

A AMBIGÜIDADE DOS DISCURSOS: As organizações não governamentais (ongs) e a esfera pública não estatal

Eliana Barreto de Menezes LOPES*

RESUMO: Debater a dualidade de temas que têm estado na agenda das relações Estado-sociedade é o objetivo deste trabalho. Para tanto, adotou-se como referência as possibilidades de constituição de uma esfera pública não-estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Público não estatal, Estado, O.N.G.

SUMMARY: Discuss the duality of topics that have been in the agenda of the State-society relations is the aim of this work. For that reason, the possibilities of constituting a non-state public sphere were adopted as a reference.

KEY WORDS: Non-state public, State, Society, NGO

Este texto está estruturado em três partes.

Na primeira, o objetivo é expor, sinteticamente, as relações Estado e sociedade no Brasil e como, dados os vínculos históricos, os movimentos sociais surgem como um fenômeno novo, em contraposição à tutela do Estado.

Em um segundo momento, expomos como os movimentos sociais foram relacionados com a emergência da sociedade civil no Brasil, e de como as interpretações desta sociedade civil relacionam-se a projetos políticos diferenciados, abordando a vertente comunitarista e a liberal, sugerida por Vera Telles.

Busca-se relacionar estes distintos sentidos com a constituição e atuação das Organizações Não Governamentais (ONGs) que, sob uma mesma denominação e configuração legal, abrangem origens, práticas e objetivos diversificados.

Na última parte, a partir do enfoque na esfera pública não-estatal, o objetivo é o demonstrar que, após um período de contestação das organizações/movimentos da sociedade, o discurso por eles disseminado é apropriado de modo

*Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia, F.C.L. - Unesp - Araraquara, sob orientação da Prof^a D^a Maria Teresa Miceli Kerbauy.

que o que era dito com objetivos de contestação/disseminação acaba por ser utilizado como discurso de manutenção de estruturas excludentes e seletivas.

A atuação diferenciada das ONGs, nesse sentido, é exemplar de como o discurso conservador, agora com roupagem moderna, tem sido incorporado e atualizado, o que gera questionamentos sobre o potencial realmente transformador que elas supostamente possuem, e em que medida não são a concretização do que foi estabelecido na Reforma do Estado, isto é, organizações sociais, que podem acabar por ser identificadas - tais como as ONGs recentemente têm sido, com a sociedade civil no Brasil - levando a retrocessos nos avanços obtidos a partir da atuação dos movimentos sociais.

As relações Estado e sociedade no Brasil historicamente articularam-se de modo que esta última fosse considerada como subordinada, ou seja, com um papel secundário na construção de espaços públicos no Brasil – identificado o público com o estatal.

Carvalho (1991), em estudo sobre a sociedade brasileira no início do Período Republicano questiona em que medida esta, “bestializada”, não foi mera espectadora do processo de transição do Império para a República. Discordando desta tese, mostrando que ocorreram práticas de resistências à intervenção estatal em vários momentos e espaços da vida social, o autor aponta, no entanto, para a presença da “estadonia”, em referência a reivindicações ao *status* de cidadania por parte de militares mas também de segmentos operários, onde “(...) a tentativa de acesso a uma cidadania mais ampla se deu pelas portas ou pelos porteiros do Estado”.¹ (idem, p. 54)

Santos (1979), analisando o período getulista (1930-45), observa que o que se verificou nesse período foi a cidadania regulada, que consistiria no reconhecimento, pelo Estado e pela sociedade em geral, de direitos de cidadania àqueles que possuísem a carteira de trabalho assinada. O Estado, nessa época, por meio da legislação corporativista, definia as profissões por meio de regulamentação legal, excluindo os trabalhadores rurais e informais do *status* de cidadão.

Sales (1994) adota a noção de cidadania concedida para caracterizar uma condição com origens no período escravocrata. O que ela denomina de

¹ Faoro (1991), em livro clássico, busca nas origens da colonização portuguesa a explicação para um Estado que se constitui previamente à sociedade, predominando um Estado patrimonial-estamental, isto é, a indistinção entre o público e o privado, onde uma camada, formada por funcionários do Estado, renova-se apenas internamente, permitindo a manutenção da lógica patrimonialista.

“cultura política da dádiva”, que abrange não apenas a obediência, contraposta ao mandar, mas a subserviência, relacionada ao pedir, não se restringiu, contudo, a épocas passadas, mas atravessou gerações e contextos diferenciados, ocupando espaços e conformando relações sociais.

O que as qualificações para o termo cidadania indicam é a sua seletividade, seja como favor, seja como direito outorgado. Os grupos específicos que possuem uma certa relevância para os projetos estatais são considerados cidadãos, enquanto que para os demais resta a exclusão.

Avritzer (1994), debruçando-se sobre a emergência da sociedade civil no Brasil, fenômeno que, de acordo com ele, ocorrerá no final dos anos 70, observa que ao Estado tradicionalmente coube a prerrogativa de controle das formas de ação social, intervindo nas organizações da sociedade sempre que necessário aos seus projetos.

De acordo com Avritzer (1994), na América Latina em geral, e no Brasil em particular, a modernização não teve como contraponto a modernidade. Isso significa que estruturas institucionais do mercado e Estado, imitadas a partir de um referencial liberal-democrático presente nos países da Europa Ocidental e EUA, foram transplantadas sem que seus sentidos respectivos - as bases para que as leis pudessem encontrar legitimidade - se formassem. A participação societal, possível pela formação de uma opinião pública crítica, foi resultante da racionalidade destas estruturas, e não sua propulsora.

À medida que é o próprio Estado o responsável por atribuir o *status* de cidadania, as organizações da sociedade já têm sua origem autônoma comprometida, seja pelo reconhecimento limitado de quem pode ser considerado cidadão, seja pela capacidade intervencionista do Estado, estimulando a formação de organizações, bem como seus interesses respectivos, segundo os desígnios estatais.

Estas características ganharão contornos mais marcantes a partir do governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930, que assume a presidência com o objetivo de industrializar e modernizar o país, inserindo-o no rol das nações desenvolvidas. O governo Vargas traçou como estratégia o reconhecimento das organizações partícipes dos processos decisórios, em quais circunstâncias e com qual efetividade, por meio da legislação corporativista. Este quadro, no entanto, pode ser encontrado anterior e posteriormente a este período, variando segundo o momento e as questões em jogo. Não se verifica, contudo, a autonomia desta esfera societária face ao Estado.

Não apenas a autonomia, entendida como capacidade de organização,

elaboração e reivindicação de interesses que são formulados exteriormente às influências e diretrizes estatais, mas laços que vinculem os indivíduos para além de sua relação com o Estado, ou seja, práticas solidárias que permitam eles internos por motivos que não estão dados pelo Estado.

Estas relações entre Estado e sociedade, pautada pela tutela, sofrerá modificações apenas no final dos anos 70, quando movimentos sociais contestatórios à Ditadura Militar são constituídos, trazendo para o debate as possibilidades de emergência da sociedade civil brasileira.

Em contraposição à noção de “velhos” movimentos sociais, relacionada à atuação de uma classe revolucionária - o operariado - protagonista das transformações em todas as dimensões da sociedade - leia-se supressão do capitalismo -, a concepção de “novos” movimentos sociais veio contemplar uma série de organizações e ações coletivas que se pautaram pela reivindicação de inserir na pauta de discussões e debates públicos a atribuição de velhos direitos a camadas até então excluídas, assim como a formulação de novas demandas reivindicativas.

Tratou-se, sobretudo, de trazer para o âmbito do público, estatal e social, segmentos sociais e problemáticas correspondentes excluídos tanto do Estado como da sociedade.

Estas demandas perpassaram, e perpassam, as temáticas de gênero e raça até direitos do consumidor e movimentos ecológicos. A novidade que trouxeram em seu bojo, para além dos temas propostos, consistia na própria organização interna destes movimentos e seus modos de ação, bem como o fato de se constituírem autonomamente em relação aos participantes e estruturas da política tradicional (Paoli, 1995)

O deslocamento do debate, particularmente na década de 70, até então marcado para a idéia de *um* movimento social, articulado na esfera produtiva, cujo protagonista exclusivo seria o proletariado, para a compreensão de uma pluralidade de organizações e demandas causou impactos na realidade concreta e no próprio meio acadêmico, perplexo e otimista quanto à possibilidade das transformações almejadas concretizarem-se de fato.

A realidade dos movimentos sociais é marcada pela heterogeneidade, isto é, atravessa classes e camadas diferenciadas econômica e culturalmente. Não se constituem, os movimentos sociais, apenas como resposta exclusiva a períodos ditatoriais - como Brasil e América Latina nas décadas de 60 e 70 -, épocas em que os canais tradicionais da política estavam fechados, haja vista que os movimentos sociais emergem em outros contextos - norte-

americano e europeu. (Durham, 1984, p.25)

Por outro lado, os movimentos sociais não se identificam apenas com áreas urbanas, ou mesmo populares, no que os movimentos feministas, ecológicos, e o MST contribuem para ampliar esta noção. São carências comuns, segundo Durham (1984) – entendidas em seu sentido amplo, isto é, desde demandas materiais como de reconhecimento da legitimidade de uma dada ação/relação social – que conferem flexibilidade e variedade aos movimentos sociais (Ibid., p. 27)

É esta autora quem observa que “(...) apesar da heterogeneidade das bases que mobilizam e das reivindicações que formulam, os movimentos sociais parecem utilizar as mesmas formas de organização”. (Durham, 1984, p. 27) Apontando uma forma de organização “formal” como aquela que implica na eleição de uma diretoria executiva, responsável em mobilizar os partícipes e encaminhar demandas, e a “informal”, ou “comunitária”, que pressupõe a participação permanente dos membros, tanto na tomada de decisões quanto na execução, Durham (1984) afirma que ambas não são mutuamente excludentes.

Mesmo que a organização formal pressuponha uma certa hierarquização, não significa que relações horizontais não possam ser estabelecidas no interior dela. Hierarquia não se confunde com relações de poder – dominação e subordinação. Se inicialmente as carências definem o campo comum dos diversos indivíduos envolvidos em um dado movimento, onde a igualdade é dada pelo sentido negativo, o aperfeiçoamento das formas organizacionais tendem para o sentido afirmativo, isto é, a construção participativa de todos do que seja interesse coletivo.

Dessa forma, a igualdade é que possibilita relações horizontais – ainda que eventualmente hierárquicas – já que todos são considerados aptos a participar, discutir e deliberar, onde a ação coletiva participativa e comunitária é o início do processo de criação e recriação de novos espaços públicos, redefinindo as próprias noções de público e privado.

Nesse sentido, os movimentos sociais, além de constituírem-se à margem das estruturas tradicionais da política, criam novas práticas que visam a inclusão de novos temas e sujeitos sociais no âmbito do público, o que requer o reconhecimento da legitimidade de suas reivindicações tanto pela sociedade como pelo Estado.

Uma questão importante a ser observada no tocante aos movimentos sociais está em atribuir-lhe uma suposta “espontaneidade”, vinculada à existência de uma autonomia constitutiva refutando, a partir deste critério, a sua possível

instrumentalização. Porém, pesquisas sobre os movimentos sociais demonstraram que esta “espontaneidade” encobria, na realidade, vínculos com organizações religiosas, ONG e partidos políticos².

A questão da autonomia, portanto, não se reduz ao caráter eventualmente espontâneo destes movimentos, mas envolve outros critérios para ser avaliada. Por outro lado, a sua “não-espontaneidade” não implica necessariamente em instrumentalização, o que somente a análise empírica pode demonstrar caso a caso.

Um movimento social específico é resultado e construtor, simultaneamente, de múltiplas identidades. Este fato não exclui, por definição, aquilo que é mais característico dos movimentos sociais, que é o que permite denominar da mesma forma movimentos/organizações tão heterogêneos, quais sejam, a autonomia face às estruturas políticas tradicionais e práticas solidarísticas que se situam em um mesmo campo ético-político.

Nos anos 70, no Brasil, verificou-se a “identidade oposicionista” dos movimentos sociais frente a um “tirano monolítico” (Ottmann, 1995, p.196), lutando por justiça social e democracia, fundamental para o regime de distensão e, posteriormente, para a redemocratização das estruturas políticas.

Entretanto, a mobilização da sociedade civil no início da década de 80, quando confrontada com a inexistência de um inimigo comum culmina em transformações nas dimensões organizacionais e práticas dos movimentos. De acordo com Ottmann (1995):

“A mudança das práticas discursivas na esquerda acadêmica e eclesiástica, em conjunto com o surgimento de um discurso estatal antagônico e uma representação crescentemente multifacetada dos acontecimentos entre as lideranças dos movimentos, produziram pressões centrífugas, facilitando uma fragmentação das identidades de movimentos” (Ibid., p.198)

A homogeneidade discursiva e de identidades até então verificada, pautada pelo sentido negativo, cede lugar à fragmentação ou, dito de outra forma, à diferenciação interna dos movimentos.

O processo de redemocratização, por outro lado, trouxe consigo um novo discurso estatal, incentivando a participação popular em certas instâncias decisórias e/ou executoras. A própria Constituição, promulgada em 1988, para

² Ver Ottmann (1995), Doimo (1995), Durham (1984).

além da participação da sociedade, garantindo espaços específicos, colocou para os movimentos sociais a questão da institucionalização que, por sua vez, vinculasse à inserção institucional junto ao aparato estatal.

A institucionalização não necessariamente implica em relações formais com o aparelho Estado. Conforme já mencionado anteriormente, a organização formal dos movimentos confere maiores possibilidades de reconhecimento por parte daqueles que participam direta ou indiretamente do processo decisório, isto é, o acesso legalizado às estruturas estatais, seja no planejamento, na consulta ou na execução.

Pode ocorrer, no entanto, que o movimento esteja institucionalizado mas não tenha interesse em estabelecer relações deste tipo, o que não exclui formas de negociações e inter-relações entre o Estado e os movimentos em questão, seja por meio de partidos, sindicatos e outros tipos de organização, ou por contatos informais com a burocracia estatal.

Quando se fala em inserção institucional pressupõe-se a existência de uma organização formal que atue junto ao aparato estatal, isto é, participe das instâncias decisórias das políticas públicas. Portanto, um movimento pode ser institucionalizado – por exemplo, o próprio Movimento dos Sem Terra, MST – sem que esteja inserido institucionalmente.

O próprio processo histórico condicionou, em grande parte, o posicionamento dos movimentos sociais. Constituídos à margem das estruturas tradicionais de poder e representação políticas – governo, partidos e Estados -, e dos atores tradicionais, como os grupos de interesse e classes sociais, os movimentos sociais visavam não apenas a consolidação democrática, mas a própria reinvenção da democracia. (Paoli, 1995, p. 27).

Com a elaboração da nova Carta Constitucional, promulgada em 1988, e com o processo em curso de consolidação da democracia política o contexto para os movimentos sociais pudessem se afirmar em bases propositivas estava em construção.

Os anos 90 trouxeram inúmeras modificações políticas, culturais, econômicas e sociais. O *impeachment* do primeiro presidente eleito por voto direto, a adoção de princípios neoliberais na gestão governamental, demandas por distribuição de renda e maior igualdade social, dentre outras, marcaram este período.

Simultaneamente, implicou, para os movimentos sociais, face a este novo contexto, a necessidade de uma auto-reflexão acerca de suas práticas.

As identidades coletivas, para além das carências sociais, foi redefinida,

ainda que o substrato, a diferença pautada na igualdade do “direito a ter direitos” permanecesse. Por conseguinte, esta própria redefinição exigiu que se ampliassem os espaços de atuação, não apenas em relação às bases, “para dentro”, mas também em direção ao Estado, “para fora”, como objetivos em disputa, legitimidade que se transforma em legalidade, reconfigurando e ampliando a própria noção do político.

Visando à transformação das práticas e estruturas políticas, onde a negociação não ocorresse a partir de heranças clientelísticas, patrimonialistas ou corporativistas, mas que apontassem para novas premissas - com o argumento e o reconhecimento das diferenças assentados em regras preestabelecidas e não excludentes - as organizações/movimentos da sociedade passaram a ver nas relações com a burocracia estatal uma necessidade para o avanço de seus projetos políticos, e para a “reinvenção” da democracia.

Simultaneamente, verificou-se a disseminação de um discurso que enfatiza a participação da sociedade e possíveis atributos que a caracterizariam como dotada de todas as “qualidades” para se contrapor a todos os “defeitos” do Estado brasileiro.

No entanto, tanto esta participação é enfocada diversamente, conforme se considere os diferentes projetos políticos em disputa, como ela acaba sendo reduzida à atuação das ONGs, ignorando que as organizações da sociedade não se restringem apenas a estas últimas.

No próximo item estaremos abordando a heterogeneidade presente no termo ONG, bem como os sentidos, segundo os diferentes projetos políticos em luta, que a sociedade civil pode assumir.

Segundo Avritzer (1994), o termo sociedade civil, como referencial teórico e político ressurgiu nos anos 80 em vários países ocidentais, ainda que com conotações diferentes³. Este conceito, associado à modernidade ocidental, não encontra na filosofia política do século XIX um consenso sobre as instituições, formas e funções que seriam próprias dessa dimensão.

Tem-se, contudo, um eixo comum que permeia as diversas concepções e que a situa como distinta do Estado e do mercado, uma esfera autônoma,

³ O autor está se referindo aos países do Leste Europeu, que passaram por algum tipo de identificação entre Estado, economia e sociedade, os países centrais do Ocidente, com uma tradição associativista e de instituições democráticas, e a América Latina, onde as idéias de autonomia, direitos e publicidade foram propagadas em nível do discurso, mas não chegaram a se concretizar.

baseada em laços de solidariedade social e com potencial para imprimir uma outra dinâmica tanto às instituições estatais como ao próprio papel da sociedade na deliberação de diretrizes.

Essa dinâmica, contraposta a formas de generalização de interesses que, no caso brasileiro, assumiram características corporativas e não públicas, de acordo com Avritzer (1994), é reivindicada pela sociedade civil, por meio de movimentos sociais tais como novo sindicalismo, movimentos de base ligados à Igreja Católica o associativismo profissional de classe média.

Para este autor:

"o que caracteriza a sociedade civil brasileira é a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa" (Avritzer, 1994, p. 284)

No entanto, o termo sociedade civil não aborda, exclusivamente, organizações que, além de autônomas, tenham por objetivo a generalização de interesses, e que estejam pautadas por relações solidarísticas internas.

Telles (1994, p. 47), a esse respeito, observa que é a existência de espaços públicos de representação e negociação, regidos valorativamente pela igualdade e justiça, com a premissa de universalização de direitos que podem ser efetivos à ruptura de um padrão de negociações políticas pautado no ajustamento de interesses corporativos que, segundo ela, ocorrem conforme o poder de barganha dos grupos mais organizados.

Segundo esta autora, o conceito de sociedade civil traduziria duas concepções distintas, uma que seria a comunitarista – compartilhada por Avritzer (1994) – e, a outra, liberal, que a concebe como uma dimensão relacionada ao mercado e, portanto, domínio dos interesses privados. (Telles, 1994)

A sociedade civil emergente, considerada como “novidade” no cenário recente brasileiro estaria no âmbito da primeira concepção. Para Telles:

" Se na esfera da economia o reconhecimento dos direitos significa neutralizar os automatismos de mercado, na esfera do Estado significa a constituição de parâmetros públicos que balizem a deliberação política, regulem os modos de utilização dos recursos públicos, estabeleçam as "regras do jogo" na negociação e arbitragem dos interesses envolvidos e permitam, por isso mesmo, neutralizar práticas de corporativismo e clientelismo que até agora vigoraram nas relações entre sociedade e Estado" (idem, p. 50)

As observações até agora efetuadas visam a demonstrar a não efetivação do caráter impessoal nos processos de negociação e decisão políticas, indistinto o público – identificado com o Estado – e o privado – correspondente ao mercado –, segundo as concepções dominantes e sua tradução nos mecanismos de articulação e processamento de demandas. A informalidade, a importância das relações pessoais, o clientelismo e o corporativismo constituem traços constitutivos das relações Estado-sociedade no Brasil, ainda presentes na atualidade.

Essas características constitutivas permitiram, por um lado, a intervenção estatal na organização da sociedade, selecionando e excluindo os participantes. Por outro, essa capacidade intervencionista, pautada na seletividade, tornou o Estado mais permeável a determinados interesses que, corporativos e particularísticos, adquirem um viés generalista por serem processados e implementados no âmbito estatal.

O fenômeno da emergência da sociedade civil, na sua vertente comunitarista, vem justamente apontar para a constituição e atuação de organizações e movimentos que se contrapõem à interpretação liberal. O mesmo termo, sociedade civil, abrange, portanto, atores políticos e sociais diversos, que possuem objetivos e práticas distintos. A classificação sociedade civil sem fins lucrativos é exemplar a esse respeito.

Dada a grande variabilidade que esse termo abrange, vamos nos ater às organizações não governamentais como parâmetro, visando apresentar a dualidade contida nesta concepção.

As Organizações Não Governamentais, conhecidas como ONGs⁴ não apresentam seus vínculos constitutivos apenas nas relações com os movimentos sociais, abrangendo também fundações empresariais e entidades filantrópicas, dentre outros.

O debate sobre as ONG está relacionado ao que se convencionou denominar de teoria do Terceiro Setor, que surge nos Estados Unidos em fins da década de 80. De acordo com Caccia-Bava (2000):

"Esta teoria, produzida inicialmente por economistas nos Estados Unidos, assume como axiomas a hegemonia das leis de mercado, a incapacidade do Estado atuar como regulador do

⁴ O termo ONG tem sua origem na década de 40, cunhada pela Organização das Nações Unidas – ONU –, geralmente utilizado para denominar entidades de parte do mundo desenvolvido que financiavam projetos na parte do mundo em desenvolvimento. (Teixeira, 2000, p. 11)

pacto social, e a necessidade de uma ação social eficaz, capaz de enfrentar os crescentes problemas sociais junto aos setores da sociedade mais penalizados por este novo modelo de concentração acelerada do capital e da renda" (Ibid., p. 5)

As empresas e as entidades sem fins lucrativos seriam, neste novo contexto, responsáveis pela execução de programas até então de responsabilidade estatal. A “diminuição” do tamanho e do papel do Estado seriam as premissas, bem como a separação entre sociedade civil, Estado e mercado.

A teoria do Terceiro Setor encobre a heterogeneidade presente na terminologia ONG, e na própria categoria sociedade civil sem fins lucrativos. Se o eixo comum que perpassa as diversas organizações abrangidas pelo termo Terceiro Setor é o fato de se constituírem em sociedades civis sem fins lucrativos, outros elementos tais como a base sobre a qual se sustentam, organização interna, formas de atuação, objetivos, dentre outros, conformam a complexidade inerente a esta diversidade.

Há, sob a terminologia de Terceiro Setor, um espaço em disputa, em construção, que compreende práticas orientadas pela lógica mercantil e aquelas que se pautam pela ampliação da democracia e da cidadania.

Abrange, também, uma grande variedade de atividades: prestação de serviços como saúde e educação, defesa de grupos específicos como mulheres e negros, trabalho voluntário e filantropia empresarial. Em cada dimensão podem ser encontradas expressões concretas desta diversidade.

O critério de projeto político é o mais relevante, ainda que não o único, para as tentativas de distinção. O escopo do que se chama de Terceiro Setor abrange desde instituições/organizações que visam ações pontuais, quando não assistencialistas, objetivando minimizar os efeitos perversos da lógica de mercado globalizado, até aquelas que têm por objetivo ampliar a esfera democrática, participando ativamente do redesenho das instituições políticas, redefinindo o papel e o sentido de cidadania.

Em uma definição estrita, o Terceiro Setor refere-se à especificidade, em relação ao Estado e mercado, de uma dimensão relacionada à sociedade civil. O que não é parte administrativa do Estado e que não é empresa torna-se, assim, automaticamente inserida na “sociedade organizada”, ou seja, compreende todas as organizações sem fins lucrativos – excluindo a gestão e atuação pela lógica do mercado.

No entanto, este conceito é mais utilizado pelos setores empresariais, embora abarque todas as iniciativas que tenham origem na sociedade. Como

bem ressalta Teixeira (2000), o termo acaba por enfatizar mais a questão formal das associações do que propriamente suas origens, práticas e objetivos.

De todo modo, não é possível qualificar todas as práticas empresariais como resultado de uma estratégia de *marketing*, ainda que voltadas ao “bem público”. Não somente é extremamente complexo determinar o que seja um “bem público” como há empresas que têm por objetivo não apenas ações assistencialistas mas, sobretudo, provocar reflexões e transformações nas relações sociedade-Estado.

O termo Organização Não Governamental, por sua vez, relaciona-se à concepção de Terceiro Setor, mas não há um consenso sobre a equivalência de ambos. No Brasil, tentativas têm sido feitas no sentido de diferenciá-los, por meio de associações que os agrupem. O Grupo de Institutos e Fundações Empresarias, GIFE, criado formalmente em 1994 (mas organizado desde 1989), e a Associação Brasileira de ONGs, ABONG, que se propõe a agrupar entidades que possuam uma base social são indícios nessa direção.

Não cabe aqui explorar todas as implicações e discussões que permeiam estes conceitos específicos.⁵ O que nos interessa mais de perto é verificar as possíveis funções e objetivos que estas assumem, bem como as relações que estabelecem com o aparato burocrático estatal.

Teixeira (2000) elenca as “ramificações” que este termo abrange, ou seja, as ONGs que atuaram junto aos movimentos populares nas décadas de 70 e 80 e aquelas que surgem no final da década de 80 e início dos anos 90, trazendo novos temas para o debate público, como ambientalistas e indígenas. Também neste período, verifica-se a emergência de grupos e fundações empresariais que passam a fazer um trabalho social e, também sob a alcunha de ONGs, as entidades filantrópicas.

A organização interna das ONGs, seu funcionamento e objetivos é extremamente relevante. Segundo Teixeira (2000):

“As ONGs evidentemente não estão imunes à lógica empresarial. Muitas das organizações investigadas, mesmo dentro da ABONG, estão mais próximas de uma empresa de

⁵ Um relato claro e profundo sobre as ONGs e sua heterogeneidade encontra-se em Ana Cláudia Teixeira, “ONGs, identidades em construção”, dissertação de mestrado em Ciência Política, Unicamp, 2000. Para os propósitos deste trabalho, ONGs e Terceiro Setor estarão sendo utilizados indistintamente para indicar organizações da sociedade civil. Não se identifica, no entanto, ONGs com sociedade civil, este termo apresentando maior amplitude.

consultoria, de prestação de serviços, do que propriamente de uma entidade voltada para defesa de direitos e cidadania". (Ibid., p. 82)

Dada a heterogeneidade das ONGs, é imprescindível diferenciar a sua origem, atuação e finalidades. O fato de eventualmente atuarem pressionando o Executivo e o Legislativo, e mobilizando a opinião pública, não as descaracteriza como portadoras – ou ao menos um segmento delas – de um projeto político alternativo em relação aos grupos participantes das estruturas tradicionais.

Por estarem trazendo para o debate público temas até então marginalizados, provocando reflexões e posicionamentos da sociedade e do Estado e recolocando, constantemente, a questão do “direito a ter direitos”, as atividades de pressão se inserem em um universo de atuação e propósitos muito mais amplo.

Além disso, estas atividades caracterizam-se por ser públicas e publicizadas, isto é, à medida que têm por objetivo justamente promover o debate, legalizando e legitimando práticas e direitos até então de âmbito privado, e construindo espaços públicos, são marcadas, em princípio, pela transparência e ampliação dos participantes.

O mesmo não se pode dizer das organizações histórica e culturalmente participantes dos processos decisórios. Primeiro porque sua ação não tem como premissa necessária a construção do interesse coletivo, por meio do debate, da deliberação. As suas práticas e formas de pressão, por sua vez, também não implicam, por definição, na transparência, e não é certo o questionamento de eventuais práticas tais como o clientelismo, corporativismo, patrimonialismo e outros “ismos”, geralmente presentes nos processos decisórios no Brasil, e tradicionais nas relações Estado-sociedade.

É importante ressaltar, no entanto, que nem todas as ONGs são comprometidas com a superação destas práticas tradicionais. E é justamente este o “nó górdio”, onde a questão discursiva equaliza organizações e práticas tão distintas.

Há, ainda, dois pontos que devem ser considerados. Um concerne ao financiamento destas organizações. Não temos elementos para afirmar o montante de recursos públicos destinado à execução das atividades destas entidades, mas sabe-se que não é pouco. Subsídios diretos e indiretos por parte do governo tornam-se cada vez mais imprescindíveis em uma época em que financiamentos externos decaem. Juntamente a esta questão, discute-se em que medida entidades privadas seriam legítimas para traduzir o interesse público.

Uma outra problemática que se coloca é a intensa profissionalização sofrida por algumas ONGs. Muitas delas configuram-se como essencialmente prestadoras de serviços e, eventualmente mais preocupadas com resultados da relação eficácia-eficiência do que em *ampliar o maior número possível de pessoas para construir o que seja o interesse coletivo*.

O que vimos tentando demonstrar é que termos tais como ONGs, movimentos sociais, Terceiro Setor, não encontram definições fáceis. Se não houver o pressuposto da heterogeneidade que cada um deles implica, e a análise concreta de casos, dificilmente uma afirmação *a priori* pode ser feita.

Ocorre que, a despeito desta diversidade, é importante apontar para a construção de um segmento autônomo face ao Estado, que visa a reconstrução de sentidos e práticas diversas daquelas predominantes nas relações historicamente estabelecidas entre Estado e sociedade. Construção esta que sofre reveses, que oscila muitas vezes, mas que emergiu e que é hoje uma realidade coexistindo, contudo, com outras organizações e práticas tradicionais.

Por outro lado, não é possível afirmar que representam, e apresentam, apenas virtudes. As ONGs, segundo concepção, podem sim aderir às práticas tradicionais de negociação política. Podem ser cooptadas, renunciando aos seus projetos originais. Podem, por isso, constituir-se em organizações que têm por objetivo interesses que nem sempre são coletivos, mas coletivizados⁶.

A base sobre a qual se erige as ONGs condiciona, em grande parte, o formato de relações, formais e informais, com o aparato estatal. Por outro lado, esta base conforma tipos específicos de pressão, ora inseridos nas práticas mencionadas – clientelismo, fisiologismo, corporativismo -, ora superando-as ou reconstruindo-as sob outros moldes, visando a uma participação ampla dos diversos interessados, bem como a visibilidade e publicidade das mesmas.

Teixeira (2000), analisando as relações entre ONGs e Estado, constata que as ONGs apresentam uma certa relutância em utilizar o termo parceria. Para elas, o termo pressupõe igualdade o que, nas relações com o Estado, dificilmente se verifica.

A partir da análise concreta de projetos estabelecidos entre Estado e sociedade⁷ - representada pelas ONGs -, a autora estabelece uma tipologia sobre

⁶ Sartori (1994) observa que uma decisão coletiva refere-se aos tomadores de decisão, enquanto que a decisão coletivizada abrange o impacto dessa decisão, não sendo necessária a coincidência entre os dois universos nos processos democráticos. Nós discordamos dessa afirmação.

os padrões de atuação que embora reconheça não ser exaustiva, fornece uma linha para se pensar nas diferentes lógicas que permeiam estes vínculos.

Um primeiro tipo seria o “encontro pressão”, onde não há um contrato formal estabelecendo as relações, que podem ser mais ou menos conflituosas ou cordiais. A maior informalidade permite que o projeto, geralmente conduzido pelo Estado, possa ser criticado mais livremente.

O “encontro prestação de serviços” configura uma relação mais distanciada entre Estado e sociedade, ainda que formalizado. Geralmente abrange projetos específicos, pareceres, relatórios, financiados pelo Estado, o que limita a capacidade crítica, à medida que a seleção prévia dos mesmos já pressupunha a adequação a certas regras e critérios. De acordo com Teixeira, a competitividade entre as ONGs é estimulada, onde *“Este tipo de encontro se caracteriza por uma lógica basicamente mercantil, no qual o critério predominante é a eficiência do projeto, seus resultados quantificáveis e mensuráveis”*. (Teixeira, 2000, p.123)

Os projetos elaborados conjuntamente por ONGs e Estado caracteriza o terceiro tipo, o “encontro participativo”. Não apenas a elaboração, mas também a execução é efetuada por ambas as partes, sendo que geralmente a iniciativa parte da sociedade, e o Estado a encampa. As relações são formalizadas, havendo espaço para críticas mútuas, com co-responsabilidade.

Há vários elementos que devem ser considerados na configuração de tal ou qual tipo de relação. A autonomia destas organizações frente ao Estado, mercado e as demais organizações; a organização interna; a estrutura do aparato estatal; os projetos políticos envolvidos; a correlação de forças do momento; a importância e capacidade de mobilização social; a efetivação real desta participação.

Tem-se observado, recentemente, uma certa apologia ao potencial das Organizações Não Governamentais como potencialmente capazes de atuar visando reduzir as desigualdades sociais. Fala-se de participação da sociedade civil, identificada com a ação das ONGs, da constituição de uma esfera pública não estatal e da reforma do aparato estatal como elementos que, por si sós,

⁷ São eles: O Projeto Brio do Geledés, programa de capacitação e profissionalização de jovens negros; Fala Preta, sobre a discriminação racial no mercado de trabalho; a atuação da Ação Educativa na implementação do Centro de Referência da Juventude de Santo André; atuação da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids junto ao Programa DST/Aids do Ministério da Saúde; atuação da Fundação SOS Mata Atlântica junto ao Projeto de Despoluição do Rio Tietê.

redefiniriam e reconstruíriam um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

No entanto, conforme o exposto, as ONGs são uma dimensão da sociedade civil, juntamente com sindicatos, associações de classe, movimentos sociais, dentre outras -, que é muito mais ampla e complexa. Nem todas as ONGs, por outro lado, necessariamente estão comprometidas com a construção de espaços públicos de deliberação e debate.

Também é necessário reafirmar que o termo sociedade civil pode assumir sentidos distintos, implicando em um reforço de participação de grupos/ organizações tradicionalmente partícipes dos processos decisórios, ou abrangendo movimentos que tenham se constituído de modo autônomo, e permeado por laços solidarísticos.

Até o momento, tratou-se de fazer um retrospecto sobre organizações da sociedade que se constituíram de modo autônomo face ao Estado (movimentos sociais), orientadas por laços solidarísticos estabelecidos a partir de carências comuns.

Em seguida, tentamos relacionar esses movimentos com o que tem sido considerado como a emergência da sociedade civil no Brasil. No entanto, o termo sociedade civil não é passível apenas de uma única e exclusiva interpretação/significado, apresentando as vertentes comunitarista e liberal.

As ONGs, como parte da sociedade civil, foram abordadas como exemplo dos diferentes projetos políticos em disputa, isto é, procurou-se demonstrar que uma mesma configuração legal pode traduzir práticas e objetivos diferenciados.

A disseminação de um discurso que defende a constituição de uma esfera pública não-estatal está diretamente relacionada às dualidades verificadas acima. Segundo os grupos/projetos a que se vincula, esta esfera pública não-estatal pode ter por objetivo a constituição de espaços públicos de deliberação e debate, com ampla participação da sociedade ou, de modo oposto, significar privatização de serviços e funções que, até então de âmbito estatal, reforçam a exclusão, a seletividade dos participantes e a privatização do público.

Em 1990 Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da República, em uma disputa polarizada nitidamente entre forças progressistas – articuladas em torno da candidatura de Lula, pelo Partido dos Trabalhadores – e conservadoras, representadas pelo próprio Collor.

O discurso das forças conservadoras estava direcionado à necessidade do país em se modernizar, o que implicava em “enxugar o Estado”, isto é,

privatizar, terceirizar, e adotar diretrizes neoliberais de gestão estatal.

Escândalos de corrupção atravessam o período em que Collor exerceu a presidência, culminando em processo de *impeachment* já no ano de 1992, e a ascensão do vice-presidente, Itamar Franco, à presidência.

Este período, marcado por grande instabilidade política e econômica, iniciou o processo de “abertura” da economia brasileira, e lançou as bases para o novo desenho institucional do Estado, sistematizado durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), eleito a partir de uma composição com forças conservadoras, em oposição a Lula que, novamente candidato, expressava as forças progressistas.

A proposta para a Reforma do Estado foi articulada no MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado -, criado em 1996, tendo por titular o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

A base de tais propostas fundamentou-se na concepção de administração pública gerencial, em substituição à administração pública burocrática. Enquanto que esta última teria por foco o processo de formulação de políticas, levando à centralização decisória como estratégia, a administração gerencial visaria, sobretudo, a obtenção de resultados, por meio da descentralização de atividades, com delegação de autoridade e orientada para o cidadão. (Bresser Pereira, 1998, p. 28)

Para o alcance de objetivos de uma administração descentralizada foram definidos quatro núcleos: o núcleo estratégico, definindo as leis e as políticas, compreendendo o Parlamento, o Judiciário e o Executivo; as atividades exclusivas, responsáveis pela cumprimento de Leis e políticas, abrangendo a política, agências reguladoras, agências arrecadoras de impostos, de financiamento e fomento; os serviços não exclusivos, como aqueles oferecidos tanto pelo Estado quanto pela iniciativa privada, ou setor público não estatal; e a produção de bens e serviços para o mercado, de responsabilidade das empresas privadas. (idem, p. 34)

O redesenho do Estado trouxe como proposta um novo formato das relações público-estatal-privado, a partir da criação de Agências Regulatórias e de organizações sociais, com modificações no Regime da Previdência Social, o fim do monopólio estatal em várias atividades, e a busca de contenção do déficit fiscal, priorizando-se o combate à inflação.

Os conceitos de governabilidade e governança adquirem especial sentido para se compreender essas modificações. Governabilidade implicaria nas condições mais gerais – estruturais – do exercício do poder e, governança, referindo-se à participação da sociedade, onde o processo de formulação e

implementação das políticas seria estabelecido de modo mais transparente.

Para tanto, foi idealizada uma estrutura, amparada na realidade de países europeus, principalmente da Inglaterra, subdividida em atividades exclusivas e não exclusivas de Estado, classificadas de modo que justificasse a renúncia estatal na execução de certos serviços e funções, tais como as verificadas nos setores social e científico.

Estas atividades, segundo proposta de Bresser Pereira (1997) não devem permanecer dentro do Estado, ou seja, ser monopólio estatal, e nem privadas, isto é, voltadas para o lucro e o consumo privado.

Argumenta-se que a Reforma do Estado nessa dimensão não implica em privatização, mas em “publicização”, que seria a transferência destas atividades para um setor público não estatal. Entre as formas de propriedade estatal e privada constitui-se o que autor denomina de “propriedade pública não-estatal”.

Fundações e associações que estão voltadas para o interesse geral são públicas e podem ser estatais, se parte do aparato do Estado, ou públicas não-estatais, identificadas com as entidades do Terceiro Setor, entidades sem fins lucrativos, organizações não governamentais e organizações voluntárias. (Bresser Pereira, 1997, p. 26)

Afirma Bresser Pereira:

*“(...) No momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não estatal pode Ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia”.
(Ibid., p. 27)*

A ampliação dessa esfera pública não-estatal deve ocorrer a partir de duas dimensões: da sociedade, que cria entidades conforme designação anterior, e do Estado, que publiciza serviços sociais e científicos.

Essas atividades públicas não-estatais, quando publicizadas, constituem as organizações sociais, que diferenciam-se do processo de tercerização, de acordo com Bresser Pereira, este último identificado com atividades de apoio àquelas exclusivas do núcleo estratégico do Estado.

A Lei federal de 15/05/98 criou o Programa Nacional de Publicização e estabelece critérios para a contratação de organizações sociais para prestar serviços executados pelos órgãos públicos estatais. As organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos devem apresentar, no entanto, em seu

Conselho de Administração, membros do Executivo Federal.

Alguns setores, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT) têm questionado a constitucionalidade desta lei no Supremo Tribunal Federal (STF), alegando que, na realidade, trataria-se de um projeto de “privatização” dos aparelhos públicos, transferindo para um setor público não-estatal a execução de serviços em diversas áreas que privilegia a forma privada de gestão. (Folha de São Paulo, 12/07/01, Caderno C, p. 5)

O modelo proposto a partir da constituição de um setor público não-estatal, viabilizado por meio da “publicização”, ou organizações sociais, é interessante. À sociedade, articulada em torno de entidades privadas sem fins lucrativos, caberia a execução de serviços supostamente com maior eficiência do que o Estado. Este, por sua vez, transferiria recursos e, ao mesmo tempo em que não é mais responsável diretamente pela qualidade e amplitude do “atendimento”, participa indiretamente da administração destas organizações, entidades civis sem fins lucrativos.

Verificando a argumentação de Bresser Pereira, constata-se que ele cita Tarso Genro, intelectual e membro do PT, como defensor das organizações públicas não-estatais, alternativa ao processo de privatização. O mesmo PT que impetrou ação de inconstitucionalidade de Legislação relacionada ao tema.

No entanto, é necessário diferenciar ambas as propostas, ainda que sinteticamente.

A proposta de construção de uma esfera pública, por setores progressistas, diverge daquela relacionada à proposta originada no âmbito estatal. Aqui, trata-se sobretudo de eliminar ou reduzir gastos e custos, com o Estado assumindo a função de regulador, o que implica em transferência de atividades até então de âmbito estatal para um setor “privado, mas público”.

Aqueles que têm como objetivo a democratização da sociedade e do Estado, considerando a política em sentido amplo, e não apenas restrita a processos decisórios, vêm na construção de uma esfera pública não estatal um espaço para a aprendizagem coletiva, para a participação real da sociedade não restrita a decisões pontuais, mas como capaz de decidir os seus próprios rumos.

Essa esfera pública não-estatal, contraposta àquela defendida por Bresser Pereira (1997; 1998), pressupõe a comunicação, o diálogo e a articulação das diferenças em bases e regras preestabelecidas para que a deliberação ocorra em bases iguais para todos os participantes. Esta esfera tornaria possível a emergência dos conflitos, comumente reprimidos ou anulados na história do Brasil.

A democratização da sociedade, do Estado, e das relações entre ambos,

visando à construção de uma esfera realmente pública no Brasil pressupõe que a partir da deliberação conjunta, interesses individuais sejam legitimamente reconhecidos pelo outro para que ocorra sua concretização, o que é possível se se verifica o diálogo nestes espaços.

Avanços ocorreram e continuam a se verificar. Os movimentos sociais e muitas das Organizações Não Governamentais têm atuado no sentido de se constituírem em espaços públicos de deliberação e debate, tensionando medidas para a construção de uma esfera pública não-estatal. Fóruns de debates, Conselhos Municipais de Saúde, os Orçamentos Participativos implementados na gestão do Partido dos Trabalhadores são também expressão dessa reivindicação e luta concreta.

Estes espaços têm por objetivo dar alto grau de publicidade às relações e negociações estabelecidas em seu interior, já que não são espaços fechados, mas abertos para a inclusão de novas demandas e membros.

Quando inseridos institucionalmente, no entanto, a questão da autonomia dessas organizações, entendida como capacidade de elaborar, manter e defender um projeto político próprio, face ao Estado e outros interesses, esbarra em problemas tais como as desigualdades de conhecimento técnico, possibilidades de capacitação e a existência de recursos financeiros.

As organizações sociais, nesse sentido, podem se constituir menos em espaços de co-gestão e mais em locais de legitimação de decisões e propostas que são articuladas em outro âmbito, menos com funções de publicizar os conflitos e mais com a função de neutralizar eventuais – e desejáveis – diferenças e conflitos.

Nem todas as experiências articuladas em torno da relação Estado-sociedade-iniciativa privada têm ocorrido na direção do “menos”. Muitas delas, como os Orçamentos Participativos, e as próprios Conselhos Municipais, já mencionados, ou a experiência das Câmaras Setoriais podem, e puderam, redefinir as relações público-privado em alguma medida.

Nesse sentido é que Tarso Genro define a esfera pública não-estatal, isto é, como espaços de co-gestão, onde o Estado não é um ator privilegiado, mas um membro como os demais participantes, onde o compartilhar do poder estatal com a sociedade civil não isenta o Estado de suas responsabilidades públicas. Trata-se, portanto, de construir o controle público da sociedade sobre o Estado, sem desconstruir o Estado.

Não nos parece que seja esta a proposta de “publicização”. Eventualmente, pode ocorrer que as organizações sociais se constituam,

efetivamente, em espaços públicos, regidos pelo diálogo e pela deliberação. No entanto, embora haja tentativas sistemáticas de diferenciar as atividades das organizações sociais daquelas terceirizadas, e mesmo privadas, a impressão que se tem é que é grande a probabilidade de se constituírem em espaços de execução de serviços.

Os movimentos sociais articulados no final da década de 80 sofrem tensões para a inserção institucional, como parte do processo de “reinvenção da democracia”. A proliferação das ONGs, nos anos 90, apresentam grande heterogeneidade. Teixeira (2000) mostra como há diferentes vínculos constitutivos, bem como a diversidade que permeia as relações entre estas organizações e o Estado.

O discurso da participação da sociedade civil, a condição de cidadania, a construção democrática e outros temas que têm atravessado a agenda da sociedade e Estado brasileiros tem se servido de conceitos que, no entanto, não são unívocos. Corre-se o risco, como diz Ottmann (1995), de uma “catacrese semântica” – inversão de significados – que não restringe apenas ao campo do discurso, mas também na realidade concreta.

Quando o objetivo é a construção do interesse público, “*uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade*” (Telles, 1995), emergindo e tornando públicos os conflitos, refundando a República e “reinventando” a democracia, estas questões não são de somenos importância.

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- CACCIA-BAVA, Silvio. **O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI**, mimeo. 2000.
- CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**. São Paulo: Cia das Letras, 1991
- DURHAM, Eunice. Movimentos sociais – a construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.10, 1984.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1991.
- GENRO, Tarso. O novo espaço público. Folha de São Paulo, 9/6/96.
- _____. O controle público do Estado, Folha de São Paulo, 22/3/95.

- OTTMANN, Gotz. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 41, 1995.
- PAOLI, Maria Célia. “Movimentos sociais e democracia no Brasil: em busca de um estatuto político” In: HELMANN, Michaela. **Movimentos sociais e democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero, 1995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma administrativa e administração pública gerencial In: _____. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- _____. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 25, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994, v. 1.
- TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil, direitos e espaços públicos. **Revista Pólis**, n. 14, 1994.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Identidades em Construção: as Organizações Não Governamentais no Processo Brasileiro de Redemocratização**. 2000. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.