

# Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina

*Maria da Glória Gohn\**

Dossiê

## Resumo

Partindo de cenários desenhados pelas novas políticas públicas na América Latina, especialmente no caso do Brasil, o trabalho apresenta os eixos principais destas políticas no que diz respeito à participação de grupos organizados da sociedade civil. Demarcam-se as diferenças entre as atuais políticas sociais voltadas para o atendimento de demandas sociais e a construção e implementação destas políticas nos anos de 1990. O objetivo principal é o de qualificar o caráter e a natureza das novas ações envolvendo a sociedade civil organizada e as instâncias governamentais, indagando sobre os impactos e resultados destas relações no processo democrático em curso.

**Palavras-chave:** participação institucional, movimentos sociais, esfera pública.

## Apresentação

A temática da participação institucional de representantes da sociedade civil em políticas públicas pode ser tratada de diferentes formas e pontos de vista. A Ciência Política sempre dedicou atenção especial ao tema da institucionalização no debate sobre as formas de gestão, especialmente em relação à democracia participativa e a deliberativa. Na análise sociológica, no campo da sociologia dos movimentos sociais, a institucionalização é tratada nas matrizes teórico-metodológicas denominadas Mobilização de Recursos e Teoria da Mobilização Política, bastante desenvolvidas nos países de língua inglesa, especialmente nos Estados Unidos. A

---

\* Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas. Pesquisadora CNPq. Endereço eletrônico: mgohn@uol.com.br.

última abordagem dá ênfase as oportunidades políticas, às condições favoráveis à mobilização, as disputas e litígios que criam ciclos de pressões, levando ou não a formas institucionais de participação etc. (vide TILLY, 2005; TILLY e TARROW, 2007, TARROW, 1994 e 2005). Já publicamos estudos sobre estas teorias (GOHN, 1997/2010 e 2009) e não é nosso objetivo abordar este enfoque neste texto, estamos apenas citando-o porque esta corrente teórica, bastante escassa enquanto referencial teórico nos estudos e pesquisas sobre os movimentos sociais no Brasil nos anos de 1970, 1980 e 1990, atualmente é bastante citada e utilizada entre os pesquisadores brasileiros (vide ALONSO, 2009 e ABERS & BULLOW, 2010). Na Argentina e outros países da América Latina, a teoria da Mobilização Política está presente há muitos anos.

A tese central a ser desenvolvida neste texto é a de que: a temática da institucionalidade de práticas civis em espaços públicos constitui-se em um processo sociopolítico relevante em vários países da América Latina nas duas últimas décadas. As novas formas de institucionalidade deram origem a inúmeras inovações democráticas desenvolvidas na esfera pública. Entretanto, trata-se de um processo bastante contraditório: de um lado criam-se novas relações, oportunidades e consolidação de espaços democráticos; de outro, há impactos e resultados diferenciados para os entre setores da sociedade civil organizada que participam daqueles processos.

Os processos de institucionalização selecionados serão analisados a partir da participação de representantes advindos da sociedade civil, organizados em associações, fundações, redes de mobilizações civis, movimentos sociais etc. Eles atuam em estruturas participativas aqui denominadas como cidadãs. Estas estruturas usualmente se relacionam ou são acionadas por políticas públicas governamentais. Iniciarei com uma breve retrospectiva sobre ao cenário latino americano na atualidade para contextualizar o exemplo selecionado para análise neste texto - o Brasil. O caso brasileiro foi selecionado por apresentar inúmeras inovações democráticas no período selecionado tais como os conselhos gestores, as conferências nacionais, câmaras e fóruns de participação, tratando de temas como a água, alimentação, Orçamentos Participativos; ou políticas sociais a setores denominados como vulneráveis, em processos de

inclusão social – como os afro-descendentes, povos indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais etc. Estes temas tem sido objeto de minhas pesquisas desde os anos de 1970 (vide GOHN, 2007; 2008 e 2010a).

O caso brasileiro de institucionalização de processos participativos tem suas especificidades mas não é único. Ele se insere num contexto de políticas sociais e reorganização das formas de participação da sociedade civil que abarca toda a América Latina neste século (para ficarmos apenas no nosso continente). Por isso, iniciamos a análise daqueles processos com a caracterização do novo cenário na América Latina.

## 1. O cenário latino-americano neste novo século

As diferentes crises econômicas da primeira década do século XXI produziram resultados diversos para a América Latina. Alguns países sofreram impactos grandes e passaram a conviver com problemas sociais que não tinham antes, a exemplo da Argentina. Outros passaram por transformações políticas com a ascensão de novos grupos ao poder e elaboração de políticas por eles denominadas como de refundação do estado, a exemplo da Bolívia, Equador, Venezuela, Uruguai, Paraguai (ver LINERA, 2008). Outros ainda, capitalizaram a crise se inserindo em nichos do mercado internacional, promovendo fortes políticas de proteção social, com programas sociais que promovem a interação entre alguns movimentos sociais, sindicatos, associações e ações coletivas, e órgãos governamentais. Esta interação tem se realizado via políticas institucionalizadas expressas em conselhos, fóruns, câmaras e grandes conferencias nacionais. Essas políticas são construídas focalizando dados segmentos sociais ou comunidades étnicas – como jovens, idosos, crianças, os afro descendentes etc., ou temáticas sociais como a alimentação, a saúde, a educação etc. Elas são denominadas como políticas de inclusão ou de proteção social, a exemplo do Brasil. Em todos os países latino americanos onde estas políticas tem sido aplicadas, o elemento comum é a territorialização/especialização e a tematização dos conflitos sócio-políticos e culturais. Cada temática tem seu espaço – territorial/geográfico, lingüístico,

étnico, sócio-econômico, seus problemas, interlocutores, políticas, mediações etc. Ou seja, o território torna-se um referente central para os projetos de agregação das ações coletivas e não mais as ideologias ou correntes de opiniões políticas. Entretanto, nestas políticas nem sempre a noção de território é vista em sua totalidade, ou seja - além de seus aspectos físico-espaciais; é preciso observar que o território inclui referenciais da ancestralidade dos povos que lá vivem, seus idiomas, organização social, formas de produção, seus símbolos, signos e sua cosmo visão de vida, a exemplo da Bolívia (vide CARRAFFA, 2010; SALMAN, 2006). Em alguns países, a utilização da concepção de território não tem feito a ligação entre estas temáticas e as pessoas que lá vivem. Na implantação de alguns projetos, alguns dos discursos oficiais que dão suporte a políticas públicas em tela, tem tratado o território apenas como um ativo econômico, fundamental para o desenvolvimento/crescimento do país/região, a exemplo a região brasileira que abrigará a construção da usina de Belo Monte no Brasil, sem considerar as populações nativas que lá vivem. A defesa de recursos naturais (principalmente à água, minerais, hidrocarburetos, fontes alternativas de energia, biodiversidade em geral) tem a ver com a capacidade dos povos originários das regiões afetadas de produzirem e reproduzirem a vida. (ver GAVIA e GUILLÉN, 2009). Por isto, os territórios são um campo cercado de conflitualidades. É importante também registrar que o resgate e a intensa utilização da categoria território nesta década faz parte, de um lado da necessidade de análise dos novos processos gerados pela globalização, em suas diferentes facetas (econômica, cultural, política etc.), e da nova geopolítica advinda dos conflitos gerados pelos processos transnacionais (vide SASSEN, 2006). De outro lado, estes novos campos analíticos recuperaram inúmeros outros conceitos e categorias advindas da geografia, tais como escalas, localização, espaço, lugar, localidades, distâncias, cartografias, mapas, polaridades, polarização, cenários, paisagens, ambiente, comunidades locais, localidades, etc. A geografia ganhou nova dimensão neste resgate, ampliando seu campo para a geografia social, política, cultural etc. Os estudos sobre estas novas categorias examinam partes de lugares determinados, com lupas de precisão e alta visibilidade, que lhes possibilita mapear e detalhar, fatos,

acontecimentos, ações, atores tensões, conflitos, mediações. Um grande problema é que usualmente estas categorias são utilizadas de maneira instrumental, a-histórica, sem recuperar a dimensão processual, tornando a análise desprovida da dimensão histórica e política. Em alguns casos, a concepção teórica que dá suporte a categoria localização, por exemplo, apóia-se em visões economicistas, com uma perspectiva inspirada nas teorias de equilíbrio geral.

Resulta destes fatores que o cenário sociopolítico latino-americano neste novo século é diverso e diferenciado das décadas anteriores, tanto do ponto de vista econômico, social, como no político, apresentando também inúmeras novidades no cultural. No geral persistem contradições históricas de um processo econômico onde coexistem crescimento econômico em algumas áreas/produtos, integração regional à economia globalizada neoliberal - incentivando-se o ingresso de novos capitais estrangeiros, desindustrialização e transformação da base produtiva industrial nacionais, que se voltam para a importação/exportação, incentivo ao consumo de massa - num mundo de mercadorias baratas, abundantes e de baixa qualidade, tornando-se o grande elemento que aglutina e apaixona os indivíduos via a moda. Resulta disto tudo a modernização da vida social. Tem ocorrido diferentes respostas nacionais às crises cíclicas - especialmente a que se abateu sobre o mundo todo ao final de 2008, mas há, em comum, desigualdades sociais e injustiça social em todos os países latino-americanos, com políticas de proteção social variadas.

## 2. A questão da institucionalização

O papel do estado se altera de diferentes formas na América Latina na primeira década do século XXI, segundo os diferentes projetos políticos em cena: neoliberais, democrático/participativo ou autoritário (ver DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006). Em geral, a atuação do Estado na oferta dos serviços públicos, foi flexibilizada e/ou desregulamentada a partir anos 1990, ficando o mesmo como gestor e controlador dos recursos, transferindo responsabilidades para organizações da sociedade civil organizada, via programas de parcerias em projetos e programas sociais com as ONGs. Na

primeira década deste milênio, as ONGs e entidades do Terceiro Setor-que antes eram apenas apoios aos movimentos sociais populares, se fortaleceram. Os movimentos sociais propriamente ditos enfraqueceram-se e tiveram que alterar suas práticas, serem mais propositivos-participando dos projetos das ONGs, e menos reivindicativos ou críticos, assim como perderam parte de sua autonomia (SVAMPA, 2008; GOHN, 2010). No Brasil, o número de manifestações nas ruas diminuiu e inverteu-se a relação, as ONGs tomaram a dianteira na organização da população, no lugar dos movimentos. Este processo aprofundou-se quando surgiu outro ator social relevante no cenário do associativismo nacional: as fundações e organizações do Terceiro Setor, articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, ou por artistas famosos, que passaram a realizar os projetos junto à população, nas parcerias com o estado. Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos de inúmeros fundos públicos que foram criados), e por equipes de profissionais competentes previamente escolhidos não por suas ideologias mas por suas experiências de trabalho, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente da forma como os movimentos sociais atuavam até então. O Terceiro Setor passou a atuar com populações tida como vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, por projetos, e com prazos determinados. Este cenário resulta em inúmeras ações cidadãs, como as presentes nas cooperativas de material reciclável no Brasil (o país é um dos campeões na reciclagem de latas, papel e papelão no mundo). Projetos sociais organizam cooperativas de recicladores, e grandes eventos como o Festival Lixo e Cidadania, (Belo Horizonte, 2007, 2009), apresentam os “resultados” de tais ações. Projetos sociais passam a ser eixos de mobilização e articulação de demandas e pessoas, articulados/gerenciados por ONGs e entidades do terceiro setor.

Vários autores viram neste cenário a emergência de sujeitos plurais. Rauber afirmou, nos primeiros anos da década de 2010 que:

en Latino América no existe hoy ningún actor social, sociopolítico que pueda por si solo erigirse em sujeto de lãs transformación; este resulta necessariamente um plural-articulado que se configura y expresa como tal sujeto em tanto sea capaz de interarticularse, constituyéndose em sujeto popular (RAUBER, 2003, p.58).

A análise do novo contexto sujeitos e relações nos remete ao tema da institucionalização das práticas e organizações populares, na própria sociedade civil ou por meio de políticas públicas, ou em conferências nacionais co-patrocinadas por órgãos públicos/estatais, ou estruturas organizativas criadas no próprio corpo estatal, a exemplo dos conselhos.

Em alguns países, como Venezuela, Bolívia, Argentina e México, observa-se o apelo constante aos cidadãos, para uma participação de massa, em busca de apoio às políticas governamentais. (vide MIRZA, 2006). Esta forma de democracia, um tanto quanto instrumental, que combina participação direta nas ruas, assembleias, consultas e deliberações, com formas de representação e lutas institucionais, pode ser observada também na Argentina, no movimento dos piqueteiros, no corte de “rutas” (fluxo nas estradas e caminhos) quando as mobilizações são organizadas e agendadas. Os participantes são pessoas inscritas em programas e projetos sociais. Eles tem o compromisso de participar das mobilizações, quando convocados, por exemplo para uma manifestação no centro de Buenos Aires (Praça de Maio). O trânsito é desviado, há ônibus, há lanches ou seja, a participação cidadã é instrumental neste caso. Visa um alvo, a pressão - sobre um político, uma lei, um bem demandado, um benefício social. (ver BOGADO, 2009).

### 3. O caso brasileiro

No Brasil a temática da institucionalização não é nova, já no período do associativismo movimentalista de base, do final da década de 1970 e nos anos 1980, esta questão esteve em pauta. Mas a tônica nas discussões era outra – uma grande parcela das assessorias ou analistas dos movimentos sociais preconizava manter a organização fora de estruturas governamentais porque estas eram controladas pelo estado militar ou por políticas herdeiras da fase clientelística, do regime populista que existiu até 1964. A não institucionalização era uma forma de “estar de costas para o estado”, mais como ato defensivo, ou de resistência, do que por crenças ou fundamentos ideológicos ou filosóficos do comunitarismo/basismo – como foi interpretado por vários analistas. Até

porque, demandava-se outras formas de atuação do e no estado para democratizá-lo, demandava-se a participação popular nas estruturas estatais, o que foi parcialmente obtido via alguns canais inscritos na Carta Magna de 1988.

Na atualidade o tema da institucionalização tem outro significado, construído historicamente no desenrolar do processo de democratização da sociedade brasileira. Podemos dividir este processo em dois momentos: o primeiro, nos anos de 1990, resulta de uma trajetória de luta para implantar as conquistas constitucionais, destacando os conselhos gestores e outros espaços institucionais, com destaque para o OP – Orçamento Participativo. O segundo, a partir do ano 2000, promove a ampliação das formas de gestão deliberativas, criando inúmeras inovações no campo da participação popular democrática, como a participação via eletrônica; assim como construiu e/ou redesenhou o formato de várias políticas sociais tais como a generalização do uso das conferências nacionais. Como se sabe, as conferências são estruturadas por ciclos de debates que culminam com propostas para dar suporte a políticas nacionais. Há vários exemplos, como um novo plano decenal da educação, ou a criação de um órgão que cuide de um campo da área social ainda não contemplado em sua especificidade, como a alimentação, com a criação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. A seguir vamos destacar as principais características da participação dos representantes da sociedade civil organizada, nos dois momentos assinalados.

Os conselhos gestores são o grande destaque do primeiro momento. Eles inauguram novidades no campo da política porque eram diferentes dos conselhos predominantes até 1988, os conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais porque estes eram compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder residia na força da mobilização e da pressão, e não possuíam assento institucional junto ao Poder Público. Estas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam. Inicialmente, os conselhos foram aclamados como novos

instrumentos de expressão, representação e participação porque, em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, avaliava-se que eles poderiam imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões. Com os conselhos, gerou-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criaram uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado. Com o passar do tempo, inúmeras avaliações foram sendo feitas sobre os conselhos e as otimistas expectativas iniciais não se generalizaram. Em um grande número de casos, eles se tornaram órgãos burocratizados, com participação de cidadãos já incluídos socialmente via escolaridade, renda etc. Alguns reproduziam redes neoclientelistas. A almejada participação popular ainda não teria sido conquistada.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data. Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores, entre outros, são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes, idosos. Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais assinalaram o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos passaram a ser apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Inúmeras inovações criadas neste novo século na esfera pública advém das novas práticas geradas pela sociedade civil. De fato são inúmeras as novas práticas sociais expressas em novos formatos institucionais da participação, tais como as redes, os fóruns e as parcerias. Os fóruns são frutos das redes tecidas nos anos 70/80 e eles possibilitaram aos grupos organizados olharem para além da dimensão do local. Eles têm abrangência nacional e são fontes de referências e comparações para os próprios participantes. As novas práticas constituem um novo tecido social denso e diversificado que tencionam as velhas formas de fazer política e criam novas possibilidades concretas para o futuro, em termos de alternativas democráticas.

#### **4. O segundo momento na institucionalização das políticas públicas**

A primeira década de 2000 é o segundo momento na configuração atual da questão da institucionalização. Progressivamente, a nova conjuntura econômica configurou uma nova correlação de forças nas políticas do governo e seus projetos político-culturais para a sociedade. O novo século trouxe inovações no campo do associativismo brasileiro, como ações coletivas impulsionadas por mobilizações que são articuladas a partir de políticas públicas, ou parcerias entre a comunidade “organizada”, ONGs, fundações etc. e setores do poder público. Na atualidade, não se trata apenas de construir ou implementar os canais institucionais, trata-se da gestão dos mesmos. Várias inovações democráticas foram implementadas para realizar as mediações necessárias entre o cidadão e o governo, incorporando o uso das novas tecnologias (Smith, 2009). Muitas delas foram acopladas a estruturas já existentes, a exemplo da implantação das consultas, votações e manifestações On Line no município de Belo Horizonte, dentro da política do OP – Orçamento Participativo, iniciativa que chegou a ganhar um prêmio internacional como prática de inovação democrática. Registre-se ainda a constituição de novos movimentos sociais, criados a partir da conjuntura atual, articulados com ONGs, voltados para as questões relativas a democratização do estado ou das políticas públicas, a

exemplo do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral-MCCE, no Brasil. Utilizando de possibilidades constitucionais, no caso os projetos de iniciativa popular, o MCCE elaborou o Projeto de Lei Ficha Limpa, aprovado em Junho de 2010. O MCCE articula-se de forma moderna-como uma rede, e como tal não tem diretoria ou registro em cartório. Ele conta com o apoio da OAB-Ordem dos Advogados do Brasil, e a CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

Na atualidade, conforme já assinalamos, projetos sociais passaram a ter centralidade como forma de agregação das demandas sociais nas formas de organização da população por diferentes agentes mediadores, da sociedade civil ou política. Novos tempos, novas identidades são criadas ou impulsionadas. A identidade dos cidadãos desenvolvida anteriormente pelos movimentos sociais, assentada sobre direitos universais do conjunto dos demandatários de um bem ou serviço público, passou a ser reestruturada progressivamente, em termos de uma identidade fracionada, segundo três critérios básicos: 1o- o econômico, ao selecionar-se apenas os vulneráveis, os miseráveis, os que estavam em situação de risco-e não todos os pobres; 2o – características sociais: os vulneráveis passaram a ser divididos para atendimento nos programas elaborados, segundo critérios de raça, etnia, gênero, idade etc. 3o- o desempenho de uma atividade, o chamado “protagonismo social”. Alguns dos militantes dos antigos movimentos sociais – agora denominados como ‘ativistas’ foram sendo incorporados como mão-de-obra nos projetos, programas e conselhos criados; uma nova forma de ‘ativismo social’ foi desenvolvida, não mais para organizar o protesto, mas para FAZER, laborar, atuar junto às camadas desfavorecidas, previamente selecionadas com a ajuda destes mesmos ativistas. O campo do social passou a ser dominado por comunidades organizadas em projetos sociais com crianças, jovens, adolescentes, mulheres; cooperativas de todos os tipos de produtos e serviços, todos atuando segundo a lógica do desenvolvimento sustentável, nos marcos de uma nova economia social que tem como suposto a criação de “capital social” para a solução dos problemas sócio-econômicos. O poder da comunidade passa a ser visto como a parcela da sociedade civil organizada. A diferença desta concepção, em relação a dos anos de 1980, é que esta comunidade não está mais de costas ou contra o Estado. Ao

contrário, essa comunidade é convocada a participar e a interagir com os poderes constituídos e parte de sua força advém desta interação. O uso do termo comunidade nas políticas públicas, aparece nesta fase sempre associado à ideia de diversidade de culturas e, ao mesmo tempo, poder local - outra categoria ressignificada que saiu da concepção tradicional de poder das elites locais para significar força social local organizada (vide SAINSALEU, SALZBRUNN & AMIOTTE-SUCHET, 2010). Portanto, o poder local se exerce no espaço de relação da sociedade civil com a sociedade política, num determinado território, categoria já destacada no item 1 deste texto e que vem se impondo no lugar de comunidade porque ela incorpora a dimensão do espaço, lugar, da memória, da história, da cultura e do poder. O território é visto como o suporte de práticas identitárias, que estão na base dos conflitos mas também na construção de consensos. Boaventura nos lembra que o território é também base física de sustentação locacional e ecológica, juridicamente institucionalizado, do Estado Nacional e nesse sentido tem a ver com a soberania de um povo (SANTOS, 2000).

O apelo à solidariedade em nome da cidadania passou a ser uma constante nas ações coletivas civis deste novo século, em moldes já bastante antigo, próximos ao formulado no século XIX por León Bourgeois, anterior as formulações de Durkheim, portanto. Como se sabe, Bourgeois elaborou no início do século XIX, na França, uma teoria conjunta dos direitos e deveres dos homens na sociedade, introduzindo a ideia de solidariedade no direito público e na vida política. Buscava conciliar duas exigências indissociáveis - a liberdade individual e a justiça social. A ideia de solidariedade apareceu como um meio de designar uma terceira via entre o individualismo liberal e o socialismo coletivista. Segundo Blais, o desafio posto por Bourgeois continua atual: como conciliar a assistência social e a responsabilidade individual? (vide M.C. Blais, apresentação do livro de León Bourgeois, *Solidarité*, 2008).

Outro aspecto a ser destacado na atualidade, quando tratamos o campo da institucionalização de formas da participação social civil refere-se ao atendimento às demandas sociais, especialmente dos setores populares. Observa-se uma re-engenharia nas estruturas que canalizam as demandas sociais e no perfil das lideranças que

realizam a mediação entre a população e as agências governamentais. A organização popular é de outra. Podemos citar, em grandes metrópoles como São Paulo, exemplos de associações ou entidades que passaram a ser agentes mediadoras na distribuição de benefícios sociais, como os tickets, vales, cartões etc. Usualmente os representantes destas associações não são pessoas com trajetórias de história de vida articuladas a processos educativos de formação e educação popular- como era usual nos anos de 1980, mas encontramos pessoas articuladas a políticos locais, que passam a ser os “organizadoras da comunidade”, retomando-se, em vários casos, práticas clientelísticas herdeiras do período populista. Associações são formadas e funcionam nas casas dos próprios “presidentes”, práticas usuais do velho esquema das Sociedades Amigos de Bairro do período populista. Registre-se ainda que não há o atendimento a universalidade dos direitos nas regras de inclusão para o recebimento de determinados benefícios.

Deve-se acrescentar neste cenário as inúmeras ações e redes cidadãs que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas, atuando em Fóruns, conselhos, câmaras, consórcios etc. em escala local, regional, e nacional. Os novos ativistas destas redes conectam-se via Internet, e usualmente seus compromissos principais são com as ONGs ou entidades que os suportam. Redes de voluntariado também existem, principalmente no campo da assistência e prestação de serviços aos mais pobres, conectadas a grupos religiosos onde se destacam os grupos espíritas, ao contrário do movimentalismo dos anos de 1970-80 no Brasil, onde eram os cristãos, ligados ou não as doutrinas da Teologia da Libertação, os que mais participavam. Cumpre registrar que - não é possível entender o papel dos diferentes tipos associações existentes no Brasil na atualidade, se não entendermos a reforma do Estado ao final dos anos de 1990, e as novas figuras jurídicas que esta reforma contempla. Organizações Sociais (OSs) e as - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) são exemplos destas formas. As Organizações Sociais foram criadas por lei em maio de 1998 para reestruturarem o aparelho do Estado em todos os níveis. No nível Federal, a lei previu que parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tor-

narem prestadoras de serviços públicos, ou parte das atividades do Estado passar a fazer parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor (leia-se: ONGs, organizações e associações comunitárias ou filantrópicas, e outras entidades sem fins lucrativos). Não são todas as ONGs que podem ser consideradas como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo associativismo civil dos anos 90. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 80, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil.

As formas institucionalizadas, do tipo conselho ou câmara de representação, aumentaram quantitativamente, ampliando também o leque das temáticas tratadas. No campo da alimentação, por exemplo, o já citado CONSEA – Conselho Nacional de Segurança alimentar, juntamente com o Conselho do Idoso e o das Crianças e Adolescentes tem exercido vigilância na questão do repasse dos recursos orçamentários de seus órgãos, conforme determina a Constituição. Nos Estados da federação, criaram-se Defensorias Públicas, previstas na Constituição de 1988 para atender, jurídica e processualmente a parcela da população sem condições de contratar um advogado, garantindo-lhes o acesso à justiça. Concursos públicos foram realizados para compor um corpo jurídico de Defensores Públicos (que tem carreira especial como a de um juiz, e não pode exercer a advocacia individual etc.), prédios públicos foram destinados para o exercício destas atividades, assim como Cursos Preparatórios para os Defensores Públicos também foram ministrados. A Defensoria passou a organizar Curso de Defensores Populares para formação e articulação de lideranças populares para atuarem junto à população, na organização e encaminhamento de suas demandas. Segundo a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, “A tarefa dos participantes, enquanto futuros defensores populares será a de contribuir para o processo de mudança na sociedade, transformando os saberes apreendidos em ações práticas para a efetivação dessa mudança” (Folder do II Curso de Defensores Populares, 22 Maio a 27 Novembro de 2010).

Na segunda fase da institucionalização da participação da sociedade civil destaca-se ainda o papel que determinados movimentos e representantes da sociedade civil organizada adquiriram para a formulação de políticas públicas, inclusive de caráter transnacional, que ultrapassam as fronteiras do estado nação. O Boletim do Consea, de 15-09-2010, é emblemático a respeito quando informa:

Será realizada nesta quinta e sexta-feira (16 e 17), em Brasília, uma oficina de trabalho que reunirá lideranças dos movimentos sociais brasileiros para discutir os itens da pauta da COP 10 e MOP 5 que dizem respeito a agrobiodiversidade, acesso e repartição de benefícios, bem como a relação com os conhecimentos tradicionais das comunidades locais e povos indígenas.

A COP-10 é a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, Já a MOP-5 é a 5ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Esses dois importantes eventos internacionais acontecem em outubro deste ano em Nagoya, no Japão. [...]

Da oficina serão extraídas recomendações ao governo brasileiro para essa negociação internacional (COP-10 e MOP 5), bem como sua correspondente aplicação no país. Cinco conselheiros, um observador e dois integrantes da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) participam do evento.

O Boletim oferece-nos também um bom exemplo das novas formas de redes de mobilizações civis que atuam nas políticas públicas na atualidade. Ele diz:

A iniciativa é do Ministério do Meio Ambiente, Via Campesina, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Articulação Nacional de Agroecologia e Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com apoio técnico e material da Organização Não-Governamental Terra de Direitos, Articulação Pacari de Plantas Medicinais, Secretaria de Cidadania Cultural/MINC, Fundação Cultural Palmares e Acbantu, que formam o Comitê Organizador. (Boletim do CONSEA- Movimentos sociais elaboram recomendações para posição do Brasil em eventos internacionais, 15/09/2010).

Resta destacar que, concordamos plenamente com Tarrow quando ele diz: a globalização estimulou um grande número de

redes da sociedade civil” (TARROW, 2010). Estas redes, usualmente, tem origem e natureza diferente dos movimentos sociais propriamente ditos. Na atualidade elas disputam espaços políticos entre si, especialmente as redes formadas por ONGs e novos ativistas, sem formação nenhuma no campo da política; e as redes de movimentos sociais, onde ainda se encontram militantes e algumas formas de resistência social.

## 5. Que formas democráticas estamos construindo?

Nesta conjuntura e cenários descritos, podemos indagar: As novas formas de democracia deliberativa estão inovando, estão democratizando a política, a sociedade, a forma de gerir a coisa pública? Indagações similares foram feitas pela ABONG- Associação Brasileira de ONGs em matéria que reproduzimos a seguir porque nos dá várias pistas para as respostas.

1. Conferências e conselhos participativos têm de fato democratizado o exercício do poder, incluindo mais segmentos sociais e pontos de vista nos debates e nas decisões sobre temas de interesse público?
2. Conferências e conselhos têm conseguido ampliar os direitos, melhorar a distribuição dos recursos da sociedade (renda, terra, oportunidades etc.), melhorar os serviços públicos e proteger o meio ambiente?
3. Será possível estender os processos participativos e de controle social também para o âmbito das políticas econômicas, que permanecem ainda bastante impenetráveis, territórios exclusivos de burocratas e especialistas, dos lobbies dos grandes grupos econômicos privados?
4. Estarão esses espaços de participação se tornando mecanismos modernizados de retomar velhas práticas clientelistas, de cooptação e controle de movimentos populares, sindicatos, ONGs ou outros grupos potencialmente críticos aos governos?
5. A participação em conferências e conselhos vem afastando as ONGs de suas atividades de mobilização e formação política de grupos e movimentos de base?

A própria ABONG responde, fornecendo-nos pistas analíticas quando diz:

*temos vivido um significativo enriquecimento do debate político, colocando na pauta questões novas, relevantes e às vezes delicadas[...]. Temos que reconhecer que, no Brasil, as demandas expressas pelos processos participativos não têm sido, na maioria das vezes, fortes o suficiente para fazer frente às políticas que, em prol da chamada governabilidade, acabam por proteger interesses de grupos econômicos, preceitos de determinadas confissões religiosas etc. [...] Além disso, mobilização e formação política da sociedade são, de fato, tarefas importantes que ONGs, sindicatos e movimentos sociais devem realizar de forma cada vez mais forte. A participação nos espaços institucionais, porém, não é uma alternativa aos trabalhos na base da sociedade. Pelo contrário, criam oportunidades excelentes de formação política de grupos de base e da população em geral, com a discussão de temas relevantes e explicitação das posições dos vários grupos de interesse. Além disso, as conferências e os conselhos certamente se fortalecem se há processos de mobilização social respaldando suas proposições (Fonte: OPINIÃO – Encruzilhadas da democracia participativa in Boletim da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais-ABONG - Informes, De 1º a 14 de julho de 2010 – Nº 467).*

## Conclusões

Há um novo momento e modelo na trajetória das relações do estado com a sociedade civil na América Latina. O associativismo latino-americano alterou-se, assim como a forma dos governos relacionarem-se com os grupos e movimentos organizados. Participação e controle social passaram a ser diretrizes e normativas, regulamentadas por leis e programas sociais. Tornaram políticas públicas visando se transformarem em políticas de estado. Uma intrincada arquitetura foi desenhada para redirecionar ou pautar formas de tratamento às questões sociais. Mobilizam-se grupos sociais, organizados em associações e redes civis, organizam-se as demandas em torno de pautas previamente definidas como prioritárias - parte de programas sociais do governo central. Estruturam-se agendas e calendários de discussões. Culminam-se com grandes conferências nacionais, realizadas usualmente na capital federal, em lugares simbólicos- como grandes centros de convenções ou prédios e casas legislativas públicas. Os representantes da sociedade civil demandam acesso às informações, poder deliberativo e formação para entender as linguagens da burocracia. No caminhar

dos debates, estruturas vão sendo desenhadas, com poder de controle e vigilância e dois modelos se confrontam e se apresentam como resultado dos processos em curso; um controlado pelo estado, outro com estruturas fluídas, fincadas mais nas organizações sociais. Há participação dos cidadãos, mas não autonomia de suas organizações. Há eventos e manifestações, mas sempre ao redor de questões periféricas. As questões centrais, relativas à direção e sentido das políticas públicas no campo social e econômico, as verbas e orçamentos etc. não são debatidas nestes espaços, a não ser para discutir os locais de aplicação de verbas pré-designadas, a exemplo do OP – Orçamento Participativo.

Os representantes da sociedade civil participantes nas estruturas e processos de institucionalização das políticas na esfera pública são diversos e pertencem a múltiplas formas de redes de organizações. Alguns autores ainda os denominam como representantes de movimentos sociais, até porque muitos deles se apresentam como tal. Mas de fato, são poucas as práticas que advêm de movimentos de fato, a maioria são redes de mobilizações civis pontuais, circunstanciais. Registre-se ainda que os poucos movimentos sociais propriamente ditos, presentes nesta cena sociopolítica e cultural, se transformaram bastante, realizaram deslocamentos em suas identidades e incorporaram outras dimensões do pensar e agir social. Alteram seus projetos políticos. Como são heterogêneos, parte deles fragmentou-se e perdeu ou redefiniu sua identidade, idéias e pontos de vistas centrais, alterando projeto e cultura política existente. Outros se redefiniram segundo as mudanças de outros atores sociais em cena. Outros ainda permanecem no campo da resistência, acreditam na luta emancipatória, aproveitam brechas e possibilidades dadas pela globalização - econômica (geradora de resistências e protestos), e cultural (geradora de novas sociabilidades, novas interações e aprendizagens baseadas na pedagogia do exemplo- aprender via observação - nos grandes eventos transnacionais, ou via conexão na rede Internet). O movimento antiglobalização, também chamado de altermundialistas ou alterglobalização, ou ainda transnacionais, é um caso emblemático desta categoria. Novos movimentos também foram criados, a exemplo do MCCE (Combate à corrupção eleitoral, citado acima).

Concluímos reafirmando a tese formulada no início deste texto que diz: a institucionalização de práticas democráticas no Brasil, relacionadas ao processo de participação nas políticas sociais públicas, é um processo contraditório onde se observa, de um lado, novas relações, oportunidades e consolidação de espaços democráticos; e de outro, impactos nas formas de organização popular, no encaminhamento das demandas e nos resultados para os diferentes setores da sociedade civil organizada que participa daqueles processos.

Recebido em: 15.10.2010

Aprovado em: 3.12.2010

## Referências

ABERS, R. & von BULOW, M. (Orgs). Dossiê: Movimentos sociais e ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, Brasília, jan-julho 2010.

ABONG. Boletim da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG Informes, n. 467, 1º - 14 de julho de 2010.

ALONSO, A. As teorías dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, n. 76, p. 49-86, 2009.

BOGADO, A.M. **Tecendo a política**. Itinerários de participação política de mulheres em movimentos sociais contemporâneos na Argentina. Tese de Doutorado, São Carlos, Universidade Federal de São Carlos, 2009.

BOURGEOIS, L. **Solidarité**. L´idée de solidarité & ses conséquences sociales. Paris: Le Bord de L´ÉAU, 2008.

CARRAFFA, C.H.C. El nuevo Estado plurinacional boliviano. *In: Revista Nuevamérica*, n. 126, p.22-26, abril-jun. 2010.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. & PANFICHI, A. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/ Unicamp, 2006.

DI MARCO, G. & PALOMINO, H. **Reflexiones sobre los movimientos sociales en la Argentina**. Buenos Aires: UNANSAM, 2004.

DELLA PORTA, D. **O movimento por uma nova globalização**. São Paulo: Ed. Loyola, 2007.

EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **I Curso Preparatório de Defensores Públicos**. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, 2007.

GAVIA, M.F. & GUILLÉN, D. (Orgs). **América Latina**. Los derechos y las prácticas ciudadanas a la luz de los movimientos populares. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3ª ed. S.Paulo: Cortez Ed, 2007.

\_\_\_\_\_. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Movimentos e lutas sociais na História do Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Loyola. 2009.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010 a.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 8ª Ed. São Paulo: Loyola, 2010 b.

\_\_\_\_\_. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2010c.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

LINERA, A.G. (Coord.) LEÓN, M. & MONJE, P. **Sociología de los movimientos sociales en Bolivia**. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. La Paz: Plural, 2008.

LONGO, R.; AGOSTO, P.; KOROL, C. *et alli*. **Triple Fronteira: resistências populares a la recolonización del continente**. Buenos Aires: América Libre, 2008.

MIRZA, C.A. **Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

NEGRI, A; COCCO, G. **GlobalAL: Biopoder e luta em uma América Latina Globalizada**. São Paulo: Record, 2005.

OBSERVATORIO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA. **Movimientos sociales y gobiernos en la región Andina**. Resistencias y alternativas

en lo político y lo social. **Revista OSAL**. Buenos Aires: CLACSO, n.19, 2006.

POUPEAU, F. **Dominación y Movilizaciones**. Cordoba: Ferreyra Editor, 2007.

QUIJANO, A. El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas? **Revista OSAL**. Buenos Aires: CLACSO, v.5, n.13, 2004.

RAUBER, I. **Movimientos sociales y representación política**. Articulaciones. Buenos Aires: Pasado y Presente Ediciones/ CTA, 2003.

SAINSAIEU, I.; SALZBRUNN, M.; AMIOTTE-SUCHET, L. **Faire communauté en société**-Dynamique des appartenances collectives. Rennes: Press Univ. de Rennes, 2010.

SALMAN, T. The Jammed Democracy: Bolivia's Troubled Political Learning Process, *In: Bulletin of Latin American Research* 25(2), pp 163-182, 2006.

SANTOS, B.S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo**. Para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **As vozes do mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SASSEN, S. **Territory, auhtority, rights**. From medieval to global assemblages. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Dossiê: Movimentos Sociais, n.1, v.21, p.109-130, jan.-abril 2006.

SIRVENT, M.T. **Educación de adultos**: investigación, participación, desafíos y contradicciones. 2ª ed. Buenos Aires: Minõ Dávila, 2008.

SEOANE, J.; TADDEI, E. & ALGRANATI, C. Las nuevas configuraciones de los movimientos populares em América Latina”. *In: BORON, A. & LECHINI, G. (Orgs.) Política y movimientos sociales em um mundo hegemônico*. Lecciones desde Africa, Asia y America Latina. Buenos Ayres: Clacso, 2006.

SMITH, G. **Democratic innovations** - Designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SVAMPA, M. **Cambio de época**. Movimientos sociales y poder político. Buenos Aires: CLACSO/SigloXXI, 2008.

TARROW, S. **Power in movement**. Cambridge: Cambridge Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge Press, 2005.

\_\_\_\_\_. Global, Conventional and Warring Movements and the Suppression of Contention: Themes in Contentious Politics Research. **I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: “Movimentos Sociais, Participação e Democracia”**. Florianópolis, 2010.

TILLY, C. **Identities, Boundaries & social ties**. London: Paradigm Publishers, 2005.

TILLY, C. & TARROW, S. **Contentious politics**. London: Paradigm Publishers, 2007.

TOURAINE, A. **Un nouveau paradigme**. Paris: Fayard, 2005.

VITULLO, G. **Teorias da democratização e democracia na Argentina contemporânea**. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2007.

WALSH, C. Desenvolvimento como buen vivir: arranjos institucionais e laços (des)coloniais”, *In: Revista Nueva América*, n. 126, abril-jun. 2010, p. 27-31.

## **Abstract**

### **Participation of representatives of civil society in the public sphere in Latin America**

Starting from the scenarios that have emerged from new public policies in Latin America, and particularly in the Brazilian case, this article presents the main elements of these policies with regard to the participation of organized groups from civil society. We emphasize the differences between the current social policies that address social demands and the construction and implementation of these policies throughout the 1990s. Our main goal is to evaluate the character and nature of new actions involving organized civil society and governmental bodies, inquiring into the impacts and results of these relations on the democratic process that is currently underway.

**Keywords:** institutional participation, social movements, public sphere.