITZER, 2002b).

Frente aos avanços e percalços das experiências participativas, algumas das principais vertentes da teoria democrática contemporânea expressa no pensamento de autores como Cohen (1993), Touraine (1996) e Habermas (1997) e seus interlocutores tem defendido sistematicamente a importância da argumentação nos processo de deliberação, tendo em vista tanto a ampliação como o aprofundamento da construção de um efetivo espaço de participação.

A falta de visibilidade quanto ao potencial político dos espaços para participação na gestão pública e na regulamentação do mercado, bem como das possibilidades legais, talvez ocorra pela falta de visibilidade e publicização das possibilidades de representação dos interesses coletivos mediados pelas esferas institucionais-estatais. Nesta asserção, de que o uso público das liberdades comunicativas deve ser garantido institucionalmente pelos direitos políticos fundamentais, como se fossem direitos subjetivos, abre-se margem para uma colocação de extrema relevância: a linguagem do direito de participação deve ser elaborada de maneira que permita aos sujeitos autônomos do direito a faculdade de escolha, seja de utilizá-los ou não, ou, ainda, de escolher como utilizá-los. O desenvolvimento de mecanismos de controle social como as experiências desenvolvidas nos Conselhos são fundamentais neste

processo. Nesse contexto, a democratização do modelo de gestão do Estado permite que conflitos possam ser expressos de modo mais consistente, viabilizando condições institucionalmente delimitadas de controle da máquina pública. Além das experiências em conselhos ou do orçamento participativo, entre tantas outras, destaca-se o importante trabalho desenvolvido pelas ONGs (ou OSCIPs enquanto forma legalizada destas organizações) como representantes da sociedade nestes contextos formalmente estabelecidos.

Essa perspectiva de controle é fundamental para o fortalecimento da democracia no Brasil. Pesquisas apontam que a corrupção é endêmica no País, principalmente nos meios políticos, mas isso afeta de modo geral todas as instâncias sociais. Segundo o *site* Transparência Brasil,

Pelo sétimo ano, a percepção internacional sobre a corrupção no Brasil permanece no mesmo nível. De acordo com a opinião de observadores internacionais, refletida no Índice de Percepções de Corrupção divulgado em 20/10/2004 pela Transparency International, o grau de corrupção atribuído às relações entre o Estado e a sociedade no Brasil não se alterou em relação aos seis anos anteriores. O índice (que em 2004 inclui 146 países) classifica opiniões sobre o grau de corrupção nos países numa escala de 0 a 10, em que 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebido e 0 ao maior grau. O Brasil recebeu em 2004 a pontuação de 3,9, repetindo assim o desempenho do ano passado (este havia sido 4,0 em 2002 e 2001, 3,9 em 2000, 4,1 em 1999 e 4,0 em 1998). Isso indica que o país não tem piorado ao longo do tempo na percepção internacional sobre o grau de corrupção vigente – mas, também, assinala que não tem melhorado. O Índice reflete opiniões sobre a integridade das relações mantidas por todas as instituições do Estado, em todas as esferas, e não corresponde apenas aos governos nacionais, embora as ações destes últimos sejam muito determinantes na formação da opinião internacional. ([www.transparenciabrasil.org.br](http://www.transparenciabrasil.org.br), disponível em 14 de dezembro de 2004).

Estas informações, mais do que simples dados, indicam uma tendência. As sucessivas crises econômicas e sociais, as práticas clientelistas marcadas pela corrupção, a opção/pressão internacional por um Estado minimalista-neoliberal e a situação desconfortável em termos de acesso a bens e serviços do Estado e do mercado em que se encontram milhões de brasileiros fazem prevalecer um descrédito



em relação ao Estado e à administração pública no que diz respeito à ação estatal e ao funcionamento das instituições que abriga, às diversas políticas públicas e aos políticos de um modo geral, muitas vezes não sem razão. A experiência histórica brasileira depõe contra a possibilidade de se criar canais efetivamente participativos devido às características de suas instituições políticas, dominadas por pactos e acordos informais elitistas, clientelistas, paternalistas, com manipulação dos participantes e destruição das formas populares de organização.

A crítica a esse processo dá-se muito mais em função da pressão da sociedade do que efetivamente dos interesses dos membros dos órgãos públicos em tentar realizar alguma mudança. Na medida em que os meios de comunicação permitem uma maior transparência no sentido de divulgação de estratégias de corrupção adotadas nas mais diversas esferas governamentais, por exemplo, produz-se um sentimento generalizável de apatia, descrédito e mesmo ceticismo pela população em geral. Parafrazeando a metáfora platônica do filósofo que sai da caverna, é como se, por excesso de transparência, luz, fosse provocada uma cegueira momentânea. Entretanto, existe uma saudável passagem do descrédito, da decepção, para a luta, o que permite que, dentro e fora do esfera governamental, a concepção de esfera pública seja repensada, revisando e reconfigurando, inclusive, as influências do mercado nos processos sociais.

Esta metáfora parece elucidativa deste momento da sociedade contemporânea na medida em que se consolida e reafirma uma concepção de participação que se mostra como instrumento de controle do Estado e do mercado. A corrupção é um exemplo dentre os muitos aspectos que cerceiam a materialização de uma esfera pública, oferecendo ao conceito de controle social um importante destaque neste processo. Este controle constitui-se, por um lado, em um aumento da massa crítica da sociedade, que cada vez mais insiste na transparência da administração pública e na prestação de contas. Aqui, a idéia de controle pode ser vista sob duas perspectivas. O controle das ONGs sobre o poder público e o controle do poder

público sobre as ONGs. Este segundo aspecto já foi discutido acima. Com relação ao primeiro, ressalta-se o trabalho de algumas ONGs, a exemplo da Arrimo ([www.arrimo.org.br](http://www.arrimo.org.br)), que produziu uma cartilha anti-corrupção, conseguindo, em sua cidade, o afastamento do prefeito por improbidade administrativa, tornando-se um exemplo nacional de organização e trabalho. Por outro lado, algumas posições particulares de algumas autoridades públicas no sentido de moralizar a administração pública podem ser tomadas como exemplo, mas isto ainda depende muito da vontade do governante e, principalmente da pressão da opinião pública sobre o governante, destacando aqui uma importante atividade que pode ser realizada pelas ONGs . Nesse sentido, pode-se destacar a idéia de "pregões *on-line*" para concorrência de licitações, existentes em várias esferas administrativas, bem como, tomando como exemplo o Estado do Paraná, a criação do portal [www.controledodinheiropublico.pr.gov.br](http://www.controledodinheiropublico.pr.gov.br), onde é possível verificar, em tempo real, os gastos governamentais na esfera do executivo, ainda que o legislativo e o judiciário ainda não tenham encampado esta proposta.

Esse sucesso, embora deva ser comemorado, deve também ser comedido já que a contemplação de um direito num diploma legal não significa que este esteja regulamentado e em cumprimento. Podemos tomar como exemplo o artigo 5.º da Constituição Federal. Dos muitos direitos lá expressos como a questão de educação, saúde, acesso dos cidadãos e das cidadãs a todas as informações públicas continuam distantes da realidade do povo brasileiro.

Muitas iniciativas têm sido realizadas no sentido de minimizar esta problemática. Um dos importantes passos nesse sentido foi a realização, no mês de maio de 2005, do seminário "Transparência e Controle Social: um diálogo entre sociedade civil, Tribunais de Conta e Ministério Público", realizado pela ABONG. Conforme disposto no *site* desta associação,

o objetivo do encontro foi o de proporcionar um espaço de diálogo entre o controle social (aquele exercido pela sociedade civil organizada) e os controles oficiais (aqueles desenvolvidos pelos órgãos oficiais), com

enfoque nos controles oficiais, realizados pelos Tribunais de Contas e Ministério Público. (cf. [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br), disponível em 3 de junho de 2005)

A posição da ABONG, neste debate, foi a de afirmar a

i) necessidade do reconhecimento do papel da sociedade civil e do controle social na recuperação do Estado como um ente público; ii) reconhecimento de que, apesar da clara manifestação constitucional que dá aos cidadãos e cidadãs o direito de acesso a informações das contas públicas, a implementação tem ficado muito aquém do desejado; iii) necessidade da criação de novos mecanismos que permitam à sociedade civil ser, sem prejuízo da competência dos Poderes constituídos, agente importante do processo de construção, execução e fiscalização das contas públicas; iv) necessidade de conjugar o sistema representativo (democracia representativa) com mecanismos de participação direta (democracia participativa) na elaboração, deliberação, execução e avaliação das políticas públicas, inclusive da política econômica. (cf. [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br))

Exige-se um processo de fortalecimento de todas as possíveis intermediações entre sociedade civil, mercado e Estado, como fóruns e conselhos onde a percepção da responsabilidade do bem público, numa perspectiva ética, requer ser reconstruída. Por isso, a idéia de um controle social, a ser explorada nas linhas que se seguem, é um importante elemento para a consolidação do sistema democrático.

Nesse processo, a responsabilização do poder público passa a ser cada vez mais recorrente. A visão redutiva de participação pelo voto é estendida e tensionada por uma nova concepção de crítica, participação e controle, que abrange desde pressões populares locais até a utilização dos canais legais próprios e apropriados para a obtenção consolidada de seus interesses. O processo notório é que a população brasileira tem seguido um caminho no sentido de passar de "pertencente" à sociedade brasileira para ser *incluída* na sociedade brasileira. O comentário de Angagem (2001), que se segue, representa bem esta idéia.

Na teoria dos conjuntos distingue-se pertencimento e inclusão. Tem-se uma inclusão quando um termo é parte de um conjunto, no sentido em que todos os seus elementos são elementos daquele conjunto. Mas um termo pode pertencer a um conjunto sem estar incluído nele ou, vice-versa, estar nele incluído sem pertencer a ele. Em um livro recente Alain Badiou desenvolveu esta distinção para traduzi-la em termos políticos. Ele fez corresponder pertencimento à apresentação e a inclusão à representação (re-apresentação).

Dir-se-á, assim, que um termo pertence a uma situação se ele é apresentado e contado como unidade nesta situação (em termos políticos, os indivíduos singulares enquanto pertencem a uma sociedade). Dir-se-á, por sua vez, que um termo está incluído em uma situação, se é representado na metraestrutura (Estado) em que a estrutura da situação é, por sua vez, contada como unidade (os indivíduos, enquanto recodificados pelo Estado em classes, como por exemplo, eleitores). Badiou define "normal" um termo que está, ao mesmo tempo, apresentado e representado (isto é, pertence e está incluído), "excrecência" um termo que está representado, mas não apresentado (que está, assim, incluído em uma situação sem pertencer a ela), "singular" um termo que está apresentado, mas não representado (que pertence, sem estar incluído) (ANGAGEM, 2002, p.31).

As ONGs constituem-se em importantes organismos capazes de fazer a passagem da condição de pertença à condição de incluído como acima explicitado. Isso é possível porque a Constituição de 1988 promoveu uma diminuição do vácuo/lacuna existente entre as normas legais e as necessidades sociais, o que não significa que esta nova concepção jurídica tenha efetivamente se materializado, como já dito. Segundo o levantamento da FASFIL, as organizações voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos, para a promoção do meio ambiente e para o desenvolvimento rural, perspectivas de atuação em que as ONGs se enquadram, perfazem um pequeno grupo de organizações dentro do universo associativo brasileiro. Contudo, esse grupo teve um crescimento grande na última década, tendo triplicado seu número, entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 2.800 organizações para aproximadamente 8.600 em seis anos. Estudo realizado pelo IBGE e Ipea, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e com o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), mostra que as organizações voltadas para a promoção do desenvolvimento e defesa dos direitos, que engloba os centros comunitários, associações de moradores e de defesa de grupos específicos ou de minorias, tiveram um crescimento significativo na última década, tendo quadruplicado seu número, entre 1996 e 2002, ao passar de pouco mais de 11 mil associações para 45 mil em seis anos. Com uma participação de 16% no total das organizações sem fins lucrativos, elas subiram da quinta posição, em 1996,

para a segunda, em 2002, atrás apenas das associações religiosas. O estudo constata ainda a repercussão dos movimentos sociais mais recentes, que se refletiram no grande aumento das entidades ligadas à proteção do meio ambiente, na última década, passando de 389 entidades, em 1996, para 1.591 em 2002. Apesar de serem tomadas bases de dados diversas, o que se pode constatar, indiscutivelmente, é o aumento significativo do número de organizações que atuam nesta área.

Mesmo cientes do risco inerente à teorização dos fenômenos sociais, por definição complexos, pode-se afirmar que a participação dos membros de uma sociedade pelo canal institucional, delimitado normativamente, concentra a possibilidade de inclusão das múltiplas demandas sociais. Este canal institucional, entendido aqui não apenas na esfera jurídica *stricto sensu*, mas que pode se reportar a ele em momentos de tensão favorecidos pelo regime democrático, se processa de maneira formal, propondo, pressionando, intervindo na esfera pública. Desse modo, existe uma estreita relação entre legitimidade e controle social, em que estes dois conceitos remetem-se um ao outro reforçando-se mutuamente, entendido este controle como crítica e participação, de acordo com a exposição que se segue.

Segundo Lauriano Neto (2000), a idéia de controle social tem suas origens na década de 20 do século XX, como uma decorrência da necessidade de atingir de modo efetivo os problemas pertinentes à criminalidade ou outros comportamentos tidos como desviantes ou indesejáveis. As idéias de instituição e integração social estavam umbilicalmente ligadas a uma perspectiva negativa, enquanto regulação de padrões desviantes, utilizando mecanismos para o alcance deste objetivo em termos materiais e/ou simbólicos, calcada numa perspectiva moralista e de normatização social segundo padrões questionáveis. Discute-se, assim, o alcance e intensidade destes controles. Com o passar das décadas, esta concepção de controle adquiriu um novo sentido, positivo, de orientação para obtenção de melhores resultados, uma

concepção que surge do meio industrial-mercantil e alcança a administração pública, ainda que tardiamente.

A importância do controle e do desenvolvimento de uma crítica reflexiva a partir da utilização dos mecanismos institucionais é questionada por Castells, quando este afirma que *"a sociedade global tem agora os meios tecnológicos para existir independentemente das instituições políticas e do sistema de comunicação de massa"*, pois vivemos num *"vazio de representação"*, onde emergem *"mobilizações espontâneas usando sistemas autônomos de comunicação"*, conforme entrevista concedida a Pereira (2004). Diferentemente, entende-se aqui que o conceito de controle, consequência de um processo de participação política, que se constitui numa relação multilateral, é fundamental para pensar os processos sociais contemporâneos, já que a compreensão do Estado como detentor exclusivo do monopólio da representação pública já está exaurido, e o mercado, por si só, não realiza este processo, como a história veementemente tem demonstrado. O controle social é necessário para que se efetive a ampliação das chances de atuação e ação dos atores sociais.

O conceito de controle enquanto participação tem um aporte significativo nas ONGs, haja vista que elas têm objetivos explícitos em universos relativamente bem delineados, que servem de orientação para tal prática. Oriundas da crise de legitimidade do Estado e representantes dos mais difusos interesses de grupos sociais, contrariam a forma tradicional de fazer reivindicações, como partidos políticos, sindicatos e o próprio movimento social, autonomizando-se em relação a eles, e gerando, dessa forma, uma promessa real e efetiva de transformação pela utilização dos canais legais de participação institucional. Uma leitura marxista-leninista argumentaria que lutas pluralizadas apenas dissipariam as forças centralizadas necessárias para combater o capital, mas, no contexto pós-moderno, Foucault nos alerta que estas formas articulatórias atuam sobre os elos fracos do sistema e espalham a resistência para todos os locais, permitindo, assim, a utopia de uma verdadeira transformação social. Isso é nítido, por exemplo, nos Fóruns Sociais

Mundiais, onde ocorre a maior convergência de ONGs, entre outros movimentos. O lema *Um outro mundo é possível* não está vinculado, majoritariamente, a um projeto revolucionário nos moldes socialistas, mas encontra nas idéias de justiça, direito universal, transformação democrática do Estado, entre outras, a busca de uma democracia em sua radicalidade. O que se espera é uma transformação gradual que implique a transformação da ordem social vigente, numa luta contínua pela ampliação dos direitos individuais e sociais, legítimos por fazerem parte do rol dos "interesses comuns" da sociedade.

As ONGs, ao adotarem a postura de representantes do interesse público enquanto instituições privadas, estabeleceram a ponte entre estatal e não estatal e entre eles e o mercado, ampliando e diversificando estes laços a partir da especificidade de suas formas de atuação. Este processo foi estendido também às relações mercadológicas, onde a pressão por uma economia mais justa, solidária, tem conseguido expressivos resultados. Assim, numa perspectiva cartesiana, historicamente tendeu-se a uma separação/delimitação teórica e prática entre estes elementos constituintes da vida social. Se, por um lado, isto foi fundamental para o esclarecimento e aprofundamento da pesquisa social, haja vista a necessidade metodológica de delimitação da textura social para sua análise, por outro, assumiu um critério analítico lógico-aristotélico que não permite o paradoxo dentro de si, simplificando a complexidade das relações sociais.

Por isso, é importante pensar o conceito de ONGs como um dispositivo de ação, antes de tudo um instituinte, e, como consequência, num processo dialético, como instituído. Na dimensão instituinte, é necessário refletir sobre o caráter vinculante das ONGs, retomando as idéias de política, democracia, solidariedade e outros valores similares como horizontes de expectativas para a construção de uma nova realidade. Em sua dimensão de instituídas formal e juridicamente legalizadas, como OSCIPs, as ONGs apresentam-se como um referencial político, operando como alternativa aos problemas estruturais do Estado brasileiro, sumária e

parcialmente acima apontados, solidificando os mecanismos de formalização destas, de modo especial destacando-se seus aspectos contratuais, provenientes do campo da administração. As dimensões do instituinte e do instituído podem ser pensadas como uma dialética necessária para o bom desenvolvimento das ONGs, mas não constitui, em hipótese alguma, um modelo exclusivo e único caminho para estas organizações, nem tampouco da democracia. A concepção de desenvolvimento das ONGs a partir de sua formalização legal em OSCIPs está diretamente relacionada ao fortalecimento organizacional em termos administrativos, técnicos e financeiros, usando o efetivo impacto destas ONGs no seio da sociedade civil. Mantido todo o seu potencial inovador, a formalização legal tende a ser assumida como mais uma bandeira de atuação e não como "a" bandeira de atuação das ONGs, já que admite-se aqui a necessidade de uma ampliação da esfera pública, implicando no estreitamento das relações entre os espaços sociais, tomados em seu sentido amplo, e os espaços legal, institucional e formalmente delimitados.

O controle social, como pensado aqui, não significa um processo burocrático, em sentido negativo, mas sim procedimentos que garantam maior visibilidade, transparência, eficiência e racionalidade à administração pública, garantindo o funcionamento mais racional do poder público em atendimento das demandas sociais às quais ele serve (ou deveria servir), aos princípios que lhe foram designados pela Constituição Federal. Estes princípios de controle têm uma origem interna ao processo, mas podem e devem ser acessados pela sociedade civil.

Segundo Cruz Silva (2002, p.27),

o controle da Administração Pública surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade, que foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores das eleições, e da obrigação ética de utilização regular dos recursos públicos.

A partir da Constituição de 1988, além do voto e outros mecanismos de controle social já consagrados, foram criados espaços de participação direta nas decisões dos governos (não por dádiva, mas como fruto de um intenso processo



político de negociação e pressão dos mais diversos grupos sociais), como os Conselhos nas esferas nacional, estadual e municipal. Seja na área da Saúde, da Educação, da Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente ou outras áreas sociais, passou a ser possível aos cidadãos tomarem parte nas decisões do governo em suas várias esferas.

Dessa forma, a idéia de controle é aqui pensada, seja na esfera do legislativo, executivo ou judiciário, pressupõe uma democracia com participação ativa, não bastando meramente a formalização legal de mecanismos de controle, mas a assunção da sociedade civil organizada deste controle, que envolve uma concepção de cidadania voltada para uma redefinição de valores e costumes e o conhecimento destes mecanismos para sua efetiva utilização. Ainda que se considere que sua utilização é parte significativa do processo democrático, este não se reduz àquela. Importante destacar que a utilização dos mecanismos institucionalizados não significa uma aceitação acrítica da forma como estão elaborados. Cruz Silva (2002, p.54), concordando com Pinho, nos lembra e alerta que

o processo de construção da cidadania no Brasil tem características peculiares que se baseiam na história da consolidação dos direitos no ordenamento jurídico. Essa peculiaridade se situa na emergência dos direitos sociais antes dos políticos e o frágil desenvolvimento dos direitos civis que têm causas na escravidão duradoura, cujos efeitos se fazem sentir até os dias de hoje, e, ainda, um Estado patrimonialista que resiste a mudanças estruturais.

Essa peculiaridade nacional carece de rompimento urgente, e as ONGs, além de outras organizações sociais, têm desempenhado um significativo papel neste processo. Por isso, a utilização dos mecanismos institucionais, como aqui se defende, não significa findar uma luta histórica pela consolidação dos direitos via outras formas de pressão e participação, mas significa, sim, adentrar efetivamente no jogo político, com os ônus e bônus deste processo. Uma questão interessante aqui é o esforço realizado por tributaristas, como Szazi (2001), para difundir os procedimentos legais que permitem benefícios assegurados por leis, mas cuja

legislação é, por si, um impeditivo para isso. A produção de manuais de fundos públicos, ainda que muito criticada, constitui-se num excelente expediente para que os recursos públicos sejam disponibilizados de forma adequada. Szazi (2001) constata, entretanto, as dificuldades que se traduzem em poucas organizações que buscam e conseguem acesso a estas informações e, conseqüentemente, a estes bens.

A avaliação aqui elaborada acerca do desenvolvimento do processo indica que as ONGs têm assumido peremptoriamente um papel de guardiãs legais dos grupos identitários, tornando-se guardadoras do poder público pelo controle da agenda pública do Estado em suas instâncias executivas, legislativas e, quando necessário, em seu aspecto judicial, bem como na esfera do mercado. O processo de controle envolve tempo, conhecimento e especialização dos envolvidos, daí a necessidade de um processo de institucionalização das ONGs, via o desenvolvimento da discussão do marco legal que resultou, por exemplo, no conceito de OSCIP, para garantir que esta demanda seja efetivamente atingida. O controle público do bem público e privado implica uma profunda modificação do *modus operandi* dos atores sociais, ou, mais especificamente falando, que as ONGs assumam o papel social de guardadoras do interesse público num processo previamente delineado.

A atuação cada vez mais evidente nos conselhos e a formação de parcerias em todas as esferas públicas do governo possibilitam identificar atualmente no país uma série de iniciativas que sugerem estar em curso um processo embrionário de reconstrução do Estado no Brasil, uma ampliação do regime democrático pela participação, em que se destaca o estabelecimento de uma nova relação entre Estado, sociedade e mercado pela redefinição da esfera pública. Entretanto, existe uma visão dicotômica deste processo: se, por um lado, essas reformas são apresentadas como um processo de "desmonte neoliberal", por outro, há que se considerar a necessidade de uma reformulação dos processos estatais para consolidação de uma esfera pública orientada para a democratização da gestão e das

políticas públicas no país. Nesse sentido, buscar uma delimitação do papel do Estado de acordo com o desenvolvimento histórico contemporâneo é um importante desafio a ser superado para o estabelecimento de ações, metas e propostas que atendam os interesses sociais viabilizando, de modo crítico e propositivo, a reflexão dos procedimentos a serem adotados e cobrados a quem lhes é de direito.

O processo de institucionalização, é claro, traz seus riscos, como já se comentou. Quando um discurso torna-se "oficial", normalmente assume características de natureza simplificadora e persuasiva. A "competência técnica" pode tornar-se um elemento minimizador das dinâmicas desenvolvidas pelas ONGs. Não se pode esquecer as reflexões de Foucault, de que "o poder disciplinar implica uma estratégia de sujeição, que não opera pela violência, mas pela normatização" (1990, p.235), levando-nos a refletir sobre as formas de produção aparente de consenso, nos moldes weberianos deste conceito, e a questionar como se dá a produção do consenso no discurso oficial, quais as forças de poder que atuam nesse processo e como atuam, que mecanismos sociais são utilizados pelo Estado para criar a aparência do consenso em questão e quais as conseqüências sociais da apresentação do referido discurso como uma fala consensual. O problema é que os mecanismos disciplinares ultrapassam a esfera da regulamentação produzindo uma regulação social, sendo necessário, portanto, ampliar a discussão. Esta reflexão remete ao projeto moderno onde ocorre a exacerbação da "técnica", ou seja, quando o homem passou a instituir mecanismos formais para tornar legítimo o usufruto dos recursos naturais, perspectiva também assumida por Habermas quando analisa as relações entre conhecimento e interesse, ou seja, o conhecimento moderno subjaz alguma forma de poder, pois este se manifesta sob a forma de interesse.

Dos diversos fatores que influenciam no desenvolvimento das atividades das ONGs, o campo legal constitui um importante ponto de reflexão. A postura pró-ativa destas organizações é um elemento de fundamental relevância, pois o espaço político não é dádiva, mas conquista, realizado no calor das disputas políticas, em

que se espera a observância dos elementos básicos do processo democrático. A maioria política, a emancipação das ONGs, tem como aporte o orientar-se para a consolidação e legitimação de uma nova institucionalidade, enquanto sujeito político e ator social, bem como políticas de financiamento público sustentável para o desenvolvimento de suas atividades em parceria com o setor privado. Isso é importante porque, frente às desigualdades sociais que geram sofrimento humano, fica o convite a ações desinteressadas em favor das pessoas que o sofrem. As mobilizações, institucionalizadas ou não, geram efeitos positivos e são importantes para romper com a colonização sistêmica mas, quase sempre, suas ações não possibilitam a transformação dos elementos que originam e mantêm tais estruturas. Não se trata de "privatizar a solidariedade", já que a solidariedade não significa hegemonia de interesses de uma classe social, mas sim de buscar elementos que possibilitem, como já dito, a emancipação social.

O processo de desarticulação estatal promovido pelo neoliberalismo e a revitalização da sociedade civil face ao declínio do regime militar são dois movimentos em sentidos contrários, mas decorrentes um do outro, que possibilitaram a retomada da idéia de participação não como uma participação assistida, dada "por cima", mas uma participação que foi forjada a partir dos desdobramentos de um processo ditatorial, orientada por uma reflexão crítica a respeito da democracia representativa e participativa. O aparato constitucional, gerado no calor desta forja histórica e fruto da mão de muitos artífices que não pouparam suor na consecução de seus objetivos, é condição primaz da democracia, sendo fundamental a análise e elaboração de estratégias para sua compreensão e boa utilização, face às possibilidades que as dinâmicas legais permitem, assegurando à idéia de controle social um importante papel.

As instituições implicam historicidade, da qual são produtos e produtoras. Entretanto, as instituições, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana, estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção por oposição às muitas outras direções que seriam teoricamente

possíveis. Em geral, os mecanismos de controle são potencializados quando os processos de institucionalização são bem-sucedidos, mas exige-se legitimação dos modos pelos quais pode ser explicado, justificado e aplicado.

Nesse contexto, o conceito de controle social é de fundamental relevância em função da dissociação entre os interesses, discurso e a prática, seja governamental ou das empresas, frente às demandas sociais. Imbricados em uma perspectiva neoliberal, tanto um quanto outro afirmam seu compromisso na consecução do bem público. Entretanto, suas falas se não forem continuamente lembradas e cobradas, se reduzem a “metas” - cumpridas quando "possíveis"-, sem haver uma precisão sobre as condições ou datas para sua efetivação, sempre aproveitando-se do benefício das dúvidas e incertezas do processo histórico, amparadas pelos instrumentais midiáticos capazes de justificar o seu não cumprimento. Corre-se o risco do conformismo se institucionalizar e o discurso genérico, dissociado das questões históricas, sociais e econômicas torna-se patente. A criação de leis, medidas, decretos e outros enunciados possibilitam a arrefecimento do ceticismo com relação ao governo, pois implicam uma possibilidade de controle/cobrança dentro da legalidade, já que a liberdade do Estado está circunscrita aos procedimentos legalmente estabelecidos. Entretanto, isso não significa que a lei automaticamente opere a transformação ou construção de uma determinada realidade como já descrito.

Tão importante quanto o direito à participação política é o direito de controle sobre as ações daqueles que atuam na esfera pública como representantes dos demais membros da sociedade que naquele momento estão representados. Tão importante quanto a existência dos bens materiais num contexto mercadológico é o direito de seu desfrute universalizado e universalizável em termos de produtos e acesso das pessoas aos mesmos. Providenciar um processo de universalização em termos de conhecimento e uso dos mecanismos de controle do Estado e do mercado é condição fundamental para o exercício da cidadania. Este contexto sugere, de um

lado, a ampliação contínua dos espaços de participação popular e, de outro, o aprimoramento e criação de novas vias de controle externo e interno ao Estado pela sociedade civil.

A abertura de espaços institucionais para o controle, consolidando o conceito de esfera pública, só se efetiva e consolida pela sua utilização, no decorrer do processo histórico. Na medida em que se transformam as concepções e os limites da sociedade civil e do Estado, torna-se uma exigência cada vez mais importante oferecer respostas criativas aos novos desafios que desabrocham dessa tessitura social. Dessa forma, as ONGs têm fundamentalmente o desafio de precisar com a maior riqueza de detalhes possível a concepção de um *esfera pública* enquanto "fonte das funções de crítica e controle que a sociedade exerce sobre a coisa pública" (PEREIRA, 1999, p.22), materializando-o na sociedade brasileira.

A participação e acesso a estas esferas de controle, seja nas instâncias municipal, estadual ou federal, permite avançar a passos largos nos caminhos na busca de maior justiça, mas este caminho é complementado pelo uso de expedientes legais que viabilizem o acesso e exercício aos direitos, em termos oficiais-institucionais, em um determinado Estado. Quando fala-se em acesso ao direito, está sendo pensada a praticidade efetiva das ações engendradas por esta instância de poder, que possibilita contar com uma ação ativa e promissora por parte dos cidadãos e que precisa ser reformulada no sentido de ampliar sua capacidade de atendimento em termos de agilidade e amplitude da comunidade atendida, levando-se em consideração a pluralidade dos direitos nos mais diversos ambientes culturais, retomando a idéia de cidadania. A definição normativa leva em conta o desenvolvimento de efetiva proteção dos cidadãos contra abusos de seus direitos bem como a contínua criação e interpretação dos mesmos.

As organizações da sociedade civil, não mais entendidas como um ente disperso que, em momentos históricos de grande pressão, ocorrem como erupções potentes e intensas, porém transitórias, passa a ser entendida como um movimento

contínuo de transformação. Nesse contexto, chama a atenção as reflexões de Melucci, quando este afirma que "um movimento social não é uma resposta a uma crise, mas a expressão de um conflito" (MELUCCI, 1991, p.33). Pode-se aqui parafrasear a idéia deste autor em relação às ONGs, já que estas organizações existem como resultado de uma situação de profunda conflituosidade social, sendo o conflito social sua razão de ser.

As ONGs, apesar de desenvolverem atividades públicas, possuem/desenvolvem um controle ainda incipiente deste tipo de atividade. O controle burocrático exercido pelo Estado é, na maior parte dos casos, o instrumental de gestão utilizado na administração pública para garantir o pleno exercício das funções públicas segundo critérios de liberdade e igualdade, em seus aspectos legais. A partir das propostas de um estado gerencialista, no que pesem as críticas sobre o mesmo, a burocracia tradicional, formal e processual, está cedendo espaço para uma perspectiva mais voltada ao controle de resultados, com um maior envolvimento pessoal e participação do cidadão, e de procedimentos com o uso marcante de sistemas eletrônicos de informação e de formas de controle de procedimento que visam garantir a qualidade das operações realizadas.

A importância das ONGs está, também, na eficácia deste controle, ainda que sua atuação transcenda em muito o impacto direto e o resultado concreto dos projetos e programas que elas desenvolvem. A passagem da sociedade de uma instância passiva e controlada enquanto sujeição subserviente às políticas sociais para uma instância ativa e controladora nos termos aqui enunciados pode constituir-se num processo contínuo e expansivo, alcançando um equilíbrio destas duas posições pelos jogos dialógicos, e não pelo exercício impositivo de posturas alicerçadas em patamares diferenciados que se expressam pelo desequilíbrio das relações de poder. Para isso, a esfera legal, e mais especificamente o campo jurídico, tornou-se mecanismo imprescindível para a atuação das ONGs no que concerne à construção social de suas representações, viabilizando a interlocução

entre subjetividades e objetividades heterogêneas na medida em que permite a expressão formal de representações e pressupostos da experiência social humana em todas as suas dimensões.

Nesse sentido, é importante a discussão quanto aos critérios de controle de finalidade e eficiência das ONGs e as atividades desenvolvidas por estas organizações. O questionamento mais relevante diz respeito à possibilidade de avanço da cidadania através do provimento de políticas públicas por agentes privados, cujos interesses e/ou resultado das ações voltam-se para o aumento da mobilização dos trabalhadores e para a melhoria da imagem junto à comunidade, o que pode significar, enquanto efeito perverso, em maior dependência do que emancipação (FARIA, 1996). Mesmo frente a esta crítica, muitos benefícios provindos da ação das ONGs podem ser aqui elencados como maior agilidade no atendimento das demandas sociais, desburocratização, participação efetiva dos cidadãos e controle no que diz respeito uso racional dos gastos públicos, valorização das soluções locais, controle da execução de políticas públicas, influência propositiva nos processos decisórios do Legislativo e Executivo entre outros. Apesar das polêmicas, as ações desenvolvidas na esfera do mercado, ao mesmo tempo em que procurariam reduzir os impactos dos processos de exclusão social, estariam permitindo o desenvolvimento de novas formas de sociabilidade, contrapondo-se a uma dinâmica social estritamente guiada pela racionalidade econômica instrumental vigente, exigindo a modernização das políticas públicas e avaliando os resultados dos programas sociais.

Cabe ressaltar que não é pertinente descompensar o equilíbrio social operando o que alguns autores como Carvalho (2004) tem chamado de judicialização da política, ou seja, uma redução das discussões das questões sociais à pressões restritivas ao âmbito legal. Nesse sentido, tem se manifestado uma preocupação crescente com relação a esta perspectiva de trato dos interesses da sociedade, já que é possível delinear um processo de judicialização excessiva da sociedade, quer da vida pública, quer da vida privada.



As reflexões até aqui enunciadas permitem afirmar que a democracia possui alguns elementos fundamentais para seu reconhecimento e exercício. Estes elementos seriam a aceitação dos enunciados estabelecidos pela maioria legalmente legitimada e organizada, respeitando os interesses das minorias pela pressuposição da igualdade como um dos seus principais pilares de sustentação, estabelecendo uma relação de equilíbrio entre maioria social e política. Essa forma de pensar a democracia garante os direitos e deveres, que mudam historicamente, independentemente de estes fazerem parte do acervo legislativo de uma nação. Mesmo podendo ser reconhecidos à revelia num determinado momento histórico, espera-se que haja uma garantia no que diz respeito à aplicação das normas por autoridades legalmente construídas segundo critérios pré-estabelecidos. Para que isso ocorra, é necessário um espaço também institucional de respeito às leis enquanto educadoras e produtoras de um comportamento autônomo, decididas em processos regulares e regulamentados e legitimadas pela ampla participação. Observa-se que um dos principais focos de tensão destes processo não reside na clareza das leis e sua publicização, mas sim nos critérios de sua estabilidade e transformação, ou seja, no projeto democrático em si mesmo.

É preciso que o controle social, exercido nos diversos canais e espaços de decisão, seja exercido e consolidado como prática corriqueira, pois a cidadania é uma conquista diária. Na prática, muitas ações já estão sendo tomadas neste sentido. Pode-se destacar as atividades desenvolvidas, entre outros, pelo Observatório da Cidadania, também conhecido como *Social Watch e Control ciudadano*, uma coalização de 105 entidades da sociedade civil de 50 países de todas as regiões do mundo, além do Estado da Palestina e da representação da União Européia, que se empenha em monitorar o cumprimento dos compromissos assumidos por chefes de Estado na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, e na Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, ambas realizadas em 1995. O Brasil participa desse esforço com cinco ONGs:

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), FASE, IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), INESC (Instituto de Estudos Sócio Econômicos) e SOS Corpo (Recife). Numa perspectiva nacional e de controle enquanto participação pode-se tomar como exemplo as atividades realizadas pelo CDI (Comitê de Democratização da Informação ([www.cdi.org.br](http://www.cdi.org.br)); o Portal do Voluntário ([www.programavoluntarios.org.br](http://www.programavoluntarios.org.br)); o site Ajuda Brasil ([www.ajudabrasil.org.br](http://www.ajudabrasil.org.br)); a Rede de Informações para o Terceiro Setor ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)); o Observatório de Políticas Públicas de Infoinclusão ([www.infoinclusao.org.br/](http://www.infoinclusao.org.br/)), entre inúmeras outras organizações com as mais diversas iniciativas. É importante, portanto, que as ONGs não se intimidem diante da influência que o poder público e privado exercem e mantenham a defesa dos interesses sociais que representam.

A alternativa instaurada pelo procedimento das ONGs, o que dialeticamente nos parece uma síntese histórica dos enunciados acima elencados, tem seu alicerce na possibilidade de implementar o necessário controle do Estado através da presença e da ação organizada dos diversos segmentos da sociedade, pois percebe-se a existência da diversidade de interesses que disputam com igual legitimidade o espaço e atendimento do poder estatal. A ocupação destes espaços por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações só é possível dentro de uma lógica democrática, fundada numa representação que garanta a alteridade dos membros da sociedade.

## **6.2 Legitimidade e Emancipação**

A magnitude das disparidades políticas, econômicas e culturais que resultam em desigualdade social, na multiplicidade de suas formas, constitui um dado evidente que interfere, destrói e reconfigura continuamente as dinâmicas sociais. Entretanto, esta configuração é naturalizada por uma lógica neoliberal que pretende apresentar este processo como algo "cultural", responsabilizando individualmente os sujeitos

sociais, negando os elementos estruturais e conjunturais que moldam a realidade. Reconhecer a desigualdade social implica a percepção da existência de gradações na participação da esfera pública, ou seja, de grupos que possuem maior ou menor acesso aos bens públicos que lhe são de direito em função de específicas circunstâncias históricas, fruto inexorável e inerente aos processos de globalização.

A existência de gradações no que diz respeito à cidadania e a seu pleno exercício convida a uma reflexão de cunho ético sobre a qualidade de vida numa condição de usurpação da dignidade humana. Como aceitar, conviver e superar a condição de uma aparente imobilidade frente aos graves problemas com os quais deparamos é o desafio para adoção de um posicionamento prático e urgente, na construção de alternativas a este modelo vigente.

Sob uma ótica reducionista, a percepção e a preocupação com a questão da desigualdade social geram inflamados discursos sobre os destinos da humanidade, abrindo espaço para que os apocalípticos de plantão, orientados por fundamentalismos múltiplos, anunciem como derradeiro caminho o fim da condição política do ser humano. Nessa linha de raciocínio faz-se necessária uma reversão radical deste processo mediante formulações simplistas e não raras vezes unidirecionadas, que, se efetivamente adotadas, constituiriam, nesta perspectiva teórica, a panacéia dos problemas sociais.

Uma análise mais consistente das condições da desigualdade social no mundo contemporâneo implica refletir como poderá ser o tempo vindouro, discutindo a criação de mecanismos de reversão deste modelo vigente. Assim, ganham relevância as possibilidades organizacionais para a construção e implementação da teoria democrática na contemporaneidade enquanto incorporação plena dos membros de uma sociedade na esfera das representações políticas, via um modelo discursivo, com vistas à consolidação material de uma efetiva esfera pública. Este momento histórico favorece a discussão para o encontro de alternativas que desnaturalizem as diferenças ideológicas que se manifestam, por exemplo, em termos étnicos,

econômicos, sexuais e religiosos e que acabam se transformando em critérios e condições de desigualdade social. Politizar estas diferenças é um primeiro passo para diminuir esta desigualdade, na medida em que a Política pode ser pensada como um projeto e um processo de humanização construído na forja dos embates das diversas percepções da realidade, condição primaz da democracia. Este processo de humanização demanda reconhecer, dar palavra e visibilidade às diversas manifestações da experiência humana no contexto social, possível pelos processos dialógicos. Demanda em perceber e lutar para a passagem de toda potência de transformação social para o ato, materializando utopias há muito vislumbradas por aqueles que lutam e desejam uma sociedade melhor gerando consensos reformuladores dos contratos sociais vigentes.

No período moderno, a responsabilidade de assegurar e proteger os direitos individuais e coletivos no mundo ocidental, outrora vinculados aos cuidados da Igreja, foi paulatinamente sendo delegada ao Estado. Este assumiu, no trato das questões de proteção aos direitos sociais, uma orientação constitucional não dogmática semelhante nos mais diversos países, tendo como marco ideológico referencial a Revolução Francesa, que evoluiu historicamente segundo as demandas emergentes de cada nação. Entretanto, o processo de racionalização que assenhorou-se do Estado, imprimindo-lhe uma perspectiva tecnoburocrática, como bem demonstrou Weber, contribuiu para a corrosão e desvirtuamento de suas atividades, abrindo espaço para uma discussão sobre o papel do Estado, discussão esta que, ainda que muito avançada, apresenta-se em aberto.

Na alta modernidade, a percepção de um esgotamento do Estado e da fragilidade de sua sustentação frente à onda neoliberal colocou em questão a própria legitimidade do Estado. A substituição do primado do Estado pelo primado do mercado modificou substancialmente as relações entre política e economia e, por consequência, as dinâmicas sociais como um todo. As consequências deste processo permitiram que a discussão sobre o empoderamento das organizações da sociedade

civil ganhasse contornos cada vez mais definidos, sendo as ONGs a resposta mais recente e uma das mais bem formuladas deste processo. Em sua diversidade, estas organizações assumiram pontualmente as questões da desigualdade social e lutam para que estas demandas sejam atendidas, seja desenvolvendo atividades ou cobrando do Estado e do mercado atitudes que as atendam. Desse modo, amparadas legalmente a partir da Constituição de 1988, essas instituições acabaram por assumir um papel de "protetoras dos direitos", gerando controvérsias sobre o seu caráter emancipador ou tutelar.

A matriz orientadora desta perspectiva analítica é a idéia de autonomia. Esta autonomia, contudo, ao exaltar a individualidade, evidenciando a potencialidade inata dos seres humanos para, como diria Kant, realizar a passagem de uma "menoridade para uma maioridade" assente no critério racional, quase não dialoga com os limites desta própria racionalidade. Paralelamente, o relativismo e o ceticismo têm contribuído significativamente como contrapontos para colocar a questão dos limites da participação e exercício da autonomia, limites estes de ordem econômica, religiosa, educacional e outras.

É recorrente, nas reflexões a respeito da teoria democrática contemporânea a percepção de que esta pode ser continuamente repensada e reinventada (SANTOS, 2002; SCHERER-WARREN, 2002), sendo a democracia, portanto, sempre uma atitude experimental. O seu paradoxo consiste no fato de que o momento de sua plena realização seria também o início de sua desintegração, pois o conflito e o antagonismo são simultaneamente condição de possibilidade e condição de impossibilidade de sua total realização. Pensar a comunidade política organizada fundada no reconhecimento de todos à participação na vida pública é de fundamental importância para o reconhecimento da condição democrática.

A Constituição Federal de 1988 trouxe muitas inovações que requerem, em contrapartida, uma participação qualificada para que a ação nestas esferas não se

converta em barganhas clientelistas, cooptações ou engodos por desidérios legislativos, à primeira vista insuspeitos.

Pensar a possibilidade de uma efetiva participação dos cidadãos levando a bom termo o projeto democrático tornou-se uma peremptória necessidade. Como reorientar o projeto racional de modo a aceitar a pluralidade e a diferença, possibilitando ser igual entre diferentes, é o desafio que a história nos impõe. A transformação social fundar-se-ia num novo pacto social que resgate as dívidas sociais inatendidas, com a convicção de que são possíveis mudanças estruturais e conjunturais.

Frente a estas limitações, a sociedade convida a pensar o exercício dos direitos e deveres face possíveis limitações no que diz respeito ao seu exercício. Como afirmou Bobbio, no início dos anos 90,

o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. [...] Não se trata de saber quais e quantos são estes direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim, qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 1992, p.25).

No Brasil, a questão da gradação da participação social fundamentou uma série de reflexões que "classificam" as pessoas como cidadãos, cidadãos de segunda categoria (MATTA, 1985), subcidadania (MARTINS, 2000) ou não cidadãos, segundo a aceção/utilização destes princípios ou não. Assim, existiriam pessoas "hipossuficientes" no que diz respeito as condições de acesso aos direitos e deveres em diferentes graus. Esta dificuldade do exercício da cidadania pode ser caracterizada por fatores circunstanciais ou que perduram no tempo, o que implica uma discussão sobre as condições de autonomia e vulnerabilidade dos diversos grupos sociais, e as relações desta com a condição de legitimidade da ação das ONGs.

Acessar e reivindicar estes direitos de cidadania não depende exclusivamente nem necessariamente de um padrão econômico, ainda que este seja relevante. Desta concepção emerge o conceito de "vulnerabilidade social" logo

acima enunciado, que não implica apenas a privação de renda, mas também a composição familiar, as condições de saúde e o acesso a serviços médicos, o acesso e qualidade do sistema educacional do qual faz parte, a possibilidade de obter trabalho com qualidade e remuneração adequadas, a existência de garantias legais e políticas para exercer a liberdade de expressão, entre muitos outros aspectos.

Pensar a democracia nos moldes iluministas, como acima mencionado, ou seja, como um contrato social enquanto construção teórico-hipotética capaz de fundar direitos e obrigações relativas às formas de cooperação social sob a égide da autonomia, implica considerar que a compreensão, aceitação e exercício dos termos deste contrato dependem das condições sociais dos contratantes. Em outras palavras, a liberdade do exercício da política circunscreve-se, implícita ou explicitamente, na idéia de ação que é, por definição, livre e esclarecido. Deve estar presente também a idéia de precaução, ou seja, a capacidade de tomar medidas necessárias para enfrentar riscos eventuais, e a idéia de responsabilidade social, enquanto condições de imputabilidade dos atos e omissões com alto potencial no sentido de orientação das organizações.

Desse modo, um dos grandes problemas é pensar em que condições um grupo social pode realmente exercer uma atuação política, na acepção dada ao termo acima, considerando os aspectos que pensam na tomada de decisão autônoma, como, por exemplo, sentimentos e paixões conscientes e inconscientes, conhecimento da realidade e articulação desta com o conhecimento, que permitam a assunção de uma postura crítico-reflexiva, além, é claro, das condições materiais de sua existência.

Desse modo, a questão da vulnerabilidade envolve uma reflexão de cunho epistemológico e ético, já que estes elementos limitam a autonomia do indivíduo, na medida em que impossibilitam a liberdade plena de escolha ao não permitir a visualização do total de possibilidades da ação e nem a profundidade e alcance das mesmas.

Refletir sobre a vulnerabilidade social, sob a perspectiva democrática, significa tentar superar diversos entraves teóricos, face à diversidade de possibilidades ideológicas de sua aceção. Conceituar a idéia de vulnerabilidade social implica adotar uma perspectiva normativa de um padrão de vida e participação na esfera pública, em suas diversas instâncias, e uma participação desejável na sociedade sob estas perspectivas. Resulta, disso, dificuldades de operacionalizar este conceito, face à complexidade deste fenômeno, dados seus múltiplos aspectos e mecanismos, sobrepostos entre si. A condição de vulnerabilidade dos grupos sociais implica uma combinação perversa de fatores que contribuem para a deterioração do nível de bem-estar em consequência de sua exposição a uma série de riscos sociais. Estes riscos são multidimensionais, na medida em que afetam, em planos distintos o bem-estar social, de diferentes formas, intensidades, com maior ou menor abrangência. Decorrem desse processo algumas dificuldades analíticas, como a dificuldade de construir uma escala ordenada universal de vulnerabilidade social, uma vez que cada dimensão possui significados próprios que dificilmente podem ser comparados entre si.

As ONGs atuam, basicamente, enquanto mediadoras de grupos sociais vulneráveis com objetivo de assegurar os direitos destes. Questão importante é a avaliação da atuação destas organizações no que diz respeito à legitimidade da mediação sob a perspectiva da idéia de um princípio de proteção às comunidades vulneráveis. O critério de vulnerabilidade assenta-se não somente sobre uma condição social mas também sobre uma condição circunstancial, expansível a todos os membros de uma sociedade. Se se tomar o critério de conhecimento para fundamentar a concepção de vulnerabilidade, por exemplo, a autonomia sempre será relativa, uma vez que não se pode tudo conhecer. Conclui-se daí que, numa certa graduação, independentemente de querer, todos os grupos sociais detêm uma certa dose de vulnerabilidade social, provisória ou constante, e necessitam de organizações que façam a ponte entre a realidade e o princípio de autonomia que



orienta o comportamento cidadão no contexto democrático em prol da seguridades dos direitos coletivos e difusos. Ponderar o alcance – como, quando e onde estas organizações devem atuar - na busca de um princípio de justiça que demarque a linha entre justiça e injustiça, ou, em outras palavras, entre tutela e soberania individual, é um desafio a ser pensado. Refletir sobre a idéia de responsabilidade social implica em pensar se práticas altruístas, em sua forma mais singela, não ferem a autonomia dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade. A resposta a este problema passa pela questão do risco social a que estes grupos estão submetidos, bem como pela concepção ética de responsabilidade com nossos semelhantes. Talvez a tentativa de solução deste dilema que mais tenha se aproximado de uma resposta tenha sido o imperativo kantiano, o dever pelo dever que, na prática, significa muito mais o resultado de uma reflexão teórica que uma expressão prática capaz de se materializar na realidade.

Desse modo, portanto, pode-se resumir as idéias acima elencadas partindo do conceito de vulnerabilidade social enquanto fundado num princípio de precariedade em termos de participação na esfera pública. É necessário pensar um enfoque multissetorial, que propicie o protagonismo e intervenção social, o que demanda um movimento duplo de sair de si enquanto reconhecimento e exercício da alteridade e, num segundo momento, trazer de volta este mundo para dentro de si, ou seja, assumir, numa perspectiva ética, sua responsabilidade social. Assegurar e desenvolver este duplo movimento significa assumir o princípio de proteção, sumariamente descrito em termos de seus objetivos, finalidades e legitimidade na seqüência desta reflexão.

É pertinente pensar uma nova relação que, se por um lado ressalve o dever de Estado no sentido de continuidade das garantias constitucionais, ao mesmo tempo garanta uma liberdade de mercado que não seja excludente. Apesar das problematizações apresentadas contra o Estado e que, ao seu modo, já fazem parte de um senso comum a respeito do enfraquecimento ou mesmo falência do Estado, entende-se aqui que a busca pelo fortalecimento institucional do Estado, via

emponderamento da sociedade civil, constitui-se em elemento chave para o estabelecimento desta nova relação a pouco enunciada. A intermediação entre o mercado e o Estado realizada pela constituição de uma nova esfera pública onde as ONGs parecem ter um papel privilegiado constitui um importante caminho, ainda que não o único, para minorar os problemas sociais. Faz-se necessária, pois, uma articulação entre os interesses da sociedade e suas legítimas demandas através do aparato institucional-legal, não se restringindo a ações compensatórias e delimitando uma nova concepção do conceito de bem público e finalidade pública. Esta articulação constitui um movimento de participação radical e efetiva, apropriando-se dos mecanismos já existentes, melhorando-os sempre que possível e necessário.

Em face de um Estado ineficaz e ineficiente, pautado pela corrupção, o protagonismo das ONGs enquanto capacitação/assessoria dos atores da sociedade civil é importante na orientação/aplicação de recursos que resultem em benefícios para o conjunto da população, permitindo maior visibilidade e transparência dos atos realizados nas esferas governamentais. Esta atitude, também aplicada ao mercado, tem gerado significativos avanços em benefício da população, principalmente no que tange aos direitos do consumidor. A construção destes espaços de articulação e interlocução entre diferentes atores sociais, o Estado e o mercado representa um desafio e uma oportunidade para a ampliação do processo de democratização da sociedade, via construção de uma esfera pública que possibilite a criação de condições para o efetivo exercício da cidadania, dentro das potencialidades e complexidades do mundo contemporâneo pois:

A construção dessa esfera social-pública enquanto participação social e política dos cidadãos passa pela existência de entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários. Tais entidades e movimentos são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Eles promovem articulação entre esfera pública e âmbito privado como nova forma de representação, buscando alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade (VIEIRA 1998, p.65).

Esse espaço tende a ser cada vez mais ampliado pela participação crítica de todos os entes sociais e, de modo específico, das ONGs, aprimorando o sistema democrático e sua crescente atuação e interação com os meios institucionais, como as OSCIPs, sem esgotar seu potencial transformador. A legitimidade da atuação destas organizações já foi tomada por uma apologética ideológica e também a partir da recuperação da trajetória destas organizações, com a preocupação das mesmas em atentar para a necessidade de não perderem a radicalidade própria de sua nascente, mantendo seu caráter demiúrgico. Nesta pugna, cabe a discussão sobre a capacidade de harmonizar o campo institucional democrático e as demandas populares na defesa destas mudanças, influenciando também e necessariamente na esfera do mercado. Esta atuação se realiza também no espaço institucional-legal enquanto práticas de caráter pedagógico que visem ao comportamento autônomo dos sujeitos sociais.

A sociedade contemporânea é marcada pelas idéias de insegurança e risco, como diria Beck. Ser protegido não significa controlar todos os riscos mas construir sistemas de segurança, ainda que esta proteção possa, de alguma forma, tornar-se uma ameaça. Se, por um lado, existe um código legal que permite a proteção, a capacidade da sociedade brasileira em colocar isso em prática deixa a desejar, sendo as ONGs instrumentos de construção e consolidação de estruturas de controle social. A igualdade de direito não implica uma igualdade de fato. A insegurança, a vulnerabilidade social, são elementos que fazem parte da existência dos indivíduos na sociedade moderna.

A criação de uma cultura cívica, que leva em consideração a desigualdade política e os riscos sociais, implica propiciar a capacidade de influenciar decisões políticas. A implementação de uma cultura política vem, quase sempre, acompanhada pela implementação de uma cultura jurídica que permite a consolidação e continuidade da primeira.

As conseqüências deste processo permitiram que a discussão sobre o empoderamento das organizações da sociedade civil ganhasse contornos cada vez mais definidos, sendo as ONGs a resposta mais recente e uma das mais bem formuladas deste processo. Em sua diversidade, estas organizações assumiram pontualmente as questões da desigualdade social e lutam para que estas demandas sejam atendidas, seja desenvolvendo atividades ou cobrando dos governos e do mercado atitudes que as atendam. Este contexto nos convida a pensar o exercício dos direitos e deveres, consagrados no texto constitucional diante destas limitações do exercício da autonomia pessoal, podendo ou não, e em que medida, ser assegurados por terceiros.

A questão a ser avaliada é a legitimidade da mediação sob a perspectiva da idéia de um princípio de proteção às coletividades vulnerabilizadas socialmente. Estas linhas que se seguem nada mais são que uma breve reflexão sobre esta problemática, sem maiores pretensões, circunscrevendo-a, portanto, a um convite sugestivo para esta reflexão. Partindo do pressuposto analítico e pragmático de que existe uma carência de vários grupos sociais em conhecer, buscar e lutar para assegurar e exercer sua cidadania, e do pressuposto ético de não ferir a autonomia individual dos sujeitos sociais, uma das preocupações desta pesquisa está localizada no desenvolvimento da idéia de "proteção" destes grupos vulneráveis, no sentido de assegurar seus direitos e deveres, sem recair em posturas paternalistas oriundas e decorrentes de uma percepção elitista de democracia.

Tomando como referência o universo de abrangência das ONGs ligadas à ABONG, um universo de apenas 196 ONGs que responderam a um questionário enviado por esta Associação a todas as suas filiadas em 2002, tem-se o assombroso número de 1.718.672 beneficiários diretos e 20.714.645 beneficiários indiretos destes projetos sociais. Está se falando de algo em torno de 10% da população brasileira. É evidente que, em alguns casos, haverá um mesmo beneficiário de um ou mais programas, e não estão claros a forma e critérios, como se chegou a estes

números. Entretanto estes números sugerem ao menos uma reflexão detalhada deste processo.

Construir e consolidar políticas públicas que assegurem a dignidade plena do ser humano demanda um processo coletivo, marcado pelo cultivo de um diálogo personalizado em todos os âmbitos sociais, principalmente com aqueles grupos submetidos a uma condição precária, que os transforma em grupos vulneráveis é um desafio a ser superado. O reconhecimento do ser humano em todas as dimensões da humanização requer, principalmente, uma postura ética. Aos sujeitos vulneráveis não cabe apenas uma intervenção técnico-política, requerendo sua recondução ao universo social, propiciando um processo de inclusão social destes grupos, protegendo-os pela mediação de suas demandas junto às mais diversas esferas sociais, por um processo democrático que tenha por efeito dirimir as desigualdades e consolidar uma cultura cidadã.

Uma concepção de direitos enquanto instrumentos de emancipação pelo exercício da igualdade e reciprocidade em relação aos direitos e deveres não se rende a posturas condizentes e redutíveis ao formalismo jurídico. O grande salto da Constituição de 1988 foi o reconhecimento da participação popular no controle do poder político e na administração da coisa pública. Por esta razão, começaram a surgir no ordenamento jurídico nacional novos instrumentos objetivando defender a coletividade, instaurando a mediação de interesses meta-individuais específicos. O ser humano não é o produto cego de uma rede de causalidades que se dão à sua revelia, e é por isso que essa imanência política se abre para a liberdade e para a esperança.

A precariedade na participação política na esfera pública conduz à necessidade de organizações que preencham esta lacuna, minimizando os efeitos produzidos nas condições de vulnerabilidade social e complementando a participação efetivamente realizada pelos membros de uma sociedade. Nesta participação, em paralelo a outros organismos de representação social, como sindicatos e partidos políticos, destacam-se

as ONGs enquanto organizações que cumprem um papel de proteção social de grupos vulneráveis na sociedade. As reflexões enunciadas até aqui consideram que as ONGs têm fundamentalmente este desafio ao ocupar os espaços públicos e aumentar o poder decisório da população em prol da cidadania. Sua capacidade ético-política interventiva e intelectual deve direcionar-se para a defesa intransigente da equidade e da universalidade como signo de luta pelo efetivo processo de democratização do acesso e usufruto dos direitos de cidadania e dos serviços produzidos por políticas sociais, sonho de uma sociedade que clama por justiça social.

Considerando as reflexões sobre vulnerabilidade social e a idéia de proteção social frente à atuação desenvolvida pelas ONGs no contexto democrático, pode-se afirmar que o princípio de proteção significa assumir que os direitos sociais podem e devem ser reivindicados, numa perspectiva de mediação pelas ONGs. Entretanto, esse procedimento não significa interferir na autonomia dos sujeitos sociais, sob o risco de assumir um papel de tutela e não de mediação. A discussão e a ação a partir da idéia de responsabilidade pelos sujeitos sociais em condição de vulnerabilidade pressupõe uma reflexão que lhe antecede no delineamento conceitual dos interesses coletivos e difusos. As ONGs, ao lutarem em prol dos grupos sociais vulneráveis, o fazem se estes não tiverem condições de incorrerem na busca de seus direitos, por falta de consciência dos mesmos ou capacidade material para sua formalização, ou seja, se a ação proposta não for de conhecimento público ou daqueles diretamente interessados nestas questões. De qualquer forma, o consentimento livre e esclarecido destes grupos para a atuação das ONGs, a partir de uma reflexão ética sobre os encaminhamentos a serem tomados, é sempre bem vinda enquanto procedimento discursivo que antecede à prática.

Essa afirmação parte do pressuposto de que as condições nas quais se estabelecem relações de proteção do interesse social, sobretudo dos grupos vulneráveis, estão em conformidade com os princípios éticos. Estas relações estão submetidas às coerções objetivas institucionalizadas, que, ao seu modo, não são vislumbradas

pelos grupos sociais em termos de consciência e/ou vontade na busca por estes direitos. Estas relações funcionam, a um só tempo, de um modo impessoal (já que muitas vezes não se conhecem os agentes a serem atingidos, de forma pessoal), ainda que acompanhadas de ligações personalizadas, em função das demandas específicas de cada grupo envolvido, procedendo da livre iniciativa das ONGs e fundadas numa confiança social ampla. A seriedade, honestidade, independência e desinteresse pessoal nas questões envolvidas demarcam as linhas da legitimidade do processo.

Este tipo de assistência não gera cidadania se for uma desvantagem legalizada e os limites entre o necessário e o paternalismo são muito tênues. A seguridade absoluta pode se reverter numa quebra do Estado de Direito, mas o direito à autonomia não pode ser olvidado. A democracia é também uma construção jurídica e o direito é um meio indispensável para modelar e garantir instituições democráticas, a razão é um instrumento necessário para elaborar e interpretar o direito. É um instrumento necessário porque o direito não é um dado da natureza. É uma construção, um artefato humano, fruto da política e da racionalidade para pensar, projetar e ir transformando esse artefato, em função das necessidades da convivência coletiva.

O resgate e a releitura da forma contrato, enquanto confrontação permanente no seio de um esfera pública baseada em um padrão de reciprocidade – reconhecimento da figura do outro através do paradigma do entendimento – nos remetem ao início da discussão aqui realizada a respeito das idéias de contrato e consenso. A teoria contratualista renovou-se recentemente pelo paradigma lingüístico, orientado pela dialogicidade que funda o paradigma procedimentalista da teoria habermasiana. Inclusão é respeitar, num contexto democrático, os interesses diversos, chegando a um consenso dialógico possível pela prática discursiva.

Nesse contexto teórico, as ONGs se colocam como um dos sujeitos coletivos legitimados para a tentativa do estabelecimento de relações explicativas e orientadoras da ação entre a teorização habermasiana e as práticas cotidianas, na

medida em que seus participantes podem opinar e participar de decisões coletivas, utilizando-se, entre outros meios, do aparato legal.

Dessa forma, as ONGs têm três desafios, igualmente importantes. O primeiro desafio consiste em ampliar o processo de participação, mediando os interesses dos grupos sociais em condição de vulnerabilidade social junto ao mercado e ao Estado, preservando a sua autonomia. Um segundo desafio diz respeito a mobilização destes grupos e sua eventual transformação em OSCIPs no sentido de transformar suas propostas em uma articulação regulamentada e que perdure no tempo, mantendo constantemente a luta em prol dos interesses dos grupos vulneráveis. Um terceiro desafio diz respeito ao controle social exercido por estas organizações. Ampliar e aprofundar esta crítica e acompanhamento das políticas públicas bem como a elaboração de planos de ação e respostas ao sistema neoliberal via um controle legal é uma demanda necessária para propiciar um patamar mínimo para o exercício da cidadania.

Estes três desafios implicam na consolidação de processo de responsabilidade social e solidariedade. Ainda que a sociedade moderna seja marcada pelo "horror à indeterminação" (BAUMAN, 1999), também é importante considerar que a "diversidade de práticas e identidades traz de volta uma noção da política como ação humana livre e criadora" (WAGNER, 1996, p.41). Usando de outra metáfora, é como se fosse possível comparar a sociedade a uma sala de espelhos onde a minha individualidade só é reconhecida pelo seu reflexo nos demais. Lembre-se novamente Soares, quando este afirma que "um indivíduo compõe-se de muitas redes de solidariedade e de várias referências identitárias, abertas a processos estetizantes e a diferentes modelagens do *self*, mais ou menos criativas (SOARES, 2000, p.336). Desse modo, paradoxalmente, o indivíduo só é possível no coletivo e vice-versa.

Face a essas dificuldades, pensar a possibilidade de uma efetiva participação dos cidadãos levando a bom termo o êxito de um novo projeto democrático tornou-se



uma peremptória necessidade. Como reorientar o projeto racional de modo a aceitar a pluralidade e a diferença, possibilitando ser igual entre diferentes, é um desafio que a história nos impõe. A transformação social fundar-se-ia num novo pacto social que resgate as dívidas sociais inatendidas, com a convicção de que é possível mudanças estruturais com democracia. Uma possível perspectiva dialética de superação destas duas proposições até o presente momento não se consolidou, e não se vêem perspectivas de que possa ocorrer, pelo menos a curto prazo. Esta superação estaria numa visão de autoprodução das relações democráticas, não restrita apenas ao âmbito institucional mas também na relação Estado/sociedade civil, com uma atuação que assimilasse o contraditório como elemento central na práxis democrática.

A ação das ONGs ou OSCIPs não pode, em hipótese alguma, comprometer a independência e autonomia do Estado para que se mantenha vigente o Estado de direito. Entretanto, deve lutar por um aparelho jurídico efetivamente acessível, independente, imparcial e transparente. Por outro lado, o maior envolvimento da sociedade civil nos assuntos políticos deve gerar uma relação de colaboração e cooperação entre os partidos políticos e outras formas de participação e representação social, permitindo a circulação plural de idéias, de modo a consolidar um marco legal que permita a livre associação dos cidadãos e resguarde os mecanismos de fiscalização que favoreçam as atividades das associações voluntárias.

A legitimidade advém da solidariedade cívica. As reflexões sobre a justiça devem partir do pressuposto de que é necessário levar em conta a percepção que os segmentos sociais possuem em relação à justiça e à lei, tendo em vista que esta é resultado de um padrão sociocultural instituído no devir histórico. Desse modo, a legitimidade democrática das ONGs não advém apenas de suas origens históricas ou ideologias. Ela deriva, sobretudo, das necessidades pragmáticas de grandes

parcelas sociais que se encontram à margem do exercício plena da cidadania e seu *modus operandi* orienta-se por uma racionalidade comunicativa.

A possibilidade de descentralização pelas ONGs não pode sucumbir a um localismo extremado, perdendo-se as perspectivas nacional e internacional, nem tampouco interferir, enquanto sociedade civil, na sociedade política, usurpando o papel dos partidos políticos. A ação das ONGs, enquanto ampliação e aprofundamento do processo democrático pela busca de sua realização plena, é potencializada em termos de eficiência e eficácia no atendimento das demandas antigas e emergentes da sociedade contemporânea, pela utilização dos canais institucionalmente constituídos. A efetivação da democracia requer procedimentos e critérios objetivos para sua instauração e continuidade no tempo e a institucionalização enquanto formalização legal destas organizações é uma importante vereda a ser trilhada deste processo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No século XVI, Thomas Morus propôs o termo *utopia* para designar um local ideal marcado por relações sociais perfeitas e justas; enfim, um mundo ideal, ainda que inexistente e impossível de ser concretizado. As ONGs hoje atribuem um novo significado ao termo, na medida em que, nestas organizações, aumentam as preocupações no plano moral/ético com vistas a uma sociedade melhor, já que isto é tecnicamente viável. A pergunta que subjaz o atuação destas organizações refere-se aos parâmetros e desafios da condição de vulnerabilidade social de um grande contingente da população, situada numa sociedade de risco, face o contexto de alta modernidade e globalização na qual a mesma está inserida.

Não é negado aqui o caráter soberano do Estado nem a autonomia do privado, mas destacamos um novo aspecto destas relações: a responsabilidade. A transformação de comportamentos espontâneos e, de certa forma, imprevisíveis que marcam a ação das ONGs em suas origens são modificados por comportamentos regulares, previsíveis, que dão maior caracterização aos comportamentos de participação e controle, via um processo de institucionalização sofrido por algumas destas organizações.

Essas instituições entendem que existe omissão por parte do Estado e do mercado em relação às questões sociais e propõem-se a minorar estas carências, invocando o direito ao exercício da cidadania, caracterizando-se como entidades propositivas e de resistência. Para que isso ocorra é preciso legitimidade, que lhes é inerente, dado o fato de que as ações que realizam correspondem aos interesses da população em oposição à lógica da exclusão social vigente, que necessita ser desconstruída para promover uma nova ordem social. Suas relações com o Estado e com o mercado, nas formas de parceria e controle, não significam assumir uma postura assistencialista, pois propiciam o resgate da esfera pública e seu fortalecimento em defesa da cidadania e da democracia, adentrando de modo mais

ampliado na esfera do poder institucional, adensando-o, o que põe em pauta a discussão de seu marco legal. A democracia não se resume a um estado, mas é um processo sempre em construção. Este vir-a-ser demanda um aprendizado do e no processo participativo. Um país democrático se faz pelo exercício participativo em todas as esferas de poder, pública ou privada e as ONGs, entre outras organizações, tem contribuído significativamente neste processo. Cabe lembrar que a declaração de que um direito existe não significa que ele esteja assegurado, sendo necessário a luta pela sua materialização no cotidiano.

Tomando como marco a Revolução Francesa (sem desconsiderar criticamente sua origem liberal e tendo muitos pressupostos e orientações de caráter questionável), o que se tem verificado historicamente é um processo de acumulação institucionalizada, de forma gradativa, dos direitos sociais, que paulatinamente vão sendo retirados de sua dimensão abstrata e inserem-se nos ordenamentos legais. Entretanto, o crescente esgotamento do modelo iluminista-racional gerou uma crise nas instituições políticas tradicionais. A concepção de um momento histórico considerado de alta modernidade colocou em dúvida todas as concepções racionais da modernidade e, entre elas, da realização efetiva de seu projeto democrático. A mais do que demonstrada falência do modelo neoliberal, a crise do capitalismo global e o colapso do socialismo real no leste europeu, combinados com a ascensão de poderosos movimentos de contestação a partir de demandas emergentes, geraram uma inimaginável e sem parâmetros anteriores efervescência política em relação a um possível programa alternativo ao capitalismo.

Essas transformações ocorridas na sociedade a partir da modernidade resultaram na consolidação de uma concepção de cidadania que envolve, além dos direitos fundamentais e políticos, também questões referentes à proteção ao meio ambiente, às relações de consumo e à defesa de minorias, entre outras. Além de assegurar estes e outros direitos formalmente, já que ele são construídos historicamente,

é necessário que se garanta sua realização, ocorrendo, com isso, uma mudança da significação da idéia de espaço público.

Esta (re) definição de uma esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, sendo inegável a emergência crescente de organizações que, de modo autônoma e interconectada com a realidade, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política, vêm realizando atividades orientadas para o resgate dos direitos individuais e coletivos. Pode-se pensar que o processo de emancipação no sentido de materialização de uma esfera pública participativa e cidadã pode ser desenvolvido através de uma reformulação das relações sociedade, Estado e mercado, na medida em que pressiona o Estado e o mercado para a satisfação das suas demandas através das diversas possibilidades de organização social, como os movimentos populares, as associações, os sindicatos e, de modo particular nesta pesquisa, através das ONGs.

Um momento significativo para as ONGs no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurando a estas organizações um papel central no processo de consolidação da democracia a partir do reconhecimento de sua titularidade processual de representação coletiva (legitimação extraordinária) na luta em prol dos direitos sociais. Nossa hipótese é que o ideal de transformação da realidade presente em seu surgimento e motivo de sua constituição continua presente em sua atuação hodierna, na medida em que estas organizações reivindicam a satisfação das demandas sociais, de forma reconhecida e legitimada pelo Estado e pelo mercado, garantida pela Constituição Federal de 1988 e instrumentalizada pelo aparato jurídico do Estado, como acima disposto.

Nosso argumento é de que está se processando uma benigna e importante mudança de estratégia na ação das ONGs face ao processo de democratização efetivamente consolidado na sociedade brasileira. O reconhecimento da utilização de expedientes legais, de modo crescente, permite uma objetivação das demandas

sociais buscadas pelas ONGs, formalizando este processo dialógico em uma determinada esfera da sociedade, reconhecida, legalizada e legítima para tal discussão. A razão para a ênfase participativa se deve ao fato de a Constituição de 1988 ter introduzido a participação popular no processo de decisão e controle como um direito legítimo, tendo contribuído para o surgimento de experiências de co-gestão democrática e de novos instrumentos participativos institucionalizados. Se Habermas deriva a legitimidade da legalidade do procedimento, entende-se aqui, a legitimidade provém também, mas em primeiro lugar, do atendimento das demandas sociais, dando importância para as características institucionais formais como um horizonte de expectativa a ser explorado, sem sucumbir ao legalismo. A autonomia conjuga-se com a responsabilidade social, já que a existência do direito não é garantia do exercício do direito. As desigualdades sociais constituem uma violência num plano sofisticado, mas a atuação das ONGs tem uma proposta de emancipação política e humana a partir do uso das possibilidades que a técnica oferece hoje, sem serem massificadas ou portadoras daquilo que os autores acima denominaram de racionalidade instrumental.

Essa mudança, contudo, não deixa de levantar uma série de questões problemáticas no que diz respeito a essas experiências participativas. Pode-se citar, por exemplo, a limitação destas experiências face à massificação da sociedade ou à falta de informação e orientação dos cidadãos no que diz respeito à busca de seus direitos. Paralelamente, os problemas de sub-representação, ou mesmo ausência desta, indicam a necessidade da sociedade assenhorar-se dos espaços efetivos de participação popular dentro da estrutura institucional. Apesar do crescente número de experiências participativas, elas ainda estão inseridas em espaços consultivos e deliberativos que carecem de sua devida visualização pelos centros de decisão política e econômica. Considera-se, igualmente, que a parcela da população que participa também é relativamente pequena frente às possibilidades de ampliação da participação. Disto decorre que muitas experiências, como orçamentos participativos, conselhos populares e setoriais, entre outros, servem mais para legitimar projetos políticos pré-

formulados do que para exprimir a autonomia da vontade popular. O resgate e a releitura da forma contrato, enquanto confrontação permanente no seio de um esfera pública baseado em um padrão de reciprocidade – reconhecimento da figura do outro através do paradigma do entendimento – nos remetem a esta discussão. A teoria contratualista, derivada em sua concepção atual do período moderno, renovou-se recentemente pelo paradigma lingüístico, orientado pela dialogicidade que funda o paradigma procedimentalista da teoria habermasiana. Inclusão é respeitar, num contexto democrático, os interesses diversos, chegando a um *consenso* dialógico possível pela prática discursiva. Neste contexto teórico as ONGs se colocam como um dos sujeitos coletivos legitimados à tentativa do estabelecimento entre a teorização habermasiana e as práticas cotidianas, na medida em que seus participantes podem opinar e participar de decisões coletivas, utilizando-se, entre outros meios, do aparato jurídico.

Além de considerar os aspectos acima, a presente pesquisa considera que:

- a) mesmo havendo um maior destaque para a atuação das ONGs no que se refere a projetos/programas de parceria com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais (gerando discussões a respeito de uma possível submissão destas organizações aos interesses de quem as financia), as ONGs não perderam seu caráter combativo presente em suas origens históricas enquanto oposição ao sistema político-econômico vigente, mantendo um policiamento e mesmo um controle das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, ambiental e outras;
- b) de acordo com o relatório da FASFIL, as ONGs têm utilizado de modo crescente o canal legal de luta social, conferido ao conjunto total das ONGs na Constituição Federal de 1988, contribuindo para uma melhoria dos quadros sociais, ainda que exista muito por se fazer neste aspecto.
- c) as ONGs têm promovido uma mudança qualitativa nas relações entre Estado, mercado e sociedade civil, não abandonando os ideais

transformadores de seus primórdios na sociedade, contribuindo para a consolidação e ampliação do processo democrático desencadeado em no Brasil a partir da década de 80;

- d) as ONGs não têm utilizado de modo pleno esta possibilidade, justamente, talvez, por déficits de instrumentalização jurídica das mesmas, um problema referente à sua institucionalização, o que dificulta uma atuação mais combativa no cenário local e nacional.
- e) Uma das possibilidades de discussão do papel das ONGs no cenário contemporâneo reside no critério ético de responsabilidade destas organizações, no que diz respeito a mediação por elas desenvolvidas junto a comunidades ou grupos em condição de vulnerabilidade social, no que diz respeito aos direitos coletivos e difusos.

Observa-se a ocorrência de uma mudança do perfil de muitas ONGs. Ao se institucionalizar via OSCIPs ou assumirem dependência financeira de organismos públicos e privados, estas organizações estariam modificando algumas características próprias de seu surgimento, assumindo novas posturas, destacando-se aqui a diversificação de estratégias de atuação, como as parcerias, indicando o amadurecimento ou transformação "necessários" destas organizações, já que a apropriação/utilização do instrumental legal enquanto reivindicação de demandas pelas ONGs é uma das formas de sua atuação, paralela a outras possibilidades, como mobilizações e parcerias com estâncias governamentais e entidades privadas, cuja utilização vem crescendo substancialmente nos últimos anos.

Um país democraticamente se faz pelo exercício participativo em todas as suas esferas de poder, e as ONGs, entre outras organizações, têm influenciado positivamente, em muito, neste processo. Participação e controle é a dupla dimensão da ação coletiva. Os aspectos institucionais são pontos nevrálgicos do processo e estas organizações instrumentalizam a sociedade para o alcance de seus direitos. Mais uma vez reafirma-se aqui que a escolha de uma intervenção



institucional não representa a perda do caráter combativo, mas sim uma participação salutar no processo, ainda que haja o risco de a disponibilidade das regulações legais eventualmente comprometer e afunilar o acesso de sujeitos neste processo.

Além dos modelos clássicos de exclusão social, percebe-se, hoje, um novo tipo de exclusão: a exclusão pela falta de um conhecimento técnico-administrativo dos meandros institucionais tanto do mercado como do Estado. A declaração de que um direito existe não significa que ele esteja assegurado, sendo necessária a luta pela sua materialização no cotidiano. Assumir uma postura antiformalista ou relegá-la a um plano inferior ou mesmo desconsiderá-la traduz a aceitação de uma postura antidemocrática ou democraticamente cética.

Considerando: a) a concepção de que o exercício da cidadania no contexto democrático requer um conhecimento, reconhecimento e ação também na perspectiva formal-institucional da democracia, em consonância com a reflexão sociológica nacional e internacional contemporânea; b) que a ampliação e aprofundamento do processo democrático implica uma aproximação crescente e contínua entre a sociedade civil e o aparato legal-formal do Estado, entendido este último enquanto instrumental indutor do exercício da cidadania; c) que é patente uma carência legal da população por causas diversas (algumas destas pontuadas nas páginas desta tese); d) a experiência histórica acumulada pelas ONGs brasileiras nestas duas últimas décadas; e) o desenvolvimento da legislação brasileira no sentido de consagrar, no texto legal, uma concepção elaborada de cidadania; nossa tese é de que as ONGs podem ter sua atuação, enquanto ampliação e aprofundamento da participação dos direitos sociais numa perspectiva legal-democrática, potencializada em termos de eficiência e eficácia no atendimento das demandas antigas e emergentes da sociedade contemporânea, pela utilização do médium legal. A democracia é parcialmente constituída de procedimentos e critérios objetivos para sua efetiva instauração e continuidade no tempo, efetivando-se, portanto, pela sua institucionalidade. A utilização cada vez mais pró-ativa das possibilidades legais democraticamente estabelecidas e instrumentalmente

asseguradas pela legislação nacional vigente possibilita um melhor desempenho das ONGs segundo dois modos distintos de atuação: 1) pelo exercício da participação social para o atendimento de demandas diversas destas organizações; e 2) pelo controle social do poder público, permitindo uma maior inteligibilidade do processo de inserção destes atores coletivos no contexto democrático, instrumentalizado por estas organizações em favor da efetividade do instituto da legitimação extraordinária, como disposto na Constituição Federal de 1988.

As reflexões feitas aqui indicam a necessidade de aprofundar as discussões sobre os tipos, os níveis e a durabilidade do apoio, crítica e controle ao governo e às práticas mercantis, a partir dos procedimentos mais estreitos da sociedade política e dos modos mais livres e democráticos da sociedade civil. É necessário que a discussão se amplie no sentido de compreender melhor as interfaces entre as ONGs e as instituições democráticas, aprofundando e melhorando os canais legais já existentes, reforçando os argumentos normativos. É importante destacar as possibilidades políticas oferecidas pela descentralização à vida associativa, vendo as instituições do ponto de vista do instituído e do seu instituinte. Isso significa criar contextos institucionais mais susceptíveis de sua própria revisão, diminuindo, assim, a lacuna entre estrutura e rotina, revolução e reforma. A ilusão da neutralidade interfere na busca e encontro de disposições compatíveis com um experimentalismo prático de iniciativas e com uma diversidade real de experiências.

As ONGs que se lançam nos processos de institucionalização não efetuam um processo reducionista de sua característica e capacidade demiúrgica da sociedade. O formalismo é uma das muitas possibilidades que podem garantir a efetividade dos direitos sociais básicos previstos nos textos legislativos. Estas organizações não são e nem pretendem ser a panacéia social, mas, sim, almejam a instrumentalização legal dos cidadãos enquanto um aspecto necessário, mas não suficiente, para o exercício da cidadania. Portanto, no processo de análise das experiências acima relatadas, cabe com propriedade o enfoque pedagógico de formação e exercício da cidadania,

cunhado de avanços e retrocessos, sob a ótica da descentralização político-jurídico-administrativa, da participação popular e do controle social. Os indícios observados deixam transparecer a possibilidade de construção e reconstrução permanente dos espaços públicos, direcionando-os para uma atuação com procedimentos democráticos.

Discutir como será o tempo vindouro e criar mecanismos de reversão deste processo tem constituído o principal problema das ciências sociais na contemporaneidade, ou seja, como desnaturalizar as diferenças étnicas, raciais e religiosas, politizando estas diferenças que acabam se transformando em desigualdade. Se não é possível adivinhar como o tempo será, temos o direito de imaginar e lutar pelo que queremos que ele seja. O que se percebe é que o ímpeto de transformação social deixou de ter como idéia central o conceito de revolução nos termos de “tomar o poder”, mas sim como capacidade ou empoderamento da sociedade civil no sentido de determinar ou influenciar as políticas públicas, fazendo com que o conceito de democracia ganhe um tom de discussão pública jamais visto.

Utopia já foi sinônimo de algo impossível de se realizar, ainda que seja bom, útil ou agradável. Um lugar nenhum, como se traduz literalmente a palavra. As ONGs ressignificaram este conceito, dando-lhe o sentido de um sonho, mas um sonho possível de ser alcançado, uma esperança fundada em laços sociais possíveis de ser construídos. As ONGs constituem, hoje, uma alternativa, uma nova possibilidade de construção da realidade, a partir de interesses regionais numa economia globalizada, dentro da perspectiva de uma sociedade cada vez mais informatizada e democrática, sendo depositárias de grandes expectativas e confirmando as pesquisas teóricas que apontam para a indiscutível relevância das mesmas para o século XXI.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENSOUR, M. **A democracia contra o estado**: Marx e o momento maquiaveliano. Trad. Cleonice Paes Barreto Mourão, Consuelo Fortes Santiago e Eunice Dutra Galéry. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

ABONG. ONGS Identidades e Desafios Atuais. **Cadernos da ABONG** n.27. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2000.

ADORNO, T. W. Introdução sobre o positivismo na sociologia alemã. In: BENJAMIN, W.; HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W.; HABERMAS, J. **Textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p.209-257. (Coleção Os Pensadores).

ALBERONI F. **Gênese**. Como se criam os mitos, os valores e as instituições da civilização ocidental. São Paulo: Rocco, 1991.

\_\_\_\_\_. **As nascentes dos sonhos**. Portugal: Bertrand Editora, 2000.

ARAGÃO, L.M.C. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. 2ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Habermas**: filósofo e sociólogo de nosso tempo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

ARATO, A. e COHEN, J. (1994), "Sociedade civil e teoria política", in L. Avritzer (org.), **Sociedade civil e democratização**, Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10.ed. São Paulo: Forense, 2001.

ARISTÓTELES. **Aristóteles**. Trad. Baby Abrão. São Paulo: Cultural, 1999 (Coleção Os Pensadores).

AVRITZER, L. Além da dicotomia estado/mercado. **Revista Novos Estudos**, n.36, p 213-222, jul. 1993.

\_\_\_\_\_. Teoria crítica e teoria democrática. **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, n.53, p.167-188, mar. 1999.

\_\_\_\_\_; DOMINGUES, J. M. (Orgs.) **Teoria Social e Modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

\_\_\_\_\_. Habermas e weber: da instrumentalização da moral aos fundamentos morais da democracia. In: SOUZA, J. (Org.) **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p.373-392.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

\_\_\_\_\_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

BAQUERO, M. (Org.). **Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e Cultura política**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1996.

BARBOSA, M. N. L.; FELIPPE, C. **Manual de ONGS: guia prático de orientações jurídica**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BARBOSA, B. **Agência carta maior**. [www.agenciartamajor.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=1107](http://www.agenciartamajor.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=1107), disponível em 15 de maio de 2005.

BARKER, S. E. **Teoria política grega**. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Barth. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1978. (Coleção Pensamento Político 2).

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do estado brasileiro. In: PEREIRA, L. C. B.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BAUMAN, Z. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BAUGARTEM, M. Produção social da ciência: os intelectuais entre a utopia e a práxis. In: **Episteme/Filosofia e História das Ciências em Revista**, Porto Alegre, ILEA/UFRGS, n.08, jan./jun. 1999.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Ed. Universidade Estadual Paulista, 1997.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em sociologia**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BENAKOUCHE, T. Interação social e técnica: um novo paradigma? **Ciência & Trópico**, Recife, v.27, n.1, p.7-19, jan./jun. 1999.

BENAKOUCHE, T. Redes de infra-estrutura técnica e a criação do espaço urbano: o que se pode esperar das telecomunicações? In: SCHERER-WARREN et al. **Cidadania e multiculturalismo: a teoria social no brasil contemporâneo**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2000. p.117-134.

BENEVIDES, M. H. T. **A cidadania ativa**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A constituição social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1973.

BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 7.ed. Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília (DF): UnB, 1995. v.1 e 2.

BOEHNER, P.; GILSON, E. **História da filosofia cristã**. Trad. Raimundo Vier. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

BOHMAN, J. La democracia deliberativa u sus críticos. **Metapolítica**, México, v.4, n.14, p.48-57, abr./jun. 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BORBA, J. Os dilemas da teoria política contemporânea no conflito entre burocracia e democracia. **Revista de Ciências Humanas**, UFSC, edição especial temática Políticas Públicas e Democracia Institucional, p.61-82, 1999.

BOSCHI, R. R. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana**: comparando Belo Horizonte e Salvador. **DADOS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p.655-690, 1999.

BOUDON, J. P.; BORRICAUD, J. **Dicionário crítico de sociologia**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BOUDON, R. **Métodos quantitativos em sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1971.

BOURDIEU, P. Algumas propriedades dos campos. In: \_\_\_\_\_. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1983.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Câmara Federal. Depoimento do Sr. Sérgio Haddad, Presidente da ABONG (Associação Brasileira de ONGs) junto à CPI das ONGs, em 03 de dezembro de 2002. (depoimento sistematizado no site [www.abong.org.br/novosite/livre.asp?cdm=973](http://www.abong.org.br/novosite/livre.asp?cdm=973)Sistematização

BRESSER PEREIRA, L. C. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

BRONNER, E. S. A estrada de Horkheimer. In: \_\_\_\_\_. **Da teoria crítica e seus teóricos**. Campinas: Papyrus, 1997. p.93-126.

BRUSCHI, M. E. Estudos culturais e pós-modernismo: psicologia, mídia e identidades. In: \_\_\_\_\_; GUARESCHI, N.M.F. **Psicologia social nos estudos nos estudos culturais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 75-87

BRÜSEKE, F. J. **A modernidade técnica**. Colóquio apresentado no workshop Críticas e Acríticas da Modernidade, realizado no auditório do CED, Campus da UFSC (Florianópolis) nos dias 26 e 27 de março de 2001.

CACCIA BAVA, Silvio. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALADARES, I.; COELHO, M. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. **ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político**. Texto para discussão, 10 de setembro de 2003.

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO DA PUC. São Paulo: PUC-SP EDUC, n.3, 2000.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CARVALHO, E.R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p.115-126, nov. 2004.

CASTEL, R. A trajetória dos movimentos Sociais. In: CARDOSO, R. et al. **Anos 90, política e sociedade no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social: o que é ser protegido?**. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1.

\_\_\_\_\_. **A era da informação: economia, sociedade e cultura - a sociedade em rede**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v.1.

CHÂTELET, F.; DUHAMEL, O.; PISIER-KOUCHNER, E. **História das idéias políticas**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CHAUÍ, M. Entrevista. **Jornal folha de São Paulo**. São Paulo, 09 de out. de 2004, p.12.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHN, G. A teoria da ação em Habermas. In: CARVALHO, M. do C. **Teorias da ação em debate**. São Paulo: Cortez, 1993.

COMTE, A. **Curso de filosofia positiva**. São Paulo: Abril, 1973. (Coleção Os Pensadores).

CONNOR, S. **Cultura pós-moderna**: introdução às teorias do contemporâneo. 4.ed. São Paulo: Loyola, 2000.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Rio de Janeiro: Manole Editoria Jurídica, 2002.

CORTES, S. M. V. Fóruns participatórios na área de saúde: teorias do estado, participantes e modalidades de participação. **Revista Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, v.51, p.11-47, 1997.

COSTA, S. Teoria social, cosmopolitismo e a constelação pós-nacional. **Revista Novos Estudos**, n.59, p.5-22, mar. 2001.

\_\_\_\_\_. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CRETELLA JR., J. **Comentários à constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. T.1.

CRUZ SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. **Perspectivas para o controle social e transparência da administração pública**. Brasília: TCU, 2002. p.21-74.

CYMBALISTA, R. Conselhos de desenvolvimento urbano. Instituto Pólis. São Paulo. In: **Revista Dicas - Idéias para a ação municipal**, n,137, 1999. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/Dicas137.pdf>>. Acesso em: 1.º abr. 2005.

DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p.279-301.

\_\_\_\_\_. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política & Sociedade**, Florianópolis, n.5, out. 2004.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, D. de. A. Auto-organização do município. **Revista de Direito Público**, São Paulo, Ano VII, n.37-38, p.297-305, jan./jun. 1976.

\_\_\_\_\_. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DALLMAYR, F. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.11-38.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.



DIAS, S. G. **Democracia representativa X democracia participativa**: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrática. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (Org.). **Reforma do estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS: Relume Dumará, 1995

DOMINGUES, J. M. **Criatividade social, subjetividade coletiva e a modernidade brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

\_\_\_\_\_. Desencaixes, abstrações e Identidades. In: AVRITZER, L.; DOMINGUES, J. M. (Orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p.61-83.

\_\_\_\_\_. **Teorias sociológicas do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DONZELOT, J. **L'Invention du Social**. Paris: Fayard, 1994.

DOWS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999.

DUBNER, S.; MOREIRA, J.C. O voluntariado e a associação desportiva para deficientes. In: PEREZ, C.; JUNQUEIRA, L.P. (orgs). **Voluntariado e a gestão das políticas sociais**. São Paulo: Futura, 2002.

DUSSEL, E. **Ética da libertação**: na idade da globalização e da exclusão. 2.ed. Petrópolis. Vozes. 2002.

DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: Os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. **Cadernos de Pesquisa** Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade de Campinas, n.35, 1998.

ECO, U. Na era da globalização, a paz global é impossível. **Folha de S.Paulo**, 19 jan. 2003, Caderno Mundo, p.a17.

EDER, K. **A nova política de classes**. Trad. Ana Maria Sallum. São Paulo: Edusc, 2002.

ÉLER CZAJKOWSKI, K. O princípio da autonomia municipal. **Revista de Direito Público**, São Paulo (no prelo).

ENRIQUEZ, É. Como estudar organizações locais. In: FISCHER, T. et al. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

EXAME. Guia Exame Boa Cidadania Corporativa. Separata da **Revista Exame**, ed. 833, ano 38/ n.25. São Paulo: Abril, 2004.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. 02 volumes. Porto Alegre: Globo, 1979.

- FARIA, J. E. **Direito e Globalização Econômica**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- FERGUSON, M. Estratégias de governo eletrônico. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- FERNANDES, F. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.
- FERNANDES, R.C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v.1 e 2.
- \_\_\_\_\_. **O poder constituinte**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FERREIRA, A. L. **Lages: um jeito de governar**. São Paulo: POLIS, 1991. (POLIS Publicações, n.5).
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIRÓ, A. L. **Redefinição política ou despolitização?: as concepções de "terceiro setor" no Brasil**. Florianópolis, 2000. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política - Universidade Federal de Santa Catarina.
- FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Trad. Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. **Desafios da parceria governo terceiro setor**. Artigo apresentado no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR, Escola de Serviço Social da UFRJ, abril de 1998.
- FISCHER, T. et al. (Orgs.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- FONTES, B. A. S. et al. Gestão local no nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, T. et al. (Orgs.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 8.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FRANCO, A. de. Uma nota sobre a questão do fim público das organizações do terceiro setor, seu papel na expansão da esfera pública e na reforma do estado. **Revista Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n.50, jul. 1998.
- FREITAG, B. **A teoria crítica: ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova**, n.37, p.107-138, 1996.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p.165-185, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, Florianópolis, n.5, out. 2004.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (Orgs.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos sociais e a construção democrática. sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. **Idéias**, Campinas, v.5, n.2/v.6, n.1, p.7-122, 1999.

GENRO, T. **Crise da democracia**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIDDENS, A. **As novas regras do método sociológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

\_\_\_\_\_. Estruturalismo, pós-estruturalismo e a produção da cultura. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Orgs.). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999. p.281-319.

\_\_\_\_\_. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1997.

GOHN, M. **Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores em São Paulo**. São Paulo: Editores Associados: Cortez. 1982.

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. 3.ed. São Paulo: Loyola, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais**. 4.ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GOMES, R. **Crítica da razão Tupiniquim**. 10.ed. São Paulo: FTD, 1994.

GONÇALVES, H. S. (Org.). **Organizações não-governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GONDIN, L. M. de P. Fortaleza entre apocalípticos e integrados: imagens da cidade e pacto social urbano. In: FISCHER, T. et al. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

GRAZIA, G. de; RIBEIRO, A. C. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997-2000**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GRUPO de Estudos sobre a Construção Democrática. **Os Movimentos sociais e a construção democrática. sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. *Idéias*, v.5, n.2/v.6, n.1, p.7-122, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 1999.

HABERMAS, J. Política científica e opinião pública. In: \_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1968.

\_\_\_\_\_. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. (Coleção Biblioteca Tempo Universitário n. 84; Série Estudos Alemães).

\_\_\_\_\_. **Passado como futuro**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993. (Coleção Biblioteca Tempo Universitário, n. 94; Série Estudos Alemães).

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n.36, p.39-53, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 4.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.1 e 2.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa**. Madri : Taurus, 2001. v. 1 e 2.

\_\_\_\_\_. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2002a.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002b.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. 5 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 8 ed. São Paulo: Loyola. 1999.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HERRERO, F. J. Ética do discurso, In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Correntes fundamentais da ética contemporânea**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000. p.163-192.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 1992

HOBBS, T. **Hobbes**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores).

HOLSTON, J.; CALDEIRA, T. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

HONNETH, A. Democracia como cooperação reflexiva: John Dewey e a teoria democrática hoje. In SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.63-92.

\_\_\_\_\_. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: 34, 2003.

HORKHEIMER, M. Teoria tradicional e teoria crítica. In: BENJAMIN, W.; HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W.; HABERMAS, J. **Textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p.117-154. (Coleção Os Pensadores).

HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. **Conceito de iluminismo**. São Paulo: Abril, 1975. v.48. (Coleção Os Pensadores).

HORTA, R. M. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IANNI, O. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

INGRAM, D. **Habermas e a razão dialética**. 2.ed. Trad. Sergio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.

IOSCHPE, E. et al. **Terceiro setor**: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

IULIANELLI, J. A. S. As Instituições Democráticas: uma análise comparativa entre J. Rawls e P. Hirst. **Revista Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v.11, n.4, p.693-722, jul./ago. 2001.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. São Paulo: FGV, 2000.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO.

KAUCHAKJE, S. **Movimentos sociais na academia**: teses e dissertações sobre movimentos sociais produzidas na USP e na UNICAMP entre 1970 e 1995. Campinas, 1997. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1997.

KELSEN, H. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRISCHKE, P. **O contrato social ontem e hoje**. São Paulo : Cortez, 1993.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**. Petrópolis: Vozes, 1999.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. 4.reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LANDIM, L. **Para além do mercado e do estado?**: filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Cadernos do ISER, 1995

- LANDIM, L.; COTRIM, L. **ONGs: um perfil**. São Paulo: ABONG, ISER, SP, 1996.
- LATOUR, B. **Jamais fomos modernos?** Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- LAVINAS, L. Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22, 1998, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu-MG: ANPOCS, 1998.
- LEMOS, R. J. **Lobby: direito democrático**. São Paulo: Sagra, 1988.
- LODOVICI, E. S.; BERNAREGGI, G. M. (Orgs.). **Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. São Paulo: Summus, 1993. v.1 e 2.
- LOPES, J. R. de L. Os conselhos de participação popular: validade jurídica de suas decisões. **Revista de Direito Sanitário**, v.1, n.1, nov. 2000.
- LÖWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- LOYOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. et al. (Orgs.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- LUCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, 2002. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas.
- LUHMANN, N. O mundo como sistema. In: ARAÚJO, C.; WAISBORT, L. Sistema e evolução na teoria de Luhmann. **Lua Nova**, n.47, 1999.
- \_\_\_\_\_. **La légitimation par la procedure**. Paris: Les Éditions du Cerf, 2001.
- LYOTARD, J. F. **O pós-moderno**. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
- MACINTYRE, A. **Justiça de quem? Qual racionalidade?** Trad. Marcelo Pimenta Marques. São Paulo: Loyola, 1991.
- MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MANCE, Euclides. **Revolução das redes**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MARCO LEGAL do terceiro setor: rodada de interlocução política do conselho do comunidade solidária. Documento elaborado pelo Conselho de Solidariedade. Brasília, 1997.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1. Semestre de 1997.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MARTINS, M. L. R. **Os desafios da gestão municipal democrática: Belém 1997-2000: desenhando a cidade do terceiro milênio**. São Paulo: Pólis, 2000.

MARX, K. **A questão judaica**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

\_\_\_\_\_. O 'prefácio' da contribuição à crítica da economia política. In: IANNI, O. (Org.); FLORESTAN, F. (Coord.). **Marx**. São Paulo: Ática, 1992. (Coleção Grandes Cientistas Sociais n. 10).

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MARZOCHI, S. F. Os sistemas mundiais e a produção do desenvolvimento sustentável. **Comunicação & Política**, v.10, n.3, nova série, set./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. Estado, ONGs, organizações multilaterais: 'imperialismo sistêmico-institucional?'. **Comunicação & Política**, v.11, n.2, nova série, maio/ago. 2004.

MATOS, O. C. F. **A escola de Frankfurt: luzes e sombras do iluminismo**. São Paulo: Moderna, 1993.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELO, M. A. B. B. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MENDONÇA, D. A noção de antagonismo na ciência política contemporânea: uma análise a partir da teoria do discurso. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 20, junho de 2003. p. 135-145.

MENEZES, E.G. Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira. In BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras. **Perspectivas para o controle social e transparência da administração pública**. Brasília: TCU, 2002. p. 311-363

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. Trad. Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MIGUEL, L. F. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.16, n.46, jun. 2001.

MILIBAND, R. **O estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.239-262, jul./set. 1993.

MONTENEGRO, T. **O que é ONG?** São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos).

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORIN, E. **Cultura de massas no século XX**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense Universitária, 1990. v.1.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Gradiva: Portugal, 1996.

\_\_\_\_\_. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. In: **Política & Sociedade**, Florianópolis, n.3, abr. 2003. p.11-26.

MOURA, S. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local**. Salvador, 1997. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Universidade Federal da Bahia.

NAVARRO, Z. O 'orçamento participativo' de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

NEVES, M. Do consenso ao dissenso: o estado democrático de direito a partir e para além de Habermas. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.111-164.

NIETZCHE, F. **Nietzsche**. Trad. Rubens Rodrigues Torres Filho. São Paulo: Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores).

NOBRE, M. **A dialética negativa em Theodor W. Adorno: a ontologia do estado falso**. São Paulo: Iluminatus, 1998.

NOVAES, A. (Org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

NOZICK, R. **Anarquia, estado e utopia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar Editor/ENAP, 1997.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.

\_\_\_\_\_. O novo poder. **Veja**, São Paulo, ano 31, n.13, p.11, 1998.



OLIVEIRA, F. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In: HADDAD, Sérgio (Org.). **ONGs e universidades**. São Paulo: ABONG, 2002.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. Em busca de uma nova democracia. <http://www.psol.org.br/portal/index.php?option=com>, disponível em 30 de junho de 2004.

OLIVEIRA, F. L. de. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

OLIVEIRA, M. A. de. **Ética e racionalidade moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

ORTIZ, R. **A moderna tradição brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PACHECO, R. S. Iniciativa econômica local: a experiência do ABC. In: LODOVICI, E. S.; BERNAREGGI, G. M. (Org.). **Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. São Paulo: Summus, 1993.

PANDOLFI, D. C. Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI, D. C. et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PASSERON, J. C. **O raciocínio sociológico: o espaço não-popperiano do raciocínio natural**. Trad. Beatriz Sidou. Petrópolis: Vozes, 1995.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAUGAM, S. **La Disqualification sociale**. Paris: PUF (Essai), 2002.

PERÄKYLÄ, A. Reliability and validity in reserch based on transcripts. In: SIVERMAN, D. (Org.). **Qualitative Research: theory, method and practice**. London: SAGE, 1997.

PEREIRA, L. C. B.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PEREIRA, R. Entrevista. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 06 de jul. de 2004, p.12.

PEREZ, M. A. **Institutos de participação popular na administração pública**. São Paulo, 1999. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da USP

PERISSINOTTO, R. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.; SOUZA, N. R. (Orgs.). **Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2004.

PINTO, C.R.P. O sujeito insuficiente: a dupla face do esgotamento do sujeito político no fim do século XX, 2004.

PIERUCCI, A. **Ciladas da diferença**. 2.ed. São Paulo: 34, 2000.

PNUD. **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD, 2004.

POGREBINSCHI, T. A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey. **Revista de Sociologia Política**, n. 23. Dossiê Teoria Política, Curitiba : Editora UFPR, 2004. p. 43-54.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000

PONT, R. **Democracia, participação e cidadania**: uma visão de esquerda. Rio Grande do Sul: Livraria Palmarinca, 2000.

PONTUAL, P. Por uma pedagogia da participação popular. In: VILLAS-BOAS, R. (Org.). **Participação popular em governos locais**. São Paulo: POLIS, 1994. p. 11-19.

PROJETO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA-DCP/UFMG. Relatório Parcial da Pesquisa OP-Brasil, 2004.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2.ed. Portugal: Gradiva, 1998.

RADLER, J. Mulheres lideram terceiro setor. **Jornal Gazeta Mercantil**, São Paulo, 04 set. 2000, p.5.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos de construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, M.; ANTISERI, A. **História da filosofia**. São Paulo: Paulus, 1999. v.3

REIS, E. P. **Processos e escolhas**: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 1998.

REIS, F. W. **Política e racionalidade**: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

REIS, G. dos; FREIRE, J. **Participação e arenas públicas**: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local. Texto apresentado na ANPOCS, 2002.

RIBEIRO, R.J. A questão da clonagem humana: o fim da era dos contratos? Publicado no **Jornal Folha de são paulo** e disponível no boletim JC e-mail 2190, de 30 de dezembro de 2002.

RIQUE, C.; LIMA, M. C. **As novas relações entre a polícia e a sociedade**: uma perspectiva emancipatória. Recife: Bagaço, 2003.

ROCHE, C. **Avaliação de impacto do trabalho das ONGs**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, L. B. **Grupos de pressão e grupos de interesse**. Curso de Introdução à Ciência Política, Unidade VI. Brasília: UnB, 1982.

RODRIGUES, R. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **RAP**, Rio de Janeiro, v.30, n.1, p.55-63, jan./fev. 1996.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. 3.ed. 5. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2001.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Eds.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

ROSANVALLON, P. **La Nouvelle Question Sociale**: Répenser l'État Providence. Paris: Le Seuil, 1995.

ROSSIAUD, J.; SCHERER-WARREN, I. **A democratização inacabável**: as memórias do futuro. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROUANET, S. P. Do pós-moderno ao neomoderno. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, p.86-97, jan./mar. 1986.

\_\_\_\_\_. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

ROUSSEAU, J. J. **Rousseau**. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Cultural, 1999 (Coleção Os Pensadores).

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SANCHEZ, F. O desafio da mudança: 4 anos de OP em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

SANT'ANA, S. Terceiro setor e identidade das ESFLs: propostas da FGEB (Fundação Grupo Esquel do Brasil). In: MEREGE, L. C. (Org.). **Terceiro setor**: reflexões sobre o marco legal. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p.109-125

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 6.ed. rev. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, B. S. **Pela mão de alice: o social e o político na pós-modernidade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia**: política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999. p.83-129.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Introdução a uma ciência pós-moderna.** 3.ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000b.

\_\_\_\_\_ (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

\_\_\_\_\_. **Reconhecer para libertar.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, W. G. dos. **Razões da desordem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada.** Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. 2v.

SCHENEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O Uso do Método Comparativo nas Sociologia. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v.9, p.49-86, 1997.

SCHERER-WARREN, I. **Movimentos sociais.** 3.ed. Florianópolis: UFSC, 1989.

\_\_\_\_\_. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção civil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.8, n.3, jul./set 1994.

\_\_\_\_\_ et al. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIOLA, E. J. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais.** 2.ed. São Paulo/Florianópolis: Cortez: Edufsc, 1998.

\_\_\_\_\_. **Cidadania sem fronteiras.** São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. Movimentos em cena... e as teorias por onde andam? In: SCHERER-WARREN, I. et al. **Cidadania e multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo.** Florianópolis: UFSC, 2000a. p.23-51.

\_\_\_\_\_; ROSSIAUD, J. . A democratização inacabável: as memórias do futuro. Petrópolis: Vozes, 2000b.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e participação. In: SPOSATI, A. et. al. (Orgs.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade.** São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001a. p.41-56.

\_\_\_\_\_.; LEIS, Héctor R ; VIOLA, E. J. ; GUIVANT, J. S. ; VIEIRA, P. F. ; KRISCHKE, P. J. . Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. 3. ed. São Paulo/Florianópolis: Cortez/Edufsc, 2001b.

\_\_\_\_\_. Redes e sociedade civil global. In: HADDAD, S. (Org.). **Ongs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina.** São Paulo: ABONG, 2002a. p.63-92.

\_\_\_\_\_. FERREIRA, José Maria Carvalho[org.]. **Transformações sociais e dilemas da globalização**. São Paulo: Cortez, 2002b.

\_\_\_\_\_. ; LUCHMAN, Lígia Helena Hann . Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Política e Sociedade**, Florianópolis-SC, v. 1, n. 5, p. 11-24, 2004.

SEIBEL, E. Debilidade institucional e políticas não-públicas. In: ALVIM, V.; FERREIRA, A. C. (Org.). **A trama da privatização**: a reestruturação neoliberal do estado. Florianópolis: Insular, 2001.

SENNET, R. **A corrosão do caráter**: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SILVA, F. C. **Democracia deliberativa**: avaliando os seus limites. Florianópolis: Paper, 2004.

SILVA, R. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, edição especial temática Políticas Públicas e Democracia Institucional, p.41-60, 1999.

SOARES, L. E. A racionalidade do "politicamente correto" ou: Weber errou porque estava certo. In: SOUZA, J. (Org.). **A atualidade de Max Weber**. Brasília: UNB, 2000.

SOCZEK, D. **Achegas para a compreensão das ONG's enquanto novos instrumentos para a construção da cidadania**. Curitiba, 1999. Dissertação (Mestrado) - UFPR.

\_\_\_\_\_. Da negação à parceria: breves considerações sobre a relação ONG's - Estado. **Revista Enfoques** – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, revista eletrônica n.1, 2002. Disponível em: <[www.enfoques.ifcs.ufrj.br](http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br)>. Acesso em: 20 de julho de 2005.

SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

SZAZI, E. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2001.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p.47-103.

\_\_\_\_\_. **A democracia gerencial e suas ambivalências**: participação, modelos de gestão e cultura política. Campinas, 2003. Tese (Doutorado) - Unicamp.

\_\_\_\_\_. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

TEIXEIRA, E. **O local e global**. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, V. da S. **Direitos sociais**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TENÓRIO, F. G. **Gestão de ONGs**: principais funções gerenciais. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. **Políticas Sociais - Acompanhamento e análise**, n.7, ago. 2003.

THOREAU, H. D. **A desobediência civil**. Trad. Sérgio karam. Porto Alegre: LP&M, 2002.

TOLEDO, G. A. de. **Grupos de pressão no Brasil**. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

TURNER, J. (Orgs). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999

TOURAINÉ, A. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

\_\_\_\_\_. **Crítica da modernidade**. 7.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. Petrópolis: Vozes, 2003.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**. 2.ed. Trad. Mario da Gama Kury. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. **Metrópole**: grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994.

URREJOLA, S. C. Políticas sociais e justiça comunitária: ações de interesse público a partir da sociedade civil no Chile. In: PEREIRA, L. C. B.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

VÁZQUES, A. S. **Entre a realidade e a utopia**. Trad. Gilson B. Soares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

VELÁSQUEZ, F. E. A observadora cidadã na Colômbia: em busca de novas relações entre o estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, L. C. B.; CUNILL GRAU, N. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

VERNANT, J. P. **As origens do pensamento grego**. 2.ed. São Paulo: Difel, 1984.

VESENTINI, J. W. **A nova ordem mundial**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1997.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

\_\_\_\_\_. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLASANTE, T. R. Metodologias dos conjuntos de ação. In: FISCHER, T. et al. **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. **Redes e alternativas**. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLELA SOUTO. M. J. **Direito administrativo da economia**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

WAGNER, P. Crises da modernidade: a sociologia política no contexto histórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, ano 11, jun. 1996.

WALLESRSTEIN, I. **O sistema mundial moderno II**. Lisboa: Afrontamento, 1996.

\_\_\_\_\_. **Utopística**. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WAMPLER, B. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo:Unesp, 2004.

WEBER, M. Os três tipos de dominação legítima. In: COHN, G. (Org.); FERNANDES, F. (Coord.). **WEBER**. São Paulo: Ática, 1991. (Coleção Grandes Cientistas Sociais n.13).

\_\_\_\_\_. **Ciência e política**: duas vocações. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Economia y sociedad**. 13 ed. México : Fondo de Cultura Econômica, 1999b.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de sociologia**. Trad. Valtensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WILHEIM, J. Por que reformar as instituições. In: BRESSER PEREIRA, L. C. **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3 ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega Ltda, 2001

YAZBEK, M. C. Terceiro setor e a despolitização da questão social brasileira. In: JUNQUEIRA, L. P.; PEREZ, C. (Org.). **Voluntariado e a gestão das políticas sociais**. São Paulo, 2002. p.276-283.

YOUNG, I. M. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001. p.365-386.

### **Sites consultados**

[www.abcr.com.br/cetica.htm](http://www.abcr.com.br/cetica.htm)

[www.abmp.org.br](http://www.abmp.org.br)

[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

[www.acaoempresarial.org.br](http://www.acaoempresarial.org.br)

[www.adesf.com.br](http://www.adesf.com.br)

[www.ajd.org.br](http://www.ajd.org.br)

[www.amarribo.com.br](http://www.amarribo.com.br)  
[www.ameis.org.br/Informacoes\\_juridicas.htm](http://www.ameis.org.br/Informacoes_juridicas.htm)  
[www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br)  
[www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)  
[www.artnet.com.br/gramsci/politica.htm](http://www.artnet.com.br/gramsci/politica.htm)  
[www.balancosocial.org.br](http://www.balancosocial.org.br)  
[www.biblioteca.ufrgs.br](http://www.biblioteca.ufrgs.br)  
[www.bibliotecases.tk](http://www.bibliotecases.tk)  
[www.bibvirt.futuro.usp.br](http://www.bibvirt.futuro.usp.br)  
[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br);  
[www.carosamigos.terra.com.br](http://www.carosamigos.terra.com.br)  
[www.cdh.org.br](http://www.cdh.org.br)  
[www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)  
[www.cfm.org.br/codetic.htm](http://www.cfm.org.br/codetic.htm)  
[www.cidadania-e.com.br](http://www.cidadania-e.com.br);  
[www.cidadaniainterativa.com.br](http://www.cidadaniainterativa.com.br).  
[www.cienciapolitica.org.br](http://www.cienciapolitica.org.br)  
[www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)  
[www.cnpq.br](http://www.cnpq.br)  
[www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)  
[www.controlepublico.com.br](http://www.controlepublico.com.br)  
[www.convergenciasocial.com.br](http://www.convergenciasocial.com.br)  
[www.crisinfo.org](http://www.crisinfo.org)  
[www.criticanarede.com/fil\\_eticaefilosofia.html](http://www.criticanarede.com/fil_eticaefilosofia.html)  
[www.dess.org.br/](http://www.dess.org.br/)  
[www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)



[www.direitopublico.com.br/forum](http://www.direitopublico.com.br/forum)

[www.ebooksbrasil.com](http://www.ebooksbrasil.com)

[www.ecosol.org.br](http://www.ecosol.org.br)

[www.enfoques.ifcs.ufrj.br](http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br)

[www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)

[www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)

[www.eticadireito.hpg.com.br](http://www.eticadireito.hpg.com.br)

[www.fea.usp.br/fia/ceats](http://www.fea.usp.br/fia/ceats)

[www.fiemg.com.br/cidadania](http://www.fiemg.com.br/cidadania)

[www.filantropia.org](http://www.filantropia.org)

[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

[www.gife.org.br](http://www.gife.org.br)

[www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)

[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

[www.institutoterceirosetor.org.br](http://www.institutoterceirosetor.org.br)

[www.institutoterceirosetor.org.br](http://www.institutoterceirosetor.org.br)

[www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br)

[www.inter-redes.org.br](http://www.inter-redes.org.br)

[www.interthesis.cfh.ufsc.br](http://www.interthesis.cfh.ufsc.br)

[www.ipea.org.br](http://www.ipea.org.br)

[www.ipp-uerj.net/outrobrasil](http://www.ipp-uerj.net/outrobrasil)

[www.justica.gov.br/cfdd/](http://www.justica.gov.br/cfdd/)

[www.mapadoterceirosetor.org.br](http://www.mapadoterceirosetor.org.br)

[www.midiapaz.com.br](http://www.midiapaz.com.br)

[www.minc.gov.br](http://www.minc.gov.br)

[www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

[www.mrc.org.br](http://www.mrc.org.br)

[www.nospodemos.org.br](http://www.nospodemos.org.br)

[www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br)

[www.parceirosvoluntarios.org.br](http://www.parceirosvoluntarios.org.br)

[www.periodicos.capes.gov.br/.](http://www.periodicos.capes.gov.br/)

[www.politicus.org.br](http://www.politicus.org.br)

[www.pontofuturo.net](http://www.pontofuturo.net)

[www.portaldovoluntariado.org.br](http://www.portaldovoluntariado.org.br)

[www.prometeu.com.br](http://www.prometeu.com.br)

[www.prossiga.br](http://www.prossiga.br)

[www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev06\\_cittadino.html](http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev06_cittadino.html)

[www.redeviva.org.br](http://www.redeviva.org.br)

[www.rivoluntario.org.br](http://www.rivoluntario.org.br)

[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)

[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

[www.sbdp.org.br/norm/revista/revista1.asp?cod=7](http://www.sbdp.org.br/norm/revista/revista1.asp?cod=7)

[www.scielo.br](http://www.scielo.br)

[www.sededecultura.hpg.com.br/tressetor.htm](http://www.sededecultura.hpg.com.br/tressetor.htm)

[www.socinfo.org.br/grupos/acoes\\_concretas/universalizacao/bots/](http://www.socinfo.org.br/grupos/acoes_concretas/universalizacao/bots/)

[www.terceirosetor.adm.br](http://www.terceirosetor.adm.br)

[www.terceirosetor.org.br](http://www.terceirosetor.org.br)

[www.teses.usp.br/.](http://www.teses.usp.br/)

[www.ufmt.br/revista/](http://www.ufmt.br/revista/)

[www.ufrgs.br/HCPA/gppg/justica.htm](http://www.ufrgs.br/HCPA/gppg/justica.htm)

[www.undp.org/mainundp/jobs/index.html](http://www.undp.org/mainundp/jobs/index.html)

[www.uol.com.br/voluntarios/](http://www.uol.com.br/voluntarios/).

[www.voluntariado.org.br](http://www.voluntariado.org.br)

Soczek, Daniel.

ONGS: Metamorfoses de um Paradigma em Construção/ Daniel Soczek – Florianópolis, SC : [s.n], 2005.

Orientadora: Dr. Ilse Scherer-Warren.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina

1. Organizações Não-Governamentais (ONGs). 2. Democracia.  
3. Participação. 4. Controle Social. 5. Cidadania. I. Scherer-Warren,  
Ilse. II. Universidade Federal de Santa Catarina.