

Elenaldo Teixeira

O LOCAL E O GLOBAL

Limites e desafios da participação cidadã



Este é um livro indispensável, notadamente no momento em que uma globalização selvagem, políticas neoliberais e o culto ao “deus” mercado destroem as instâncias de regulação social, eliminam direitos e corroem a própria noção de cidadania, ampliam as desigualdades e a pobreza e até ameaçam a democracia, pelo desencanto com a sua (in)eficácia social.

Abordando um tema relevante, o autor desenvolve uma densa discussão teórica, chegando ao conceito de “participação cidadã” e questionando o seu significado, problemas e condições. Utiliza uma ampla variedade de procedimentos de pesquisa, com ênfase na observação participante, o que lhe permitiu obter, analisar e apresentar um acervo extremamente rico de experiências sobre essa participação em diversos países, principalmente no Brasil e na Espanha.

O LOCAL E O GLOBAL

Límites e desafios da participação cidadã



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

Heonir Rocha

Vice-Reitor

Othon Fernando Jambeiro Barbosa

Pró-Reitor de Extensão

Paulo Costa Lima

Pró-Reitor de Planejamento e Administração

Wilson Araújo Lopes

Pró-Reitor de Graduação

Paulo de Arruda Penteado

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

Jailson Bittencourt de Andrade

Coordenadora para atividades de Extensão

Ana Maria de Carvalho Luz

Assessora para atividades de Extensão

Maria Clara Barretto de Freitas Melro

EQUIP — Escola de Formação Quilombo dos Palmares

Conselho Diretor

Quitéria Ferreira
Drance Elias da Silva
Risadalvo José da Silva
Mônica Rodrigues Costa
Maria José Costa

Conselho Fiscal

Ilena Felipe Barros
Jean Marie van Damme
Rosângela Alves

Conselho Editorial

Acácio Araújo
Valéria Rezende
Flávio Lyra de Andrade
Paula de Andrade

Equipe de Educadores(as)

Carmen Sílvia Maria da Silva
Flávio Lyra de Andrade

Francisco Mesquita de Oliveira

Henrique Cossart
Joana D'Arc da Silva
Joana Santos Pereira
Luciene Maria de Mesquita
Paula de Andrade
Paulo Afonso Brito
Wouter van Oosterhout

Coordenação Administrativa

Edgar Amorim
Francisco Cruz
Nancy Portela
Regina Pinheiro
Rildo Veras
Rose Soares
Valdênio Sabino
Edileuza Duque
Maria José de Barros
Washington Marçal

Elenaldo Teixeira

O LOCAL E O GLOBAL

Limites e desafios da participação cidadã



O LOCAL E O GLOBAL: limites e desafios da participação cidadã
Elenaldo Celso Teixeira

Capa: DAC

Preparação dos originais: Carmen Teresa S. da Costa

Revisão inicial: Regina Martins da Matta

Revisão: Maria de Lourdes de Almeida

Composição: Dany Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Teixeira, Elenaldo Celso

O local e o global : limites e desafios da participação cidadã / Elenaldo Celso Teixeira. – São Paulo : Cortez ; Recife : EQUIP ; Salvador : UFBA, 2001.

Bibliografia.

ISBN 85-249-0795-9

1. Cidadania 2. Participação política 3. Participação social
4. Sociedade civil I. Título.

01-2316

CDD-323.042

Índices para catálogo sistemático:

1. Participação cidadã : Ciência política 323.042

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa do autor e do editor.

© by Autor

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Bartira, 317 — Perdizes

05009-000 — São Paulo-SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

e-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

EQUIP

Escola de Formação Quilombo dos Palmares

Rua Inajá, 117 — Coqueiral

50791-060 — Recife - PE Brasil

Telefax: + 55 (81) 3455 2517

e-mail: equip@truenet.com.br

Impresso no Brasil — agosto de 2001

Aos que me acompanharam no dia-a-dia, às vezes de
perto, às vezes a distância, e souberam, com seu carinho e
aconchego, dar-me forças e energias, compreendendo as
minhas ausências.

A *Maria do Carmo*, companheira solidária em todos os
momentos, com todo afeto.

A *Tiago, Ana Rosa e Marina*, filhos diletos.

IN MEMORIAM

A meu saudoso pai, *Wanderley*,

A minha mãe, *Guiomar*, a quem não pude dizer o último adeus,

Ao irmão amigo, *Wandinaldo*,

A minha irmã, *Edivanda*, militante das CEBs nos duros tempos da ditadura.

RECONHECIMENTO E GRATIDÃO

Pessoas, organizações, instituições têm um crédito neste livro e é difícil nomeá-las todas. Cabe-me citar algumas como referência para meu preito de gratidão, extensivo a todos que, por diferentes formas, contribuíram para que eu pudesse publicá-lo.

Inicialmente, gostaria de reportar-me aos que me proporcionaram informações, documentos, dados, testemunhos, exemplos vivos de participação cidadã. Na região de Feira de Santana, aos sindicatos de trabalhadores rurais, às associações comunitárias e de pequenos produtores, dos quais, com o risco de cometer injustiça, cito algumas figuras — *Leninha, Ismael, Cristina, Ivone, Márcio*, pastor *Jorge* — lembrando, entretanto, que na base de tudo esteve sempre o MOC, onde tive a oportunidade de interagir com vários dos dirigentes e técnicos — *Albertino, Naidison, Ildes, Sônia, Terezinha, Cristina, Clodoaldo, Nilton, Corsini* — e com vários militantes sindicais e de associações. Todos eles contribuíram para o meu processo de reflexão, que resultou na minha tese de doutorado e, agora, neste livro. Em Lençóis, o nascer de um movimento social, que acompanhei desde o início, pelo *impeachment* do prefeito, instigou-me a muitas indagações e reflexões sobre as dimensões da cidadania. No Nordeste, devo mencionar as várias ONGs com que pude contar para o acesso à documentação que me era necessária: Cepes, Cepava, Centrac, Equip, Centro Josué de Castro, Sactes. Duas figuras nordestinas merecem registro especial, pela sua bravura e determinação na ação coletiva: *José Arimatéia*, de Esperantina (PI), advogado da “transparência das contas municipais”, e *José Cordeiro*, vereador de Euzébio (CE), ponte com a sociedade civil na luta pela democratização do poder local.

Na Espanha, não teria sido possível realizar o trabalho a que me propus sem o apoio de algumas organizações e pessoas que se tornaram meus amigos. Gostaria de destacar a Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña e a Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona, pela atenção especial de *Jorge Gazull* e *Pepi Martí*, que me propiciaram o acesso a entidades de várias comunidades, e o apoio e suporte do IEPALA. Esta última organização mediou meus contatos em algumas cidades importantes, para o que contribuíram decisivamente o esforço e a solicitude de *Liliana* e a presteza de *D. Carmelo*. Ainda naquele país, cabe-me salientar a disponibilidade de vários dirigentes de ONGs, como a Intermón, Acsur, Hegoa, Sodepaz, Setem, Manos Unidas, Federação de ONGs da Catalunha, fornecendo-me documentos e informações e discutindo ações

e projetos desenvolvidos no Terceiro Mundo, e a atenção do prefeito de Arbucies, exemplo de liderança democrática radical.

Da Universidade Complutense de Madrid, menciono, agradecido, o professor *Tomas Villasante*, que me tornou possíveis o acesso à metodologia que desenvolve com um grupo de pesquisadores e a oportunidade de participar das “Jornadas Estatales Investigación — Acción Participativa”.

Lola Luna, professora da Universidade de Barcelona, aceitou-me como tutora e acompanhou-me em todo o processo de investigação na Espanha, abrindo pistas e espaços, estimulando a reflexão, criando oportunidades de debate com outros pesquisadores; sua simpatia e calor humano cativaram-me e a minha família.

Entre os brasileiros presentes em Barcelona, a solidariedade de *Dirce* que me acolheu em seu apartamento, de *Chico e Cláudia*, *Rodô*, *Elias*, *Vilma*, *Elza* e *Pompeu*.

Em Portugal, a OIKOS, por meio do seu diretor, prof. *A. Jardim Gonçalves*, proporcionou-me as condições para a interação com Associações de Desenvolvimento Local, e a participação, em Lisboa, em seminários sobre o Nordeste brasileiro.

Em termos institucionais, gostaria de ressaltar o apoio do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia da UFBA; de agradecer à UNEB, pelo incentivo da atual reitora, prof^a Ivete Alves Sacramento, na época diretora do CETEBA, e ao Departamento II, pela minha liberação; e ao Departamento de Ciência Política da USP, à Capes e ao CNPq, pelas bolsas concedidas, sem esquecer a presteza e atenção da *Rai*, secretária do Departamento de Ciência Política da USP.

Entre os colegas do curso de doutorado com quem estabeleci laços, importa mencionar *Josênio Parente*, *Roberto John*, *Sérgio Melo* e, especialmente, *Maria de Lurdes*, a *Lurdinha*, que se tornou minha interlocutora permanente. Na permanência em São Paulo, para cumprir os créditos acadêmicos, foi fundamental o apoio de *Irene* e *Delvaci*, não só pela acolhida em sua casa, como pelo desvelo e carinho com que me trataram.

Importa-me, também, referir as professoras *Inaiá Carvalho*, da UFBA, e *Vera Telles*, da USP, que me valeram com estímulo e ajuda na reflexão em vários momentos do meu percurso de investigação. E *Regina Martins da Matta*, pelo atento trabalho de revisão, e, posteriormente, de adaptação do texto para publicação; a *Dadá e Júnior*, pelo apoio técnico na formatação do texto de tese.

Finalmente, a minha reconhecida menção ao prof. dr. *Lúcio Kowarick*, pelo acompanhamento de todo o meu processo de doutorado e solicitude e pertinência das observações e orientações, e aos demais componentes da Banca Examinadora: prof. Gabriel Cohn, prof^a Maria Victória Benevides, prof^a Inaiá Carvalho e prof^a Maria Célia Paoli, cujas sugestões e comentários me estimularam na árdua missão de adaptar o texto para publicação.

Um agradecimento especial devo ao prof. Paulo Lima, da Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, que fez publicar o texto da tese na íntegra, para distribuição na Universidade, e estimulou e apoiou a presente co-edição, juntamente com a Escola Quilombo de Palmares (EQUIP), ONG pernambucana.

A todos, a minha mais sincera gratidão e reconhecimento.

SUMÁRIO

<i>Siglas</i>	13
<i>Prefácio / Prof. Dr. Lúcio Kowarick</i>	17
<i>Introdução</i>	19
CAPÍTULO 1 — PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIEDADE CIVIL	23
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	25
Os diversos tipos de participação	25
As condições para a participação política	27
A participação cidadã	30
O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DEMOCRÁTICO	33
A participação no processo de tomada de decisão	33
A dimensão educativa e integrativa do processo de participação	36
A participação como controle social	38
A dimensão expressivo-simbólica da participação	40
SOCIEDADE CIVIL — ESPAÇO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO	41
Sociedade civil — elementos para a reconstrução do conceito	42
Questionamentos ao conceito de <i>sociedade civil</i>	43
Sociedade civil e direitos	45
Sociedade civil, espaço público e esfera pública	46
Sociedade civil, espaços públicos e poder local	50

CAPÍTULO 2 — A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA SOCIEDADE	
CIVIL GLOBAL	53
SOCIEDADE CIVIL GLOBAL	55
IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO	56
REAÇÃO ÀS POLÍTICAS GLOBAIS E AÇÃO CIDADÃ	59
Atuação da sociedade civil nos organismos financeiros internacionais	59
Atuação nas organizações do sistema das Nações Unidas	63
Participação nas conferências internacionais	64
Ações locais de dimensão global	69
REDES INTERNACIONAIS DE ORGANIZAÇÕES: SOCIEDADE CIVIL	
GLOBAL — ARTICULAÇÃO COM O LOCAL	72
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PODER LOCAL	74
CAPÍTULO 3 — A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PODER LOCAL: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	93
ORGANIZAÇÕES DE BASE NO TERCEIRO MUNDO: ALGUNS EXEMPLOS ...	95
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NOS PAÍSES DA EUROPA: ALGUMAS INDICAÇÕES	98
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PODER LOCAL	100
ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO	102
Modelo de participação cidadã no poder local na Espanha	108
CAPÍTULO 4 — SOCIEDADE CIVIL EMERGENTE NO BRASIL	119
SOCIEDADE CIVIL EMERGENTE: DA RESISTÊNCIA À DITADURA MILITAR À CONSTRUÇÃO DE DIREITOS	121
A ética na política	123
A ação da cidadania	124
A luta pela moradia e reforma urbana	126
A luta pela terra e política agrícola	127
A luta dos assalariados do campo e da cidade	130
A luta pela construção de identidade e pelos direitos humanos	133
A luta pelo meio ambiente e desenvolvimento sustentável	136
Uma nova institucionalidade	137

ESFERA PÚBLICA, ESPAÇOS PÚBLICOS: NOVOS ATORES, NOVOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO	138
CAPÍTULO 5 — PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PODER LOCAL: ALGUMAS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL	161
A PARTICIPAÇÃO “COMUNITÁRIA” E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO	162
O PATROCÍNIO OU INDUÇÃO PELOS GOVERNOS LOCAIS	163
CIDADANIA E GESTÕES DO PT	165
EXPERIÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL	167
Espaços públicos autônomos	167
Controle social do poder público municipal	167
Elaboração e execução do orçamento e políticas públicas	169
Capacitação: ação e reflexão	170
ONGs e participação no poder local	171
MECANISMOS E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL	172
VALENTE — A OUSADIA DE CONSTRUIR BASES E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	174
O tecido associativo atual: expansão e fragilidades	175
A APAEB — a fibra dos pequenos produtores rurais	176
Articulação das organizações: do local ao internacional	177
Ação coletiva pelo desenvolvimento regional	178
Conflitos e parcerias entre as organizações — relações com o poder local	180
O papel econômico e político das organizações na participação cidadã	181
CAPÍTULO 6 — POTENCIALIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	193
<i>Anexo 1</i>	<i>201</i>
<i>Bibliografia</i>	<i>205</i>

AATR — ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS
AAVV — ASOCIACIONES DE VECINOS (Espanha)
ABI — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE IMPRENSA
ABIFA — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE FUNDIÇÃO
ABONG — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs
ABRA — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA
ABRAÇO — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RÁDIOS COMUNITÁRIAS
ACSUR — ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR (Espanha)
ACUDA — ACUERDO NACIONAL POR LA DEMOCRACIA (México)
AECOFABA — ASSOCIAÇÃO DE ESCOLAS FAMÍLIA AGRÍCOLA DA BAHIA
AEDENAT — ASOCIACIÓN ECOLOGISTA DE DEFENSA DE LA NATURALEZA (Espanha)
AJUP — APOIO JURÍDICO POPULAR
AMESC — ASSOCIAÇÃO DE MOVIMENTOS E ENTIDADES SOCIAIS CONVENIADAS
ANAMPOS — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MOVIMENTOS POPULARES E SINDICAIS
ANDES — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DOCENTES
ANMTR — ARTICULAÇÃO NACIONAL DE MULHERES TRABALHADORAS RURAIS
ANPUR — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO
ANSUR — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SOLO URBANO
APAEB — ASSOCIAÇÃO DE PEQUENOS AGRICULTORES DO ESTADO DA BAHIA
APC — ASSOCIAÇÃO PARA O PROGRESSO DA COMUNICAÇÃO
APCR — PROGRAMA DE APOIO ÀS PEQUENAS COMUNIDADES RURAIS
APEC — FÓRUM DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA NA ÁSIA DO PACÍFICO
APEV — ASSOCIAÇÃO DE PEQUENOS EMPREENDEDORES DE VALENTE
APLB — ASSOCIAÇÃO DE PROFESSORES LICENCIADOS DA BAHIA
ASCAN — ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO
AS-PTA — ASSESSORIA E SERVIÇOS A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA
BID — BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BNB — BANCO DO NORDESTE DO BRASIL
CAPOIB — CONSELHO DE ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO BRASIL
CAR — COMPANHIA DE AÇÃO REGIONAL
CASA — CENTRO DE ONGs PARA AÇÃO RELACIONADA COM O AJUSTE ESTRUTURAL
CAT — CENTRAL AUTÔNOMA DE TRABALHADORES
CAVE — CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE VECINOS DEL ESTADO ESPAÑOL (Espanha)
CBIA — CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA
CCEJ — CITIZEN'S COALITION FOR ECONOMIC JUSTICE (Coreia do Sul)
CCOAIB — CONSELHO DE CONCERTAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DE APOIO A INICIATIVAS DE BASE (Ruanda)
CCOO — COMISIONES OBRERAS (Espanha)
CE — CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
CEAP — CENTRO DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDEDORES
CEAP — CENTRO DE ARTICULAÇÃO DE POPULAÇÕES MARGINALIZADAS
CEARAH — CENTRO DE ESTUDOS, ARTICULAÇÃO E REFERÊNCIA SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS
CEAS — CENTRO DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL
CEB — COMUNIDADE ECLESIAL DE BASE
CEBEMO — CATHOLIC ORGANIZATIONS FOR JOINT FINANCING OF DEVELOPMENT PROGRAMS
CECU — CONFEDERACIÓN ESTATAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (Espanha)
CEDAG — COMITÊ EUROPEU DE ASSOCIAÇÕES DE INTERESSE GERAL
CEDECA — CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
CEDIP — CENTRO DIRCEU PESSOA DE PESQUISAS SÓCIO-ECONÔMICAS

CEDITER — COMISSÃO EVANGÉLICA DOS DIREITOS DA TERRA
CEI — CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES
CENDHEC — CENTRO D. HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL
CENTRAC — CENTRO DE AÇÃO CULTURAL
CEPA — CONFEDERACIÓN ECOLOGISTA PACIFISTA ANDALUZA (Espanha)
CEPAVA — CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR DA MICRORREGIÃO DE VALENÇA
CEPES — CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR ESPERANTINENSE
CERIS — CENTRO DE ESTATÍSTICA RELIGIOSA E INVESTIGAÇÕES SOCIAIS
CESE — COORDENAÇÃO ECUMÊNICA DE SERVIÇOS
CF — CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CFÊMEA — CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA
CGT — CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES
CIDADE — CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS
CIMI — CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO
CIVIS — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESÁRIOS PELA CIDADANIA
CINEP — CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (Colômbia)
CI-ONG — CENTRO DE INFORMAÇÕES DE REDES PARA ONGs
CJC — CENTRO JOSUÉ DE CASTRO
CMP — CENTRAL DE MOVIMENTOS POPULARES
CNA — CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE AGRICULTURA
CNBB — CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
CNS — CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS
CODA — COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE DEFENSA AMBIENTAL (Espanha)
CODEFAT — CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
COEP — COMITÊ DE EMPRESAS PÚBLICAS
COMUL — COMISSÃO DE URBANIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO DA POSSE DA TERRA
CONAM — CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES
CONCLAT — CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CLASSES TRABALHADORAS
CONSEA — CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR
CONTAG — CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
COSISAL — COOPERATIVA DO SISAL DE VALENTE
CPT — COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
CREA — CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA
CT-COM — CONSELHO CONSULTIVO DE TRABALHADORES PARA A COMPETITIVIDADE
CUT — CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
DIAP — DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR
EBDA — EMPRESA BAIANA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA
EFTA — EUROPEAN FAIR TRADE ASSOCIATION
ENDA — ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DU TIERS MONDE (Senegal)
EQUIP — ESCOLA DE FORMAÇÃO QUILOMBO DOS PALMARES
ETAPAS — EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO
EURODAD — REDE EUROPÉIA SOBRE DÍVIDA E DESENVOLVIMENTO
EUROSTEP — EUROPEAN SOLIDARITY TOWARDS EQUAL PARTICIPATION OF PEOPLE
EZLN — EXÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL
FABS — FEDERAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS DE SALVADOR
FAMERJ — FEDERAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DO RIO DE JANEIRO
FAO — FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS
FARC — FORÇAS ARMADAS REVOLUCIONÁRIAS DA COLÔMBIA
FASE — FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL
FATRES — FUNDAÇÃO DE APOIO AOS TRABALHADORES RURAIS DA REGIÃO DO SISAL
FAVB — FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE BARCELONA (Espanha)
FEBIEX — FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE EXCEPCIONAIS, INTEGRAÇÃO SOCIAL E DEFESA DA CIDADANIA
FEMP — FEDERACIÓN ESTATAL DE LOS MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (Espanha)
FENAP — FEDERAÇÃO NACIONAL DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDEDORES

FENARJ — FEDERAÇÃO NACIONAL DE JORNALISTAS
FETAG — FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
FNA — FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS
FNRU — FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA
FOVAD — FEDERAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES VOLUNTÁRIAS DE DESENVOLVIMENTO (África)
FPM — FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
FUNAPS — FUNDO DE ATENDIMENTO À POPULAÇÃO MORADORA DE HABITAÇÃO SUBNORMAL
GACIP — GRUPO DE ARTICULAÇÃO DE CIDADANIA POPULAR
GEP-URPLAN — PUC — GRUPO DE EDUCAÇÃO POPULAR
GIFE — GRUPO DE INSTITUIÇÕES, FUNDAÇÕES DE EMPRESAS
GRET — GROUPE DE RECHERCHE ET D'ECHANGES TECHNOLOGIQUES (França)
GURI — GLOBAL URBAN RESEARCH INICIATIVE
HIC — HABITAT INTERNATIONAL COALITION
IAB — INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL
IBASE — INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS
IBEAC — INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E AÇÃO COMUNITÁRIA
ICC — INDICADOR DE COMPROMISSOS CUMPRIDOS
IEAL — INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (Espanha)
IECC — INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA
IEPALA — INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS PARA AMERICA LATINA E ÁFRICA (Espanha)
INESC — INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS
IPEA — INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
IPPUR — INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS
IPTU — IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO
IREC — INSTITUTE DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT CONSTRUIT
IRPAA — INSTITUTO REGIONAL DE PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA
ISA — INSTITUTO SÓCIO-AMBIENTAL
ISER — INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO
ISPN — INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA
ISS — IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS
ITBI — IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS INTERVIVOS
IULA — UNIÃO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÕES LOCAIS
LDB — LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO
LDO — LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
MAB — MOVIMENTO DE ATINGIDOS PELAS BARRAGENS
MAB — MOVIMENTO DE AMIGOS DE BAIRROS
MCA — MERCADO COMUM ÁRABE
MDF — MOVIMENTO DE DEFESA DOS FAVELADOS
MDST — MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DOS SEM-TERRA
MERCOSUL — MERCADO COMUM DO SUL
MLST — MOVIMENTO DE LIBERTAÇÃO DOS SEM-TERRA
MLT — MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA
MNDH — MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
MNLM — MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA
MNMMR — MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA
MNU — MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
MOC — MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA
MONAPE — MOVIMENTO NACIONAL DE PESCADORES ARTESANAIS
MSTST — MOVIMENTO SINDICAL DOS TRABALHADORES SEM-TERRA
NAFTA — NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT
NDI — NÚCLEO DE DIREITO INDÍGENA
NEAL — NÚCLEO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS
NGLS — UNITED NATIONAL NON-GOVERNMENTAL LIAISON SERVICE
NGONET — NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION NETWORK
OCUC — ORGANIZACIÓ DE CONSUMIDORES I USUARIOS DE CATALUNYA (Espanha)

OEA — ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
 OIT — ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
 OMC — ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
 OMS — ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE
 OUA — ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA
 PAC — PROGRAMA DE AÇÃO COMUNITÁRIA
 PAPP — PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR
 PARinAC — PARTNERSHIP IN ACTION
 PEA — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
 PMA — PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS
 PNBE — PENSAMENTO NACIONAL DAS BASES EMPRESARIAIS
 PND — PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
 PNUD — PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
 PNUMA — PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE
 PÓLIS — INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS
 PRD — PARTIDO REPUBLICANO DEMOCRÁTICO (México)
 PREZEIS — PLANO DE REGULARIZAÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL
 PROCERA — PROGRAMA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA A REFORMA AGRÁRIA
 PRONAF — PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR
 PSPD — PEOPLE'S SOLIDARY FOR PARTICIPATORY DEMOCRACY (Coreia do Sul)
 RIMA — RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL
 SACTES — SERVIÇO ALEMÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
 SADC — COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DO SUL DA ÁFRICA
 SAPRINetwork — STRUCTURAL ADJUSTMENT PROGRAMS REVIEW INICIATIVE NETWORK
 SEHAS — SERVICIO HABITACIONAL Y DE ACCIÓN SOCIAL (Argentina)
 SEPLANTEC — SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA
 SERPAJ — SERVIÇO DE PAZ E JUSTIÇA
 SERTA — SERVIÇO DE TECNOLOGIA ALTERNATIVA
 SETRAS — SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL
 SIN — SERVIÇO DE INTERCÂMBIO NACIONAL
 SRB — SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA
 STR — SINDICATO DE TRABALHADORES RURAIS
 TEAM — THE EUROPEAN ANTI-MAASTRICHT
 UAI — UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONAUX
 UBES — UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDÁRIOS
 UDR — UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA
 UGT — UNIÃO GERAL DOS TRABALHADORES (Espanha)
 UNCHIS — THE UNITED NATIONS CENTER FOR HUMAN SETTLEMENTS
 UNE — UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
 UNEFAB — UNIÃO NACIONAL DE ESCOLAS FAMÍLIA AGRÍCOLA
 UNESCO — UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION
 UNICEF — FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CRIANÇA
 UNM — UNIÃO NACIONAL DE MORADORES
 UNMM — UNIÃO NACIONAL DOS MOVIMENTOS DE MORADIA
 UNPAAERD — UN PROGRAM OF ACTION FOR AFRICAN ECONOMIC RECOVERY AND DEVELOPMENT
 UNRISD — INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
 USCOB — UNION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS (Espanha)
 USIS — UNIÃO DOS SINDICATOS INDEPENDENTES
 USO — UNIÓN SOCIAL OBRERA (Espanha)
 WWF — WORKING WOMEN FORUM

PREFÁCIO

Nos anos 80, boa parte da intelectualidade de esquerda depositou enormes esperanças nos assim chamados novos movimentos sociais. Depositou no sentido de que se esperava que efetivassem a tarefa de colocar em xeque as mazelas da ordem capitalista e, nas concepções mais arrojadas, superá-la. Como a classe operária, motor e parteira da história, não fora capaz de fazê-lo, a missão deslocava-se para múltiplos grupos sociais, etnias, mulheres, ecologistas e, sobretudo, para as aglutinações que lutavam por melhorias urbanas.

Na França, a escola marxista de sociologia urbana, liderada por eminentes pesquisadores como Lojkin, Preteceille, Topalov, bebia nas águas do eurocomunismo e no conseqüente reformismo e transição pacífica para o socialismo. Talvez o autor mais proeminente, por seu valor intelectual e engajamento político, tenha sido Castels: para ele, o estatuto teórico de *contradição urbana* ganhava sua plena significação marxista e revolucionária, isto é, da negação e superação dos contrários: interesses e projetos históricos das classes eram tidos como irredutíveis. Suas análises acerca do capitalismo dependente e dos movimentos sociais tiveram forte influência sobre os escritos latino-americanos. Não é o caso de fazer aqui a crítica destes estudos, que ao importar um pacote teórico que pouco tinha a ver com nossas sociedades, tornaram-se abstratos e formais, caindo em modelos explicativos que já foram designados de *deducionismo estrutural* ou de *genético-finalistas*; ou aqueles que, ao acreditar na sabedoria e força do povo, em que a solução mais democrática era a mais discutida, por dar as costas aos organismos estatais e beber na mistura das águas do neo-anarquismo e da teologia da libertação foram rotulados de *anarco-catacumbistas*.

As assim designadas contradições sociais não se moveram, tanto na Europa latina como na *Nuestra América*. Mas muito mudou, inclusive e sobretudo a derrocada das ditaduras que marcaram a história recente de vários países do continente, inclusive, do Brasil. Se os movimentos sociais perderam seu encanto radical e mais recentemente, na década de 90, boa parte de sua capacidade de aglutinação e vigor reivindicativo — veja-se o declínio do movimento operário e também, de certo modo, das lutas urbanas —, seu papel nas transformações da sociedade não pode ser relegado apenas ao passado, e, certamente, nas mudanças futuras, estarão ausentes dos cenários dos conflitos sociais e políticos.

Mas outros atores entraram em cena: é o que o Elenaldo Teixeira denomina de *participação cidadã*: não se trata de prestação de serviço social, sua organização isolada, nem da defesa de interesses específicos ou a afirmação de identidades sociais. Seus objetivos são mais amplos e “embora essencialmente política, constituindo-se numa atividade pública e de interação com o Estado, distingue-se da atividade política *stricto sensu*, uma vez que se sustenta na sociedade e não se reduz nos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder”. Esta concepção arquiteta-se nos alicerces conceituais da teoria habermasiana que delimita a problemática enquanto “constituída de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas condensando-os e transmitindo-os, a seguir, para a esfera pública política”. Na sequência deste esforço interpretativo, o Autor privilegia pesquisadores como Cohen & Arato e Keane, e nos estudos realizados no Brasil, as análises desenvolvidas, principalmente, por Leonardo Avritzer e Sérgio Costa: trata-se de um esforço de investigação teórica e empírica ainda inicial mas valiosa para compreender o caráter político dessas aglutinações sociais nos seus esforços de implementar novas modalidades de democratização das decisões e de repartição mais igualitária dos benefícios sociais e econômicos.

Elenaldo Teixeira não só atravessa esta complexa literatura com competência e lucidez, como desenvolve vasta e articulada pesquisa empírica de múltiplas formas de associativismo que englobam a *participação cidadã*, no âmbito da sociedade global, em países europeus e latino-americanos, até experiências referentes ao poder local no Brasil, com destaque a um estudo de caso em profundidade desenvolvido em Valente. Nele, o Autor acompanha o desenrolar das lutas que tece “a fibra dos pequenos agricultores rurais” deste município da Bahia.

As reflexões presentes no desenrolar do livro apóiam-se em enorme literatura e, ao final de vários capítulos, são extremamente úteis os arrolamentos das principais associações, instrumentos e mecanismos de participação, seus canais institucionais, temas e reivindicações que exemplificam desde experiências locais até órgãos internacionais como o sistema das Nações Unidas ou as redes e organizações da sociedade civil em nível mundial, como, por exemplo, a United National Non Governmental Liason Service, que articula 43 ONGs nacionais e 27 internacionais.

Vale ressaltar, finalmente, que o título do livro apresenta duas disjuntivas: de um lado, o local e o global que Elenaldo Teixeira mostra não tratar-se de uma dualidade, mas de dois planos que devem ser pensados de forma articulada; de outro, os limites e desafios da *participação cidadã*, onde, ao reconhecer que estamos ainda nos passos iniciais destas articulações da sociedade civil, para além do esforço analítico que tem indiscutível mérito acadêmico, o Autor não deixa de explicitar, em inúmeras colocações de caráter normativo, sua aposta na democratização da política e da sociedade que prometem estas novas dinâmicas associativistas. Nada de alarmante do ponto de vista das ciências humanas: para consolidar e ampliar a democracia é preciso explicitar e acreditar nos seus mecanismos de funcionamento e nos valores que a impulsionam. Após o Fórum Social de Porto Alegre e que outros a ele, esperamos, se seguirão, este livro torna-se de leitura obrigatória para aqueles que pensam e lutam pela ampliação dos direitos de cidadania.

Lúcio Kowarick
Abril de 2001

INTRODUÇÃO

Todas las ciencias tienen algo de metáforas en sus lenguajes, pero unas sólo tratan de comprender el tema. Otras metáforas son más operativas y transformadoras ante los conflictos, y éstas son las que más interesan por su implicación en la realidad social.

Villasante

Estudar a participação cidadã no poder local exigiu-nos, sobretudo, a busca de uma compreensão clara dos conceitos de sociedade civil, participação cidadã, esfera pública e poder local, e uma efetiva inserção na realidade em análise.

Essas categorias foram reinterpretadas e reconstituídos os seus diversos sentidos, aqui trabalhados na teoria política contemporânea e na prática política dos diversos atores, relacionando-se Estado e sociedade numa determinada configuração territorial — o poder local.

O conceito de sociedade foi delimitado e depurado no recorte mais dinâmico de “sociedade civil”, atualmente bastante polêmico, de forma a alcançar maior precisão e a melhor poder captar o fenômeno estudado, hoje presente em várias partes do mundo. Para isso, recorreremos à reconstrução proposta por *Jean Cohen* e *Andrew Arato* (1992), autores que libertam o conceito da visão liberal — e da identificação entre sociedade e mercado — e o diferenciam de outras visões contemporâneas — comunitarista, foucaultiana — que repelem qualquer caráter de institucionalidade que se possa atribuir à sociedade civil.

Afirmamos, assim, o papel político e público da sociedade civil, e indagamos em que medida este é exercido na forma de participação cidadã em diver-

soos países e de que modo os atores interagem entre si e em relação ao Estado e à sociedade política. Participação que se constitui de ações organizadas e planejadas ou, às vezes, espontâneas, numa relação contraditória entre os diversos atores, desenvolvendo-se e cristalizando-se em determinados espaços públicos.

No espaço público (fóruns, redes, plataformas) tematizam-se questões de interesse geral, realizam-se negociações, formulam-se proposições de políticas públicas e pode-se exercer o controle social dos atos e decisões do poder político. Auto-organizados, são efetivos espaços de interação entre os atores da sociedade civil, diversamente da esfera pública. Nesta, fenômeno recorrente em vários países em processo de democratização, os debates e as negociações entre atores vinculam-se à estrutura do Estado (conselhos), com representação da sociedade civil, em alguns países com caráter decisório e, noutros, consultivo. Tal diferenciação condiciona a forma de conceber o papel da participação cidadã, no que diz respeito a seu caráter decisório ou de influência e, ainda, ao de superação da contradição entre representação e participação, o que é analisado no capítulo 1.

O poder local é aqui entendido como relação social em que a sociedade civil, com todos os seus componentes (organizações, grupos, movimentos), é um dos atores, e, embora limite-se por uma territorialidade, nela não se esgota. Dessa forma, no capítulo 2 indaga-se quanto à existência ou não de uma sociedade civil global, investigando-se as ações coletivas supranacionais, buscando-se verificar os efeitos da globalização na sociedade e poder local (papel das cidades, projetos internacionais de desenvolvimento local) e como as organizações da sociedade civil reagem a esse processo.

Nos últimos anos têm se multiplicado experiências de relações mais criativas e inovadoras entre organizações da sociedade civil e poder público. No capítulo 3 buscamos caracterizá-las em alguns países, sua atuação, tendências recentes e mecanismos utilizados nesse processo, sobretudo na Espanha. Com respeito a esse país, detivemo-nos nas questões relativas ao modelo de participação ali institucionalizado, seus dilemas, suas alternativas.

Acompanhar e observar o processo de participação no poder local em algumas cidades na Espanha, sobretudo em Barcelona, foi decisivo para a apreensão das articulações local/global, no ângulo da sociedade civil. A participação em ações expressivas como as da sociedade local que promove uma festa tradicional em que cada família confecciona, na calçada de sua rua, um tapete de flores (Arbúcies), ou da mobilização de rua, quando de uma manifestação de protesto, com milhares de pessoas, contra o alto custo da água (Barcelona) ou, ainda, de assembléias de associações e federações de moradores e de conferências como a *Habitat II* (Istambul) permitiu-nos parte da vivência que buscávamos.

Mas as experiências de participação no poder local no Brasil constituem-se no núcleo central deste livro e, para atingi-lo, trilhamos um longo percurso, incluindo a proposta e realização de seminários com lideranças locais de vários municípios para discussão da Constituinte e das leis orgânicas municipais, e o acompanhamento sistemático de ações desenvolvidas na região de Feira de Santana por várias organizações.

A indagação naquele momento era quanto a se o processo em curso restringia-se às atividades de uma ONG do interior da Bahia (Movimento de Organização Comunitária — MOC) ou se havia iniciativas semelhantes noutras regiões. Investigamos ONGs do Nordeste e obtivemos farta documentação sobre organizações em relação ao poder local — Piauí (Esperantina), Ceará (Fortaleza, Brejo Santo, Barreira, Euzébio), Pernambuco (Recife), Paraíba (Campina Grande) — além de significativos relatos orais, sobretudo de experiências de fiscalização de contas municipais, co-gestão de projetos de habitação, ações judiciais contra prefeitos, discussão de orçamento, treinamento em políticas públicas.

Mas como surgem, em vários pequenos municípios, iniciativas cidadãs ou lideranças políticas desvinculadas dos interesses oligárquicos? No capítulo 4 abordamos as principais ações coletivas de caráter nacional, desenvolvidas desde o período da redemocratização até a atualidade, selecionando algumas para ilustrar a análise de uma sociedade civil que constrói espaços públicos de expressão e debate de questões cruciais para o país — ética na política, solidariedade na luta contra a fome e pela geração de emprego, moradia, terra, políticas públicas, direitos humanos e meio ambiente.

Das diversas ações coletivas, no plano nacional, nasceram iniciativas locais ou criaram-se condições adequadas para que o poder local — sempre visto como centro de atraso e mandonismo — apareça, hoje, em alguns municípios, como cenário de inovações, seja com novos agentes políticos seja com movimentos e organizações da sociedade civil. O desdobramento desse processo em termos locais, por meio de experiências promovidas ou induzidas pelas administrações municipais, ou pela própria sociedade civil, é analisado no capítulo 5, tentando-se recuperar tanto algumas das ações coletivas pioneiras como experiências consolidadas, a exemplo do “orçamento participativo”, e tentativas, nem sempre bem-sucedidas, de exercício do controle social sobre os governos locais, geridos por grupos políticos tradicionais. No final desse capítulo detivemo-nos no município de Valente (BA), buscando entender os efeitos dessas ações sobre a gestão local tradicional e as mudanças nas organizações da sociedade civil, investigando as relações de poder e as articulações entre o local e o global, e identificando as ambigüidades, os desafios às organizações, quando buscam inserir-se num quadro mais amplo da sociedade e poder locais.

Foi possível, dessa forma, apreender os significados das diversas ações coletivas, a posição dos atores, os meios e recursos utilizados e os efeitos dessas ações em relação ao poder, em dois espaços diferenciados: Barcelona (ES) e Valente (BA). No primeiro, observando a prática dos mecanismos institucionais de participação e algumas experiências de gestão de serviços públicos a cargo de organizações da sociedade civil. No segundo, tentando efetivar, além da observação e coleta de dados, em documentos e entrevistas com diferentes atores, a participação em algumas ações coletivas, no período novembro de 1997 a fevereiro de 1988, num trabalho de *Investigación-Acción-Participativa* (Villasante, 1995), técnica que inclui a negociação e a sugestão de projetos pelos atores de diferentes segmentos sociais. Analisadas as entrevistas, os resultados são levados de volta aos grupos com algumas perguntas problematizadoras, capazes de estimular a cooperação para a ação.

No caso da Espanha, da articulação entre atores internacionais como as ONGs e suas atuações em projetos locais no Brasil, foi, por exemplo, questionado o papel dessas entidades como agentes de “desenvolvimento”, realizando microprojetos produtivos, sem estimular as organizações locais ao exame e controle do poder local, à articulação com outras entidades para ações conjuntas. No caso de Valente, questionamos a posição política das principais organizações e a estratégia econômica de uma delas, voltada para o crescimento, sem mais perseguir os objetivos sociais do projeto inicial.

As conclusões da pesquisa sobre o posicionamento das organizações, especialmente extraídas da análise de caso de Valente, foram apresentadas e discutidas com os atores da sociedade civil local, hoje constituídos no Fórum de Cidadania de Valente.

É possível que tenhamos tido em algum momento um enfoque mais normativo do que analítico e não pretenderíamos que fosse de outro modo, fazendo nossas as palavras da epígrafe. Apesar dessas e outras limitações, esperamos que este estudo possa vir a contribuir para se entender um pouco mais a complexa e desafiadora realidade do poder local, vista pelo ângulo da participação cidadã, e para uma implicação mais efetiva dos diferentes atores.

CAPÍTULO 1

Participação Política e Sociedade Civil

Ações coletivas dos mais diversos tipos, formas e objetivos vêm-se desenvolvendo cada vez mais, ainda que com diferentes graus de intensidade, em várias partes do mundo. Ao lado disso, crescem também a apatia, a indiferença por qualquer questão de interesse coletivo, seja pelas muitas oportunidades de desfrute material para uns, seja porque, para outros, a luta pela sobrevivência exaure todas as energias.

O Estado em crise não consegue dar resposta às demandas da sociedade, sobretudo àquelas dos segmentos mais empobrecidos e dos que sofrem vários tipos de discriminação, aglutinando-se em torno de suas carências e da defesa de seus direitos. Num processo de reivindicação, expressão e luta, estes constroem suas identidades e autonomia com uma nova maneira de encarar o Estado e de agir coletivamente, expressando aspirações e necessidades. Passam a constituir-se, então, novos atores sociais e políticos, que não só lutam por políticas públicas que os atendam, mas por serem reconhecidos como sujeito, na construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado. Constitui-se assim, nos anos 70/80, em muitos países da Europa e América Latina, uma sociedade civil formada de uma rede de associações, movimentos, grupos e instituições, que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do processo de redemocratização desses países.

Com a institucionalização de algumas conquistas em termos de direitos, a ampliação da participação eleitoral e a constituição de partidos com programas e ações mais consistentes com valores democráticos, muitas das lideranças sociais se incorporam à sociedade política. Parte das entidades passa a ter uma ação menos independente e também menos ofensiva e, em alguns casos, corporativista. A incapacidade de o Estado atender às novas demandas sociais e a perplexidade dos movimentos em enfrentar a nova situação e criar alternativas levaram, por algum tempo, a um certo refluxo das ações coletivas e à indecisão quanto à participação em novos espaços institucionais.

Segundo Doimo (1995:202), o Brasil estaria passando por uma erosão do campo ético-político popular, mas, nesse processo, também estariam sendo “liberadas várias energias sociopolíticas e recursos de poder, capazes de compor novas alternativas de participação”. De fato, parece ter se desgastado um tipo de participação direta e de “movimento popular”. Há indicações, no entanto, de experiências novas de ação coletiva, como as ambientalistas e as de capacitação e qualificação de militantes. Formulam-se políticas públicas, participa-se de Conselhos Municipais, tenta-se controlar a aplicação de recursos públicos e interferir na elaboração de orçamentos, fazendo-se visível um novo tipo de ação coletiva — a ação cidadã.

Por outro lado, verificam-se algumas tentativas de articulação entre movimentos — ecológico, de mulheres, de moradia — mediante a criação de redes, fóruns e outros espaços de debate público, nas esferas local, regional, nacional e internacional.

Todos esses pontos vinculam-se à nossa questão central neste capítulo: como conceber a participação política de forma a potencializar a ação comunicativa nos espaços públicos, tendo em vista a democratização do Estado e da sociedade?

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Os diversos tipos de participação

O conceito de participação política é impregnado de conteúdo ideológico e utilizado de várias maneiras, tanto coonestando e legitimando a dominação mediante estratégias de manipulação como negando-lhe qualquer papel de institucionalidade, numa idealização da sociedade, em que esta ficaria “contra o Estado”.

Na visão liberal da qual, praticamente, ressurge o conceito, sua origem remontando à *pólis* grega, a participação tinha sentido decisional, restringindo-se ao processo eleitoral e, mesmo assim, limitava-se aos que dispusessem de patrimônio (voto censitário). Mais recentemente vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes contraditórios e tão múltiplos, que se pode chegar à descaracterização do fenômeno.

Com efeito, considera-se participação política desde comparecer a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações, até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios (Sani, 1986; Cotta, 1979).

Do debate teórico emergem ainda várias alternativas às formas de participação existentes: a política da vida ou política generativa (Giddens, 1994); ação ético-política, política da nova era (Franco, 1994a, 1993); ação comunicativa (Habermas, 1987), *empowerment* (Friedmann, 1996). Essas formulações têm pressupostos teóricos diferentes, mas contêm, todas, uma visão heterodoxa e emancipatória da política, depreendendo-se alguns elementos e valores comuns, presentes nas ações desenvolvidas em várias partes do mundo, tais como a solidariedade, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, a prática de relações democráticas.

Efetivamente, são formas diferenciadas de expressão e ação coletiva, com ou sem conteúdo político explícito a depender dos seus objetivos e contextos. O importante é considerar o elemento político na relação social, mesmo quando se pretende negar o Estado na busca de auto-afirmação coletiva e autogoverno e na tentativa de construção de uma identidade como ator político. Uma tal complexidade não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. Processo contraditório, envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais se expressam sob várias formas, conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político.

Entretanto, é preciso delimitar o conceito de participação e, para isso, é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

O fenômeno da participação situa-se entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou “movimentalista”, orientada para a decisão ou para a expressão (Cotta, 1979). Apesar da discussão teórica que se trava em torno dessas modalidades de participação, entendemos que as várias formas estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos. Não se trata, pois, de defender uma ou outra forma repelindo as demais, como fazem os elitistas Sartori e Schumpeter relativamente à participação direta, considerada como própria de pequenos grupos e ameaça à governabilidade caso fosse possível generalizá-la.

A outra dicotomia — participação institucionalizada e “movimentalista”, (Doimo, 1995) — não se reduz ao ser ou não regulamentada, mas diz respeito sobretudo ao funcionamento de lógicas diferentes. No caso dos movimentos, a lógica é “consensual solidarística”, presidida por valores éticos, morais e comunitaristas, contrapondo-se à “racional-competitiva” em que prevalecem critérios de racionalidade e eficácia, presentes nos sistemas econômicos e polí-

ticos. Tal distinção, apesar de persistir em várias realidades, perde um pouco da sua nitidez, não só pelos vários mecanismos institucionalizados de participação, sobretudo a partir de meados dos anos 80, como também por passarem a combinar-se com pressão, mobilização, protesto. Tampouco se pode confundir institucionalização com formalização (O'Donnell, 1991), uma vez que os próprios movimentos buscam estabelecer regras e parâmetros, assumindo novas formas de institucionalidade (Telles, 1994; Coraggio, 1991; Franco, 1994b).

A distinção entre participação orientada para a decisão e participação orientada para a expressão tem aqui especial importância. A primeira caracteriza-se por intervirem, de forma organizada, não episódica, atores da sociedade civil no processo decisório, e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos, como fundamental e definidora. A segunda, de caráter mais simbólico e voltada para a expressão, caracteriza-se por marcar presença na cena política ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório.

Não se trata, portanto, de valorizar uma ou outra dessas polaridades, mas de considerá-las quanto à sua possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia, e às suas limitações para efetivá-la. Independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político.

Efetivamente, a participação supõe uma relação de poder, não só por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores, exigindo determinados procedimentos e comportamentos racionais. Resta saber se seu caráter é meramente comunicativo e consensual, como se enfatiza em relação à “movimentalista” ou “comunitária”, ou se aí também está presente uma lógica estratégica. Considerar essa dualidade permite evitar o idealismo de ver-se a participação como um fim em si, valor despido das contradições da sociedade ou, até mesmo, como “filosofia de vida” (Borda, 1980).

As condições para a participação política

Entender a participação como processo significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são “partes”, o Estado, outras instituições

políticas e a própria sociedade. Essas relações, complexas e contraditórias, exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, como afirma Borja (1988), mas vinculam-se aos demais atores e a aspectos estruturais e de cultura política que podem favorecer ou dificultar a participação. Esse autor ressalta que a participação é antes um problema do Estado e de seu governo que da sociedade, o que pode conduzir ao equívoco de considerá-la uma concessão do Estado. As condições referidas podem constituir-se, inclusive, como alvos de luta da participação, conforme, aliás, tem ocorrido historicamente (ampliação do sufrágio, publicidade das decisões, controle dos gastos), o que não equivale a dizer que bastam a disposição e a vontade dos indivíduos e grupos sociais para que tais condições sejam criadas. Na análise dessas, não se pode deixar de considerar o contexto socioeconômico, a natureza do regime e da cultura política e o seu desenvolvimento histórico.¹ O sistema participativo delineou-se, historicamente, num regime de democracia competitiva, na luta pela ampliação do sufrágio e na conquista de outros direitos, no final do século passado, na Europa, somente muitos anos depois estendendo-se a alguns países do Terceiro Mundo. Com o Estado do Bem-Estar Social, já não bastava a garantia jurídica dos direitos individuais e da competição no mercado, fazendo-se necessária a intervenção do Estado para equilibrar desajustes provocados pela concentração do capital (proteção aos trabalhadores, consumidores, inquilinos, política social). A participação política, nesse momento, desloca-se para os partidos e grupos de pressão, articulando-se os interesses privados para influenciar as decisões do Estado.

Com a crise do Estado, o desprestígio e a burocratização do sistema partidário, o agravamento dos conflitos sociais e a crescente conscientização de vários segmentos sociais, desenvolvem-se novas alternativas de participação, novas áreas de relações sociais (homem/mulher, etnias), incorporando-se temas até aí fora da problemática política tradicional. Exercita-se assim uma outra lógica — a da solidariedade e busca de um consenso normativo em relação a questões básicas, tais como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional, possibilitando-se o surgimento de novos tipos de participação, mais ampla, inclusive de conteúdo mais contestador, formando-se uma nova cultura política em que se valorizam a ação coletiva, a construção de identidades, a criação e efetivação de direitos, o enfrentamento dos problemas cotidianos.

Se alguns requisitos podem ser apontados como necessários para que se efetive a participação, estes não podem ser tomados de modo absoluto e sua eventual ausência vista como impedimento, mas, no máximo, como obstáculo à

1. A esse respeito, ver: Moisés, 1994; Huntington, 1994; Weffort, 1992; Cotta, 1979.

sua qualidade, extensão e eficácia. Do contrário, cai-se num círculo vicioso em que certas condições impedem a participação e, ao mesmo tempo, as mudanças não se realizam porque não há participação.

Esse círculo vicioso é destacado por Macpherson (1978), ao considerar dois pontos fundamentais: a consciência do povo como consumidor e a desigualdade socioeconômica. Tais obstáculos só poderiam ser removidos com maior participação, porém, esta dependeria daquelas variáveis. Para esse autor, o caminho para romper o círculo vicioso estaria nas mudanças já visíveis e na consciência do povo quanto à desigualdade social.

Como acentua Moisés (1990), Macpherson não leva em conta a variável especificamente política, lembrando que os movimentos surgidos nos últimos anos pressionam pela correção dos mecanismos representativos e se propõem a criar novas cadeias de participação política, sendo exatamente no campo político que se pode vislumbrar o rompimento desse “círculo vicioso”.

É certo que, nos últimos anos, vem se aprofundando a consciência coletiva relativamente aos custos da apatia política e do crescimento econômico desigual e depredador, ao tempo em que se multiplicam as iniciativas e, a nosso ver, não se pode superdimensionar os requisitos socioeconômicos e políticos para que se desenvolva a participação política. Se é de fato necessário que a estrutura de poder seja mais ou menos permeável, garantindo-se os direitos fundamentais de reunião, associação, liberdade de expressão, vários regimes de ditadura, evidentemente privados de tudo isso, foram derrubados com a participação de amplos segmentos da sociedade e os direitos, efetivados no próprio processo. Em muitos países, como no Brasil, canais de interlocução entre Estado e sociedade e entre os próprios atores também foram sendo instituídos à medida que o processo de redemocratização se desenvolvia. As organizações sociais autônomas, que atuam não apenas na defesa de interesses particulares, preocupando-se com as questões gerais da sociedade, também podem potencializar a participação, dando-lhe um caráter fundamentalmente político e transformador. Finalmente, a cultura política — ancorada em valores e tradições de solidariedade e de ação coletiva e reforçada na prática cotidiana — deve ser considerada não como uma variável independente, mas como mais um fator a impulsionar a participação.

A participação depende, pois, não só das regras que podem constituir uma democracia de tipo “procedimental” (Bobbio, 1986), mas de mecanismos próprios, institucionais ou não. Os institucionais podem conferir-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas contêm o risco de envolver os agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade técnico-burocrática. Daí a necessidade de outros, oriundos dos movimentos sociais, que possam garantir autono-

mia e potencializar a ação frente ao Estado, à sociedade política, ao mercado. Esses mecanismos, mais flexíveis e menos formais, têm sido criados, ao longo do tempo, pelos movimentos e organizações sociais. Eles podem ainda gerar uma “nova institucionalidade”, com procedimentos e regras próprias, sempre discutidas, revisadas e renovadas de forma democrática e a partir da reflexão sobre a ação (Telles, 1994).

A articulação entre os diversos tipos de mecanismos e canais de mediação viabiliza-se com as experiências do movimento social e, também, com as mudanças dos regimes políticos que em alguns países se tornam mais abertos. No entanto, prevalece ainda em muitas organizações sociais o comportamento que Álvaro Moisés (1990:17) chama de “esquizofrenia entre o institucional e o social”. Neste, os mecanismos e processos de tomada de decisões públicas não são percebidos como passíveis de serem utilizados pela sociedade civil, seja porque, historicamente, o seu acesso foi privilégio das elites, seja porque os setores populares deles descreem ou, ainda, temem o “envolvimento”, a manipulação ou a cooptação. A combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à redefinição da participação como exercício da cidadania ativa.

A participação cidadã

Podemos, afinal, chegar a um entendimento de *participação cidadã*: processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

Concebemos a sociedade civil como autônoma, mas em estreita relação com o Estado e o mercado, e autolimitada, desde que não busca substituí-los em suas funções próprias e estabelece para si regras e procedimentos que podem evitar o corporativismo e os particularismos.

A participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (prestação de con-

tas, *recall*), tornando mais freqüentes e eficazes certos instrumentos de participação semidireta, tais como plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei, democratização dos partidos (Benevides, 1991; Bobbio, 1986).

A articulação entre os mecanismos de representação, baseados no princípio da maioria, e os de participação, sem tendência ao particularismo de interesses e à manipulação plebiscitária, parece constituir-se no grande desafio da teoria política contemporânea.²

O âmbito da participação cidadã é mais amplo que sua relação com o Estado, procurando-se fazer com que se estenda ao mercado, ao qual se oferecem parâmetros de atuação compatíveis com os interesses do conjunto da sociedade numa lógica de desenvolvimento sustentável. Esses parâmetros podem resultar de um processo de debate público, da negociação entre diferentes atores e da monitoração de sua aplicação, conforme demonstraremos adiante, analisando experiências concretas em vários países. Surgem também novas formas de propriedade e de gestão dos recursos econômicos — economia social, terceiro setor — já em curso em várias sociedades, ainda que de forma não-generalizada — autogestão, co-gestão, cooperativização, propriedade pública não-estatal. Estas, em vários países, inclusive no Brasil, vêm se multiplicando e orientando por normas que vão além do mercado, tentando guiar-se por uma racionalidade não-mercantil.

Na perspectiva que adotamos, a participação cidadã diferencia-se da chamada “participação social e comunitária”, desde que não objetiva a mera prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada. Tampouco se trata de simples participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos ou expressão de identidades. Tais elementos podem estar presentes no processo, porém seus objetivos são mais amplos. Embora essencialmente política, constituindo-se numa atividade pública e de interação com o Estado, distingue-se da atividade política *stricto sensu*, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder.

Não se confunde também com a expressão “participação popular”, muito utilizada para designar a ação desenvolvida pelos movimentos — em grande parte de caráter reivindicativo — visando ao atendimento de carências ou à realização de protestos, às vezes violentos, relativos à marginalização, compreendendo um posicionamento anti-Estado (Cardoso, 1985; Kowarick & Bonduki, 1994a) ou, no mínimo, “de costas para o Estado”, na expressão de

2. A esse respeito, ver: Bobbio, 1986; Hirst, 1992; Habermas, 1990, 1995; Touraine, 1994; Giddens, 1994.

Evers (1983). Tendo o Estado como alvo de suas reivindicações, consideram-no como o inimigo fundamental e a política como ação no cotidiano, sem nenhuma relação com o institucional. Nesse caso, a reflexão teórica é substituída pela simples troca de experiências, com a idealização do saber popular (Coraggio, 1991). Além disso, a expressão foi cunhada com evidente sentido ideológico, reduzindo os atores aos segmentos sociais mais explorados, principalmente urbanos (trabalhadores, favelados, desempregados), excluindo os setores sociais médios, intelectuais, profissionais, pequenos e médios empresários, também dominados, considerados fora do campo popular. Esses setores tiveram importante papel nos processos de transição em vários países, assim como na ampliação de vários direitos e conquistas sociais (Daniel, 1994) e ainda hoje dão suporte técnico, institucional e financeiro, por intermédio das ONGs, às diversas iniciativas cidadãs.

A “participação popular” também tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural.

Dessa forma, para maior precisão do conceito, propõe-se, como sugere Telles (1994:52), “requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios da equidade e justiça”.

Ao referir a “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”.

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia

entre representação e participação. O conceito embasa-se em contribuições teóricas e análise de experiências de que se vêm processando principalmente nos países latinos³ e responde, de certa forma, a uma orientação metodológica proposta recentemente por Habermas:

A reconstructive sociology of democracy must therefore choose its basic concepts in such a way, that it can identify particles and fragments of an “existing reason” already incorporated in political practices, however distorted these may be. (1992:1)

O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DEMOCRÁTICO

A participação no processo de tomada de decisão

A questão fundamental que se apresenta para a teoria política diz respeito a *quem e como* — quem toma as decisões no Estado, como isso acontece — ao sujeito e ao processo decisório. Quanto ao sujeito, trata-se de definir quem são os atores — elites tecnicamente preparadas e selecionadas, via processo eleitoral, ou cidadãos, de forma direta ou através de mecanismos que permitam sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, verifica-se se a seleção implica apenas a escolha dos decisores, delegando-se a estes total liberdade de ação, ou se é mais objetiva envolvendo critérios e elementos de decisão, com os respectivos controles e possibilidades de revisá-los por parte dos cidadãos.

A dimensão mais discutida em participação diz respeito ao seu papel na tomada de decisão, seja para negá-lo, caso dos elitistas como Sartori (1994) e Shumpeter (1942), seja para afirmá-lo enfaticamente, caso dos teóricos da chamada “democracia participativa”, como Pateman (1992), e Macpherson (1978). Mesmo os que lhe negam tal papel, como inviável nas sociedades modernas complexas, como Sartori (1994), consideram ser o processo decisório o elemento central de uma teoria da democracia. Baseada na análise dos custos e riscos, a decisão por pequenos grupos de representantes permite uma redução dos últimos, sem agravar os primeiros. Segundo esse autor, o que interessa ao povo não é quem tem poder, mas os efeitos das decisões: “quem fica com o quê”, ou seja, que compensações terá e que necessidades poderão ser satisfeitas.

Trata-se de uma visão elitista e utilitarista, evidente ainda quando afirma que a política consiste em decisões coletivizadas, tomadas por alguém (uma

3. Massolo, 1998; Borja, 1986, 1987a; Coraggio, 1991; Chirinos, 1991; Kowarick & Bonduki, 1994a desenvolvem uma discussão a esse respeito.

pessoa, alguns ou maioria), mas que se aplicam e são impostas a toda a coletividade. Se tomamos a afirmação como descritiva, podemos admiti-la como verdadeira, pelo menos em alguns dos regimes políticos atuais. O problema está em tomá-la no sentido normativo, subjacente em toda a obra do autor, na sua preocupação com a estabilidade dos regimes, pela sua defesa do sistema representativo liberal, admitindo apenas a participação eleitoral no sentido schumpeteriano.

A dimensão decisória da participação está presente em todos os que trataram do tema da democracia. Rousseau já salientava a importância da tomada de decisão, com o envolvimento direto e permanente do cidadão, sendo o governo um corpo intermediário, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, em nome do povo que pode limitar, modificar e retomar o poder quando lhe aprouver. É nula toda a lei que o povo diretamente não ratificar.

Na teoria elitista a participação consiste em escolher líderes que devem decidir e governar — um compromisso entre elites e aceitação passiva pela sociedade. Para Schumpeter (1942:308), só em comunidades pequenas e primitivas os indivíduos participam de todas as deveres da legislação e da administração. Mesmo assim, assevera, “há um reduzido poder de discernir fatos, reduzida preparação para agir sobre eles, um reduzido senso de responsabilidade”, não sendo a ação política tarefa dos eleitores. Trata-se, pois, de uma divisão de trabalho!

O realismo elitista, ao negar a competência do cidadão comum, nega aspectos considerados centrais no conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão.

De fato, o desenvolvimento tecnológico tornou mais complexas as questões submetidas às decisões, exigindo maior competência técnica e ampliando o poder dos que detêm o conhecimento científico. Daí a proposição de Dahl (1993) dos *minipopulus*, espécie de assembléia de cidadãos especializada num determinado tema, assessorada via telecomunicações por um comitê de estudiosos. Compartimenta-se assim o processo de decisão, acentuando-se o domínio da tecnocracia. Em trabalho anterior (1985), esse autor identifica cinco pontos que considera essenciais para que se operacionalizem decisões que interessem a todos:

- 1) inclusão de todos os afetados; 2) igual distribuição de oportunidades de participar do processo político; 3) igual direito de votar em decisões; 4) igual direito de escolher tópicos e controlar a agenda; 5) situação que permita a todos os participantes desenvolver, à luz de suficiente informação, uma articulada compreensão do assunto necessário à regulação de interesses contestados.

Esses parâmetros constituem-se em importantes contribuições para identificar-se o papel da participação no processo democrático, que não se reduz à escolha periódica dos dirigentes, mas, também, não é tão abrangente a ponto de substituir os agentes políticos capacitados e legitimados para a tomada de decisão. Mas o autor não deixa claras as práticas necessárias para chegar-se a tanto, seus atores e estratégias.

O papel ativo do cidadão é destacado também na teoria da democracia participativa (Cole, apud Pateman, 1992), que, por sua vez, acentua o papel da educação intermediada pela experiência política. O cidadão deve aprender a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica, a temperar o fundamentalismo e o egoísmo. Questionamos nesses teóricos o não oferecerem alternativas às formas de representação hodiernas, senão transpondo para o sistema político formas de participação nas decisões experimentadas nas fábricas, desconsiderando a complexidade da sociedade atual e a lógica diferenciada de cada estrutura — sociedade, mercado, Estado. Os teóricos participacionistas são muito ciosos quanto ao conteúdo decisório estrito da participação, baseado na igualdade de poder determinar resultados, e consideram como parciais outras formas de participação (influência, pertencimento, pressão).

Assim, persiste a questão do como se dá o processo numa sociedade complexa e diferenciada. Como suprir as deficiências e superar os obstáculos à participação nas decisões mais complexas, que envolvem multiplicidade de interesses, incertezas e custos, garantindo conquistas institucionais e políticas já alcançadas? São questões não respondidas por esses autores.

Dessa forma, viabilizar a participação no processo de decisão apresenta-se como algo problemático. A primeira questão diz respeito à agenda. Mesmo admitindo a possibilidade de consulta direta à população via a informática, como definir as questões a serem propostas e quais as condições para que os cidadãos se pronunciem sobre conteúdos e alternativas políticas que podem ir além de uma disjuntiva? Como inserir no processo os excluídos que não dispõem das condições mínimas sequer da sobrevivência material, quanto mais de informações e condições psicológicas para tomar parte num processo demorado, complexo, sem possibilidades de atendimento imediato de suas necessidades? Outras questões são também cruciais: corporativismo de uns, apatia política de grande número de cidadãos, fundamentalismo de outros.

Tudo isso leva a questionar-se a dimensão decisória da participação, mas, ao mesmo tempo, constitui um desafio para a busca de mecanismos que a administrem, combinando a participação, que explicita as diferenças, as identidades e aspirações dos diferentes grupos sociais, com a representação, que busca traduzir a generalidade, a universalidade da cidadania. Se se vislumbra como fun-

damental a participação dos vários segmentos sociais no processo de tomada de decisão sob várias formas (debate público, proposição, consulta, pressão etc.), tampouco se pode minimizar a responsabilização dos que recebem mandatos para decidir.

Discriminando-se as várias etapas do processo — tematização dos problemas, construção de parâmetros para nortear as ações e criação de alternativas, escolha da melhor solução, implementação e acompanhamento — verifica-se ser impossível que os cidadãos participem de todas elas, a menos que se pense no “cidadão total”, na expressão de Dahrendorf (apud Bobbio, 1986), plenamente dedicado às atividades públicas. Assim, há que priorizar os momentos em que é estrategicamente indispensável sua participação, até porque a sociedade civil não pode substituir o Estado, que deve dispor de agentes capacitados e legitimados para as diferentes funções, responsabilizando-se pelos seus resultados. O aspecto estritamente decisório da participação perde sua ênfase para dar lugar ao debate público das questões, à proposição de alternativas, exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e conseqüente responsabilização. É o que Gutmann, (1995) e Habermas (1997) têm chamado de política deliberativa, e acentuando o primeiro autor os aspectos do que atualmente se denomina *accountability* — ou obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e direito do cidadão de exigí-los e avaliá-los — e da *responsabilização* dos que tomam as decisões como elementos-chave da política deliberativa, e o segundo, o papel da estrutura discursiva:

A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação de opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante. (Habermas, 1997:28)

A dimensão educativa e integrativa do processo de participação

A dimensão da decisão não é a única a ser considerada no processo de participação, sendo vital sua função pedagógica. Alguns autores enfatizam as experiências dos indivíduos que poderiam capacitá-los para a participação política, principalmente as que se dão no local de trabalho, em termos de decisões não apenas rotineiras e operacionais, mas também das que supõem aquisição de habilidades e procedimentos democráticos (Pateman, 1992; Boyte, 1994).

No entanto, os que supervalorizam essas experiências de “democracia industrial” não atentam para dois aspectos fundamentais: o primeiro refere-se à

lógica própria do mercado capitalista — a da acumulação — que dificilmente permitiria aos trabalhadores contrariá-la; o segundo aspecto é o de que, com a exacerbação da competição das empresas para manterem suas taxas de lucro, várias estratégias empresariais são utilizadas para buscar a colaboração dos trabalhadores (“gestão participativa”, “gestão de qualidade”). Dessa forma, o sentido de tal participação é contraditório: se pode oferecer elementos para que os trabalhadores percebam os mecanismos da lógica da exploração e, assim, motivá-los para uma ação transformadora, pode também levá-los a um envolvimento na lógica empresarial, levando-os inclusive a se sentirem valorizados, o que inibiria qualquer ação emancipatória, não só na empresa como na sociedade. Vale dizer, se a experiência de participação no local de trabalho pode ter efeitos educativos, não se pode extrapolá-la mecanicamente para a área política.

O fato é que se vem idealizando o papel da participação, caso dos chamados “comunitaristas” (Borda, 1980, por exemplo), para os quais trata-se de uma prática que permearia as instituições da sociedade em todos os níveis, tornando-se hábito, envolvendo caráter, costumes e sentimentos de cada cidadão. Na realidade, os costumes e práticas sociais podem ser obstáculos para uma efetiva participação, mas a educação política, por si só, não é suficiente para superá-los. Como afirma Avritzer (1994:288), “os processos de aprendizagem coletiva necessitam estabilizar-se em instituições”.

Vale aqui, porém, a observação de Sartori (1994) de que, se a informação é importante para o conhecimento, este não se reduz ao volume, mas exige compreensão, reflexão, inter-relações. Esse autor conclui ser isso impossível com um simples aumento de participação, e que, pelo contrário, esta não só se revelaria um processo de aprendizagem incapaz de levar a uma opinião bem informada e inteligente como sua intensidade poderia levar a extremismos e, portanto, à ruína da democracia.

Entretanto, um dos procedimentos mais comuns dos diversos movimentos e grupos de cidadãos, em vários países, tem sido o de reflexão sobre as ações realizadas, buscando-se aprender com os próprios erros e avaliando-se suas potencialidades de eficácia. A análise de tais iniciativas, como veremos nos capítulos seguintes, contradiz o ceticismo de Sartori, ao evidenciar-se a competência política de vários movimentos sociais na luta pela democratização e ampliação de espaços de ação coletiva.

Pesquisas empíricas, como as de Almond & Verba (1965), desenvolvidas em cinco países, demonstram a crença dos cidadãos na sua capacidade de influenciar nas decisões e na sua competência para participar, não apenas nas eleições como nos negócios da comunidade. Parece evidente, com base nesses dados, a predisposição do cidadão a participar e a crença de que sua ação pode

ser eficaz, pelo menos nos países de capitalismo avançado e em determinados momentos históricos.

Outro papel da participação, discutida desde os clássicos, casos de Rousseau (1983) e J. S. Mill (apud Pateman, 1992), é o de integração do indivíduo na sociedade, no sentido de pertencimento, o que não se deve confundir com o fenômeno que Cotta (1979) chama de “integração passiva”: submissão a uma série de vínculos e obrigações administrativas para com o Estado, sem o exercício de direitos.

A participação passa a ser concebida como aquisição e extensão da cidadania ativa com a inserção maciça dos indivíduos no processo político, mediante a ampliação do sufrágio e, mais recentemente, a construção de novos direitos e a luta pela superação de vários tipos de discriminação e desigualdades. Trata-se do tipo de participação dos movimentos sociais, ONGs e grupos de cidadãos, capaz de sedimentar um sentimento maior de identidade e de integração.

O exercício desse papel não se dá sem dificuldades objetivas, fruto de desigualdades econômicas, sociais, culturais e étnicas que podem levar à constituição de comunidades fechadas e agressivas. Na defesa de suas identidades, de valores culturais ou religiosos, alguns grupos sociais tendem à fragmentação numa sociedade globalizada e, discriminados e violentados, buscam a autodefesa usando também da violência: na auto-organização e na ação coletiva encontram uma forma de reconhecimento das suas diferenças e direitos. A busca da inclusão torna-se uma luta por direitos de cidadania, verificando-se um processo de *empowerment*, de criação de forças, de valorização das diferenças, de reconhecimento da própria organização, que leva à integração no conjunto da sociedade.

A participação como controle social

A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. Esse entendimento opõe-se ao que se verifica na perspectiva liberal, a chamada “liberdade negativa”, que visaria impedir maior ação do Estado para garantir maior liberdade possível aos indivíduos.

O entendimento do controle social tem duas dimensões básicas. A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos

praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.

Trata-se assim de uma noção de soberania popular, no sentido não apenas do poder eleger mandatários, mas, também, do poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleições. Há numerosas alternativas institucionais para esse controle: o mandato imperativo e revogável, como propõem alguns teóricos e juristas (Comparato, 1993); o *recall*, utilizado em certos níveis de poder nos Estados Unidos; a figura do “representante substituível”, vinculado a instruções que recebe da base, como sugere Bobbio (1986), e ainda, a censura jurídica ou ética e a desconstituição de ato lesivo (Comparato, 1993).

O controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico. Hoje principalmente, com a globalização da economia e o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre os recursos naturais e as relações sociais, o controle social deve estender-se para o sistema econômico, submetido cada vez mais às leis do mercado, apesar de algumas limitações legais existentes, facilmente burladas pelo poder dos *lobbies* e pela influência política dos seus agentes.

Como afirma Ingrao (1980:146), trata-se de reconhecer um aspecto essencial da democracia de nosso tempo, não só no uso da lei, mas no controle de sua aplicação, e de definir as formas possíveis de utilização democrática desse controle. Na mesma direção, Przeworski (1995:7-10) mostra que só os cidadãos podem definir o papel que desejam para o Estado e criar mecanismos de controles tais como conselhos e leis que possam ir além das eleições e incluam a totalidade dos atores envolvidos: não só os setores do Executivo, mas também os do Legislativo e do Judiciário.

O caráter público da República (Bobbio, 1987) está no controle público do poder, que seria exercido pela livre formação de uma opinião pública. Referindo-se às formas de participação, esse autor postula como essencial ao desenvolvimento democrático o “alargamento do controle dos centros de poder político e administrativo ideológico (meios de comunicação de massa) aos centros de poder econômico”, o controle “popular que o método democrático permite pôr em prática” (Bobbio, 1983:34, 84). Dahl (1993:268) propõe como um dos critérios de definição da “poliarquia” o “controle do programa de ação” por meio da liberdade de expressão, variedade de fontes de informação e autonomia associativa.

Touraine (1994) e Giddens (1996), embora não tratem especificamente da questão, preocupam-se com o controle do poder. O primeiro quando discute o

papel dos movimentos sociais e dos demais atores na linha da limitação do poder político; o segundo quando define as áreas do que chama de “democracia dialogante” (relações pessoais, movimentos sociais e grupos de apoio mútuo, organizações pós-burocráticas, ordem mundial). Embora com fundamentações diferentes, as formulações desses autores mostram não só a necessidade de mecanismos sociais de informação e debate, como o monitoramento de ações e decisões que dizem respeito ao conjunto da sociedade. Há ainda a visão do controle do poder como limitado a garantir direitos e a exercer controles internos ou parlamentares, como sugere Andrade (1993), ou assegurar a separação dos poderes, como recomenda o dogma liberal.

Entendemos que o conceito compreende sobretudo a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos e que seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos. Requer, por outro lado, uma total transparência e visibilidade do Estado, um trazer de volta a *ágora*, traduzida em amplos espaços públicos autônomos, e que os cidadãos e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia. Aí destacam-se as associações voluntárias, organizadas em rede e de forma autônoma e autolimitada, e as novas tecnologias de comunicação e informação, que podem potencializar novos espaços para o exercício do controle, desde que às mesmas seja garantido o amplo e livre acesso dos cidadãos.

A dimensão expressivo-simbólica da participação

Nas ações coletivas dos últimos anos, verifica-se um forte componente expressivo, cuja lógica, de solidariedade e integração, distingue-se da lógica eleitoral, competitiva, de acumulação e apropriação privada no campo econômico.

As formas de participação marcadas por esse traço expressivo-simbólico não se voltam para o institucional, embora suas ações possam ter desdobramentos e impactos nesse âmbito, uma vez que as demandas dirigem-se geralmente ao Estado e ao poder dominante, mas o espaço público, no qual os diversos atores “aparecem”, fazem-se presentes, para “serem vistos e ouvidos por todos”, enfim, manifestam-se (Arendt, 1981:59). Seus mecanismos e instrumentos são específicos e diversificados, muitos resultantes da criatividade e da não-submissão aos padrões estabelecidos, indo das formas leves e lúdicas, como o

abraço de milhares de pessoas a um sítio que se quer preservar, às mais agressivas, como o fechamento de uma rua, uma greve de fome, protestos etc.

Esse elemento simbólico, estudado por Pizzorno (1985) e Costa (1995), exprime aí sentimentos, identidades e até demandas específicas dos diversos atores, e seria superficial lê-lo como mera encenação e teatralidade, com objetivo instrumental e estratégico, como na visão da chamada “política simbólica” — muitas situações, objeto da ação expressiva, já são, por si, dramáticas (exclusão, opressão, discriminação). Trata-se também de ações que, conforme Pizzorno (1985), poderiam ser consideradas como “identificantes”, no sentido de visarem produzir símbolos que servem aos membros de uma coletividade para se reconhecerem como tais, comunicarem sua solidariedade. O exercício de uma “política simbólica” cria situações com o fim explícito de se tornar notícias e assim influenciar as decisões. As situações são reais, podem ter dimensões amplas, mas precisam tornar-se visíveis para serem tematizadas em espaços públicos e incorporadas nas agendas dos que decidem. Dessa forma, a dimensão simbólico-expressiva da participação, nem sempre considerada por aqueles atores sociais envolvidos em ações micro, passa a exercer um papel importante para produzir impactos. Constitui-se ainda em elemento significativo de identidade, pelo qual as especificidades e diferenças dos grupos sociais se tornam visíveis e reconhecidas para o conjunto da sociedade.

Vista sobretudo pela dimensão decisória, ainda que os próprios teóricos clássicos aí enxergassem outros papéis (educação, integração), a participação tende cada vez mais a ser considerada, pelos próprios atores, nas suas dimensões simbólico-expressiva e de controle social do poder político, principalmente, quando se concebe a relação sociedade civil e Estado numa perspectiva de cidadania ativa. Não se pode negar o papel da participação no conjunto do processo decisório, mas não se pode substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidades de decidir e implementar ações que respondam às necessidades do povo. Cabe assim à participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores. Dessa forma, poder-se-á compatibilizar a participação com a representação.

SOCIEDADE CIVIL — ESPAÇO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO

A base social para o exercício da participação cidadã é a sociedade civil, tendo como alvos principais o Estado, o mercado e a própria sociedade como um todo. Quais atores a constituem, o papel dos direitos fundamentais, a cons-

trução de espaços públicos e as relações com o Estado, inclusive na instância local, são alguns temas que merecem nossa reflexão.

Sociedade civil — elementos para a reconstrução do conceito

A tradição dos estudos da teoria política tem se voltado, em grande parte, para o Estado e as instituições políticas e a análise dos comportamentos políticos dos indivíduos, grupos sociais e classes, ou seja, dos governados, é obra recente. O estudo da sociedade civil, em termos de reconstrução do conceito, é ainda mais recente, surgindo da reflexão sobre as lutas contra o autoritarismo e pela redemocratização no Leste Europeu, em países da Europa Ocidental e na América Latina, nos anos 70/80. Se já tratada por Hegel e Marx, que a concebiam como separada do Estado e determinada pelas relações econômicas, é Gramsci que vai apresentar elementos básicos para a compreensão atual, definindo-a como o conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias pelas quais as classes buscam exercer a hegemonia (apud Coutinho, 1981:91).

No debate atual em torno do conceito, Costa (1997a) identifica duas grandes vertentes interpretativas, a “enfática” e a “moderada”. Na primeira, estariam alguns teóricos comunitaristas (Michel Walzer, Charles Taylor) e alguns habermasianos (Jean Cohen, Andrew Arato, John Keane) e novos frankfurtianos (Rodel, Frankenberg e Dubiel). Todos eles concebem a sociedade civil como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o Estado, utilizando-se para isso de meios não só institucionais, como não convencionais. Para a vertente moderada, a sociedade civil seria constituída de cidadãos e instituições dotados de virtudes cívicas, cujo desenvolvimento exigiria o mercado como princípio ordenador e a ordem liberal-democrática como seu substrato.

Para a análise que nos propusemos desenvolver parece-nos pertinente a concepção trabalhada por Cohen & Arato (1992:346), embora identifiquemos nas mesmas algumas limitações, aliás reconhecidas pelo primeiro em obra recente (1995), na qual as propôs como temas para novas pesquisas.

Assim, para Cohen & Arato, a noção de sociedade civil compreenderia: a) pluralidade — famílias, grupos informais, associações voluntárias; b) publicidade — instituições de cultura e comunicação; c) privacidade — domínio do autodesenvolvimento e da escolha moral; d) legalidade — estruturas de leis gerais e direitos básicos.

A pluralidade indica a interação de estruturas legais, instituições de comunicação e cultura, associações, movimentos sociais e indivíduos que se articulam

em espaços públicos autônomos com base em processos de diferenciação, integração e reprodução cultural. A publicidade implica a interação entre os atores; não se dando *face to face*, mas de forma intersubjetiva, mediante a ação comunicativa no exercício de direitos, na exigência de transparência e na existência de espaços públicos, preservando-se também a esfera da intimidade, da autonomia dos indivíduos e do reconhecimento do outro. Com a legalidade, esses componentes são demarcados na relação com o Estado e o mercado.

Esses autores recorrem ainda a Habermas, partindo da sua teoria social que diferencia as lógicas do “mundo da vida” e do “sistema” (político e econômico), e a Gramsci e Parsons quanto à interação de associações, estruturas legais e instituições de comunicação e cultura. Em *Direito e democracia*, de 1997, Habermas discute afinal o papel da sociedade civil, seus atores, as barreiras de poder, incorporando inclusive as contribuições de Cohen e Arato e de outros teóricos, e a define como constituída de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensando-os e transmitindo-os, a seguir, para a esfera pública política.

Conforme observa Avritzer (1994:278), o conceito ancora-se em três características, relacionadas com a modernidade ocidental: a) processo de diferenciação entre mercado e Estado, ligando-se à idéia de limitação e de regulamentação das estruturas sistêmicas (poder e mercado) e não com sua abolição; b) associação com as potencialidades do sistema legal moderno, permitindo o controle do exercício do poder; c) reconhecimento de instituições intermediárias entre indivíduo, mercado e Estado.

Questionamentos ao conceito de sociedade civil

A reconstrução do conceito de sociedade civil está baseada nas contribuições de Habermas (diferenciação entre mundo da vida e sistemas, esfera pública, ação comunicativa). Entretanto, em seminário organizado por Calhoun (1994), o próprio Habermas faz reservas quanto à aplicação do conceito às sociedades ocidentais, observando que, nessas, as associações são estabelecidas no interior da estrutura institucional democrática, diferentemente do Leste europeu, em que se constituíram como infra-estrutura de uma nova ordem. Indaga ainda em que medida a esfera pública, dominada pela mídia e pelo poder econômico, oferece possibilidades de membros da sociedade civil mudarem valores e tópicos e terem uma visão crítica dos temas e razões canalizados do exterior.

Outras críticas têm sido feitas quanto às insuficiências do conceito, principalmente por teóricos da “escolha racional”, quanto à ênfase da ação comuni-

cativa em contraposição à ação “egoísta-instrumental”, que ignora a capacidade de adaptação das elites e superestima o papel político e de mudança da sociedade civil (Costa, 1997a). Reis (1993:12), por exemplo, chega a considerá-lo “mais um fator de confusão que um benefício”, objetando principalmente quanto à diferenciação em relação ao mercado, já que, a seu ver, este envolve idéias de contrato, deliberação livre, autônoma e igualitária, referenciais importantes para a democracia. A sugestão desse autor é, assim, a “expansão do alcance da noção do mercado”, englobando o que seria a sociedade civil, desde que essa noção não propicia maior acuidade analítica. A nosso ver, há um aspecto importante na crítica de Reis, que é o de acentuar o elemento estratégico vinculado à idéia de interesse, não restrito ao econômico. Todavia, questionamos sua posição, na medida em que procura estender para o campo político a lógica econômica, na linha da *rational choice*, concebendo a existência do “mercado político” e da competição de interesses, sem lugar, portanto, para a solidariedade, o entendimento em torno de objetivos comuns, presente na concepção de “sociedade civil”. Ademais, os elementos de autonomia da vontade, da liberdade, que atribui ao mercado, existentes no período concorrencial, não se coadunam com o tipo oligopolista e globalizado de hoje.

Uma questão que já há algum tempo preocupa certos atores sociais é analisada por Nogueira (1994:24), observando o autor que, no Brasil, nos anos recentes, haveria uma supervalorização do papel da sociedade civil, apostando-se tudo no seu fortalecimento, inclusive com uma visão equivocada de tentar substituir-se o Estado pela mesma até em termos de política social e deixando-se de lado a preocupação em torno da democratização das instituições políticas.

Apesar das limitações e ambigüidades, consideramos o conceito em apreço como importante instrumento analítico para entender o processo de emergência de novos atores na cena política. Utilizá-lo não significa minimizar ou desconsiderar o papel das instituições políticas nem, muito menos, a ação da própria sociedade civil em relação à reestruturação institucional e à sua própria função política, até porque o conceito de sociedade civil funda-se em todo um suporte institucional, garantido pelos direitos fundamentais. Além do mais, um dos elementos do conceito é a autolimitação. As possibilidades de ação se limitam e se condicionam, seja pelo processo espontâneo de sua constituição, seja pelo poder que se lhe atribui, não de decidir, mas de tematizar os problemas, questionar atos e decisões, propor alternativas e, portanto, influenciar no processo de tomada de decisão. O uso do conceito permite equacionar um problema clássico da teoria política, que é o de tratar o conflito entre representação e participação, no sentido de fortalecer e legitimar a primeira, através de mecanismos de responsabilização e controle dos agentes políticos. Quanto à participação, permite entender o funcionamento de espaços públicos, abertos e autô-

nomos, em que as diversas organizações, grupos e indivíduos podem exercer a ação coletiva que questiona e controla as decisões do Estado e do mercado, oferecendo-lhes parâmetros e referências éticas. Assim, as várias dimensões da participação podem ser realizadas em espaços públicos. Trata-se, pois, de tornar a representação um espelho dos interesses e aspirações da sociedade, via mecanismos da sociedade civil (espaços públicos, ações coletivas) e de fazer a participação exercer um papel próprio, de expressão, controle e influência sobre aqueles que exercem mandatos. O uso do conceito na formulação ora discutida, com os necessários aperfeiçoamentos, permite apreender o papel desenvolvido pelas organizações e cidadãos tendo em vista a democratização e a criação de alternativas institucionais e econômicas.

Sociedade civil e direitos

A sociedade civil institucionaliza-se mediante três complexos de direitos fundamentais que concernem: à reprodução cultural — liberdade de pensamento, imprensa, expressão e comunicação; à integração social — liberdade de associação e de reunião; socialização — privacidade, intimidade, inviolabilidade; aos direitos relacionados com a economia — propriedade, trabalho, contrato, e ao Estado — direitos políticos e sociais (Cohen & Arato, 1992:441).

Os direitos são garantidos por leis que estabilizam a sociedade civil, muitos deles tendo sido reconhecidos no decorrer de lutas históricas (direitos fundamentais). Sua efetivação, contudo, em muitos países, depende da própria sociedade civil, da cultura política e de sua organização, que também deverá zelar pela construção de novos direitos de acordo com novas necessidades e aspirações. Tais leis não são suficientes para evitar a exclusão social, pois as minorias proprietárias mantêm-se no poder, mas podem constituir-se em instrumento de luta contra a dominação, na medida em que os excluídos tenham acesso aos espaços públicos e possam discutir temas e ações coletivas que representem seus interesses.

Os catálogos dos direitos constituem a estrutura básica para permitir o funcionamento de uma sociedade civil autônoma e participativa. Os direitos de reunião, associação e liberdade de expressão possibilitam a ação das associações voluntárias no processo de formação de opinião, que tematizam questões de interesse geral e agem em nome dos sub-representados que têm dificuldades de se organizar. As liberdades de expressão garantem a diversidade e a pluralidade de opinião. Esses direitos são, porém, abstratos, e só se efetivam com a ação dos cidadãos, cuja mobilização é também necessária na sua criação e implementação.

Na realidade, a estrutura jurídica e formal não responde às demandas dos diversos segmentos sociais e os conflitos são resolvidos por meio de mecanismos informais de arbitragem e negociação, formando-se uma nova institucionalidade, com jurisdição própria e localizada (Telles, 1993). Não obstante, “os direitos” permanecem como reivindicação, como plataforma de luta e de participação, uma vez que a nova concepção de cidadania implica também a construção de novos direitos que se realizam nos espaços públicos e se legitimam na esfera pública estatal.

Sociedade civil, espaço público e esfera pública

Com o termo espaço público, indica-se aqui a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam estruturas mistas, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia. A distinção atende à necessidade de maior precisão para analisar fenômenos complexos em realidades bem diferenciadas como as que trabalhamos, permitindo melhor identificação dos atores, dos processos comunicativos e das relações com o poder político.

Essa compreensão se conforma com interpretações de alguns autores franceses, como Queré (1992) e Chantal (1992). O primeiro defende a noção de espaço público como comportando duas idéias essenciais: a de uma esfera pública de livre expressão, de comunicação e discussão, constituindo-se em instância mediadora entre a sociedade civil e o Estado, entre cidadãos e poder político administrativo; e a outra, de uma *cena pública*, quer dizer uma cena de aparecimento, a que têm acesso — alcançando visibilidade pública — tanto autores e ações como acontecimentos e problemas sociais. Assim, a idéia de *espaço público* estaria mais próxima da segunda dimensão, correspondendo ainda ao significado que H. Arendt dá ao termo público, “ser visto e ouvido por todos” onde “todos vêm e ouvem de ângulos diferentes” (1981:59-87), acenando-se a pluralidade de pontos de vista que exige um espaço para que possa emergir. Quanto a Chantal, enfatiza essa pluralidade dos espaços públicos, autônomos e frágeis, e seus papéis discursivos e reflexivos, de produção de significados e de identidades.

A idéia central que defendemos é de que há duas instâncias que podem estar articuladas, porém, com papéis diferenciados, ainda que nem tão dicotomizados como assinala Queré. Na instância mediadora — *esfera pública* — também se produz visibilidade e as ações e atores devem aparecer, até por-

que a sociedade como um todo deve conhecer e debater as questões e mobilizar-se para que propostas sejam aceitas pelos agentes do Estado. De igual maneira, na outra instância — *espaço público* — realizam-se debates, negociações, entre os diversos atores, para que se formulem as propostas a serem apresentadas na instância da *esfera pública*.

Se os *espaços públicos* são autônomos, numa sociedade complexa domina a pluralidade. Segundo Habermas (1997:107), forma-se uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem-número de arenas internacionais, nacionais, comunais e subculturais que se sobrepõem umas às outras. Mesmo no século XIX, como demonstra Fraser (1994:116), havia várias associações de mulheres, associações voluntárias, filantrópicas, que buscavam, de várias formas, o acesso à discussão pública em uma multiplicidade de arenas.

A pluralidade de esferas suscita duas questões de difícil equacionamento. A primeira diz respeito à coordenação dos diversos espaços públicos para formação da opinião e para, assim, constituir-se como elemento de influência em relação às esferas sistêmicas (Estado e mercado) ou, mesmo, para construir suas identidades. A segunda refere-se a como articular essas instâncias, próprias da sociedade civil, com instituições governamentais, que, mesmo desgastadas, são legitimadas formalmente pelo sufrágio universal. Se a multiplicidade de espaços públicos permite a expressão de identidades, de interesses particulares, como construir o interesse comum e geral? Este seria a mera junção ou soma dos interesses particulares negociados ou conciliados através do entendimento, da ação comunicativa, numa sociedade fragmentada em grupos, classes, com interesses contraditórios?

A primeira questão diz respeito ao poder de articulação e coordenação interna, no âmbito da sociedade civil, de que há experiências iniciadas já em vários níveis, do local ao internacional, como se verá no decorrer deste trabalho (redes, fóruns, conferências etc.). À segunda questão, Habermas (1990:111) busca responder com o que ele chama de “soberania disseminada” que se faz valer

(...) no poder dos discursos públicos, que nasce de espaços públicos autônomos, mas tem de tomar forma nas decisões de instituições de formação de opinião e vontade, concebidas democraticamente, porque *a obrigação de responder pelas decisões requer uma responsabilidade institucional clara*. (grifo nosso)

Assim, a sociedade civil não pode assumir responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade.

Persiste, porém, a contradição entre interesses particulares e públicos. Em primeiro lugar, há necessidade de agregação de interesses dos indivíduos e gru-

pos sociais por meio dos partidos políticos. Para isso é necessária a existência de organizações autônomas que se constituam como mediadoras entre a sociedade civil e a sociedade política. Mas os partidos deixam de representar os interesses das camadas sociais e passam a ser dominados por oligarquias, grupos de interesses que, em combinação com os ocupantes do poder, servem aos seus próprios objetivos, seguindo a lei férrea da oligarquia a que se refere Michels (1959). Na sociedade complexa os grupos de interesses são numerosos e, assim, é indispensável que suas demandas sejam agregadas por agentes que façam a ligação entre sociedade civil e sociedade política.

Para obter cooperação entre indivíduos e grupos tão diferentes é preciso, segundo, chegar a um consenso mínimo sobre questões básicas como condições da cidadania, participação, direitos fundamentais, acesso à riqueza, ao poder, ou, pelo menos, em torno de alguns procedimentos básicos (Bobbio, 1986; Dahl, 1993; Habermas, 1997). O consenso racional pode ser alcançado na esfera pública quando interesses e necessidades são considerados, quando os argumentos são colocados. Assim, para os autores acima, a definição de interesses gerais ou particulares torna-se uma questão procedimental. Desse modo, questões substantivas de distinções entre público e privado não podem ser previamente estabelecidas, a agenda é aberta, negociada e reinterpretada no processo de discussão. A definição da natureza dos interesses em jogo e em debate fica por conta dos participantes e da sua argumentação no processo de discussão pública e das articulações que podem levar a um compromisso. Mas como se trata de uma arena de múltiplos e diferenciados interesses e necessidades, não se pode negar a existência do uso de recursos de poder e, portanto, de uma ação também estratégica, envolvendo negociações, como admitem Touraine (1994), com seu conceito de “interações estratégicas”, e o próprio Habermas (1995:44), quando afirma o conceito de “ação teleológica”, que compreende a escolha de meios com vistas a um fim, advertindo ainda que a obtenção de compromissos não se efetua na forma de um discurso racional que neutraliza o poder e exclui a ação estratégica.

Se a definição da natureza da agenda depende dos participantes, é preciso identificar os atores relevantes que constituem a esfera pública. Habermas (1997) distingue duas espécies de atores: os que falam e emergem do público e tomam parte na reprodução da esfera pública e os atores que ocupam uma já constituída esfera pública para usá-la. Entre os primeiros estariam os componentes da sociedade civil: associações, organizações, movimentos que tematizam questões oriundas da vida cotidiana, de interesse geral.

O papel das associações na vida civil e política tem sido enfatizado na teoria democrática desde Tocqueville (1977:394): fortalecer a cidadania, renovar os sentimentos e as idéias, ser um poder que fala e é ouvido. A vida associativa moderna é, porém, permeada pela burocratização de grandes organizações, com

formas corporativas de defesa e agregação de interesses, ação não-transparente relativamente ao poder público e até com relações não-democráticas entre os seus membros, dominadas por elites. Estamos tentando demonstrar o grau de heterogeneidade na constituição de atores da sociedade civil que atuam na esfera pública. Tal diversidade se acentua ainda quando se consideram as associações voluntárias ou os movimentos sociais. Esses atores procuram, ao contrário dos demais, empenhar-se na reprodução e revitalização da esfera pública, buscando explorar intensivamente as possibilidades comunicativas existentes e ampliar as fronteiras dessa esfera, mediante incorporação de novas minorias e grupos marginais e invenção de novos meios comunicativos (Costa, 1995:63).

Isso não decorre de uma vocação humanista a que os atores estejam predestinados, mas da forma como se inserem na sociedade que os leva a publicizar as questões que lhes dizem respeito para serem reconhecidos como sujeitos. Eles podem utilizar a participação na sua dimensão mais expressiva e simbólica, dramatizando de tal forma a situação que esta possa sensibilizar os meios de comunicação de massa e que determinadas questões, até controversas, possam inserir-se na agenda pública.

Os outros atores são os membros do sistema político (funcionários, partidos políticos), grupos de interesses que usam a esfera pública para capitalizar seu poder social e convertê-lo em poder público; grupos que representam interesses específicos (econômicos e políticos), agências de pesquisas de opinião e a mídia. Quanto à mídia, apesar de todo um papel de massificação, incentivo ao consumismo e pasteurização que desempenha, tem tido ressaltada atuação no que Habermas (1994) chama de “desprovincialização”, na criação de novos públicos (científico, educacional) com uma comunicação mais crítica, ao lado da estrutura comercial, industrial e cultural.

Levando em consideração todos esses elementos, pode-se reconstruir o conceito de sociedade civil de forma a apreender fenômenos que hoje se manifestam em todo o mundo na relação entre Estado e sociedade, na exigência da prática de direitos conquistados e criação de novos direitos, na construção de espaços públicos em que todos possam atuar. Se tais fenômenos têm uma dimensão global, como veremos no próximo capítulo, eles também se manifestam concretamente no local, em espaços onde se mostram mais visíveis e onde a participação dos diversos atores pode construir alternativas de novo tipo de relações sociais e políticas.

De modo sintético, pode-se dizer que a *esfera pública* é constituída por organizações, instituições, mídia, grupos de interesses, conselhos de representação setorial e associações prestadoras de serviços. Quanto ao *espaço público*, é aquele composto de associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres, não-estatais nem econômicas, que se relacionam com base

em regras e procedimentos discursivos e pouco institucionalizados. Essa distinção é de grande valia no estudo da *sociedade civil* no âmbito local, em que a interação social é mais forte e, ao mesmo tempo, as estruturas de poder menos permeáveis à participação cidadã.

Sociedade civil, espaços públicos e poder local

Os diferentes modelos de governo local e seus impactos sobre a sociedade civil, inclusive do efeito do localismo extremado sobre instituições civis que podem ter um alcance até transnacional estão sendo crescentemente estudados (Arato, 1995) e, no Brasil, importantes pesquisas sobre o poder local estão sendo realizadas, tendo como objeto experiências inovadoras de governo local ou questões teóricas.⁴ A análise destas experiências pode conduzir à perspectiva de se conceber o poder como uma relação social contraditória (Poulantzas, 1977; Lojkin, 1981), pois nela os atores sociais estão presentes, ativos, não se submetem passivamente às autoridades, mas, ao contrário, resistem, desobedecem, denunciam, constroem espaços públicos de onde novas regras e procedimentos e até decisões podem indiretamente surgir.

Essas experiências estão situadas em contextos sociais e estruturais específicos, ainda que submetidos a condicionamentos globais e comuns a outros territórios. Em termos de participação cidadã, seus resultados são importantes, do ponto de vista pedagógico, na formação de uma cultura política de direitos e responsabilidade social, mas de reduzido impacto em termos de transformações estruturais, pois encontram-se submetidas às lógicas globais. A superestimação do local pode levar a certos localismos, inclusive desembocando em fundamentalismos de vários tipos, resultantes da reação à crescente exclusão social, quando não em conservadorismo e manutenção do *status quo*, se se desprezam as macropolíticas.

A ênfase demasiada no local tem se constituído, inclusive, em suporte para políticas neoliberais de desoneração do Estado central, transferindo-se determinadas funções para o nível local como passo para a privatização, num processo perverso de descentralização e neolocalismo, na expressão de Melo (1993a), traduzido na competição por investimentos entre municípios e na fragmentação das identidades. Pode significar também uma estratégia de elites tradicionais que controlam o poder local, realimentando o clientelismo. Por outro lado têm provocado também iniciativas inovadoras e criativas de gestão, com intensa participação da sociedade civil em certos países (Brasil e Espanha) e o estímulo à formação de uma cultura política cidadã.

4. Sobre o primeiro ponto ver Fischer, 1993, 1996; Soares, 1996; Soares & Lostao, 1992; Simões, 1992; Leal Ivo, 1997; Daniel, 1990 e, quanto ao segundo, Daniel, 1982, 1988; Costa, 1997b; Jacobi, 1990.

As análises desses fenômenos têm se caracterizado por uma série de dicotomias e visões maniqueístas. A questão da globalização, por exemplo, ora é estudada num enfoque estritamente catastrófico e determinista, ora numa visão otimista, como se se estivesse construindo o melhor dos mundos, potencializando-se a capacidade dos homens de produzir e consumir bens cada vez mais sofisticados. Os impactos sociais e ambientais do referido processo são aí vistos como meras disfunções a serem reparadas com políticas de ajustes compensatórias, a serem realizadas sobretudo na esfera local. Nesse âmbito, surgem programas e projetos de organismos internacionais e “descobre-se” o local como único espaço de participação, já que, em termos mundiais, as decisões caberiam às elites tecnocráticas a serviço dos interesses das corporações.

No enfoque “catastrofista”, supervalorizam-se o “comunitário”, o local, os agentes sociais, as pequenas lutas, as soluções alternativas ao poder estabelecido, sem consideração pelos condicionantes estruturais, numa visão que Kowarick (1994b) chama de “anarco-catacumbista”, muito presente em grande parte das formulações das ONGs e de grupos religiosos. Segundo esse autor, trata-se de uma visão que alimenta o discurso da inexorável ineficiência do Estado e, conseqüentemente, da adoção de política de privatização, ainda que sob o eufemismo “comunitário”. Não se considera aí a “reação criativa local às invasões do espaço local” (Alger, 1988:341), hoje objeto de investigação de alguns pesquisadores, articulando o local com o mundial ou global.

Reduções são feitas nas próprias análises do local, identificado apenas como o “urbano” ou, ainda, como “megacidades”, concebidas como “centros gerenciais das corporações internacionais”. O estudo do local restringe-se ao de “bairros”, omitindo-se que, apesar da urbanização crescente, mesmo nos países do Terceiro Mundo os impactos da globalização se dão também nas áreas rurais.⁵

Observa-se também, no debate sobre o local e a participação cidadã, a omissão da análise propriamente política, prevalecendo uma visão foucaultiana de que tudo é político, ou seja, se o poder permeia todo o tecido social, o que é verdade, as ações em todo o campo social passam a ser políticas e, portanto, não há que as confrontar com o poder estruturado no Estado. Além disso, aceita-se como fatalidade a “falência do Estado”, concebendo-se “projetos comunitários”, “estruturas comunitárias”, tentando-se substituí-lo ou, no mínimo, visualizando-se um pretenso “poder paralelo”.

Essa visão, muito encontrada nas ONGs, inclina ao estudo das lógicas internas dos movimentos e associações, sua articulação, a construção de suas identidades e alternativas ou atendimentos de suas carências, desconsiderando

5. Ver Castells & Borja, 1996; Alger, 1988; Villasante, 1995.

as relações com o poder estruturado no Estado e suas instituições, o que engendra uma ação coletiva de cunho sobretudo comunitarista.

Outra vertente, mais atual, dita neo-institucionalista ou neocorporativista, incentivada pelos processos de redemocratização e pelo acesso ao poder dos partidos de esquerda, é a de inserção no aparelho de Estado de organismos mistos, de constituição de agentes de governo e representações sociais, institucionalizando a participação cidadã que passa a ser, na prática, cada vez mais simbólica, “litúrgica”. Diluem-se os contornos dos campos de atuação e os papéis específicos da sociedade civil e do Estado e, portanto, a visão do papel de controle social que os diversos atores podem ter numa efetiva democracia.

A dicotomia estabelecida entre democracia representativa e participação está presente no debate do poder local. Ora deprecia-se a validade dos mecanismos de representação e deixa-se de lado qualquer possibilidade de revisá-los ou aperfeiçoá-los, ora supervaloriza-se a participação dos diversos grupos sociais, inclusive a direta, sem espaços de articulação e mediação dos interesses envolvidos, levando ao paralelismo de ações e ao corporativismo. Não se percebem os mecanismos de participação como instrumentos de aprofundamento e controle da representação.

Assim, são grandes os desafios teóricos e analíticos. Partindo das categorias-chave aqui analisadas — participação cidadã, sociedade civil e espaço público — é possível explorar seu valor explicativo na análise de experiências de relações entre sociedade civil e poder local, articulando-as também ao estudo de ações coletivas globais relacionadas com o local. A nossa referência é que a participação é um processo contraditório, envolvendo várias dimensões e papéis, tendendo-se a considerar como estratégica, na atualidade, a dimensão de controle social do Estado e do mercado. O papel estritamente decisório deixa de ser prioritário, não só pela complexidade dos problemas, como para garantir uma maior legitimidade do processo que deve traduzir o consenso majoritário. Não obstante, com espaços públicos autônomos, que refletem as aspirações dos segmentos sociais marginalizados, pode-se compatibilizar a participação cidadã com os mecanismos representativos, fazendo chegar ao poder institucionalizado as posições deliberadas. O conceito de participação cidadã aprofunda-se, requerendo mudanças na institucionalidade vigente, mas, ao mesmo tempo, autolimita-se, concebendo campos de atuação próprios de cada esfera — sociedade civil, Estado e mercado, com suas lógicas próprias, sendo necessários, para tornar efetivo o papel de controle social, mecanismos transparentes. A sociedade civil tem condições de captar e tematizar problemas e de exercer um papel crítico e propositivo em relação às demais esferas e a ela mesma, apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas (político e econômico) e as limitações da cultura política vigente na sociedade como um todo.

CAPÍTULO 2

A Participação Cidadã na Sociedade Civil Global

Os problemas enfrentados pelas populações nos diversos países vêm se agravando em decorrência das políticas adotadas em nível mundial, tais como ajuste fiscal, privatização, dívida pública, comércio exterior.¹ Os cidadãos de-
frontam-se com realidades que desafiam sua capacidade de indignar-se e de
intervir para reconquistar direitos que vão sendo eliminados por políticas que
atendem às diretrizes globalizadas. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento
tecnológico cria oportunidades de maior contato com problemas de outros po-
vos e suas formas de reagir. Muitas ações empreendidas pelos cidadãos e suas
organizações no plano nacional recebem apoio, orientação e recursos de outras,
internacionais.

Os organismos intergovernamentais já não podem desconhecer ou
minimizar esse tecido associativo e buscam sua colaboração, seja para tornar
seus projetos mais eficazes, seja para legitimar certas políticas. Os governos
locais, até recentemente marginalizados no campo internacional, começam a
ter voz, pois descobriu-se que os efeitos perversos das macropolíticas não po-
dem ser atenuados sem sua participação. Por sua vez, as autoridades locais tam-
bém descobriram que podem tirar proveito da globalização — usando do papel
estratégico que as cidades passam a ter na atração de investimentos — e que,
portanto, precisam se inserir nesse grande espectro de interesses e de competi-
ção. Verifica-se que não basta “pensar global”, mas também “agir global”, mesmo
não se sabendo ainda como fazê-lo, e que o agir local pode interferir no global,
questionando seus efeitos e buscando outros caminhos e possibilidades de de-
senvolvimento.

A sociedade civil situa-se num determinado território, no qual desenvolve
suas relações e constrói seus espaços públicos para expressão e participação de

1. A esse respeito, ver Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1993, e Diaz-Salazar, 1996.

seus atores. Com a globalização, torna-se pertinente indagar sobre as tendências à superação desses limites, estendendo-se a ação para espaços também globais, o que conformaria uma *sociedade civil global*. Trata-se, neste capítulo, de investigar o modo pelo qual se dá a participação cidadã na esfera global e como ela se articula com o local, e se isso contribui ou não para o fortalecimento da sociedade civil e o processo de democratização.

SOCIEDADE CIVIL GLOBAL

Se o conceito de sociedade civil é bastante complexo, maior dificuldade ainda apresenta o de sociedade civil global. Perez-Diaz (1997) adota uma concepção ampla, observando que o crescimento da sociedade civil internacional implica um tecido associativo mais denso, uma autoridade pública capaz de aplicar uma legislação internacional e o desenvolvimento de uma esfera pública também internacional com intenso debate, não só das elites, mas também da cidadania mundial, e que tais elementos ainda não existiriam.

Mas o processo de globalização desencadeia discussões acirradas, buscando-se interpretar as tendências no campo da sociedade e das suas organizações mais atuantes, as quais se empenham na constituição de uma esfera pública para acompanhar e tentar influir nas decisões dos organismos internacionais e, no caso da Europa, na estrutura de governo que se está construindo (União Européia). A globalização reforça identidades, internacional e extraterritorialmente e, de forma contraditória, também na esfera local. O local não desaparece, mas a noção de espaço passa a ser compreendida mais social que territorialmente (Waterman, 1994).

A sociedade civil global emerge desse processo, não como uma estrutura, mas como conjunto de atores transnacionais (associações civis, organizações não-governamentais, movimentos sociais) que tentam monitorar questões que estão fora do controle de cada nação (sistema monetário internacional, meio ambiente, novas formas de comunicação) e que buscam redefinir o papel das agências internacionais e suas relações com as instituições nacionais, organizações da sociedade civil, de forma a adotar regras e princípios democráticos.

Held (apud Waterman, 1994) aponta três condições para que esse processo possa fluir de maneira democrática: a) parlamentos regionais eleitos (por continentes) e referendos transnacionais para questões importantes; b) integração dos direitos civis, econômicos, sociais e políticos nos parlamentos nacionais e internacionais, sendo especificados os limites e extensão das tomadas de decisão; c) reforma da ONU, com iguais direitos para todas as nações democráticas. Trata-se, portanto, de proposições de ordem institucional, dependentes de deci-

sões dos países que compõem esses organismos. Em termos da sociedade civil, Held propõe uma coalizão internacional de organizações não-governamentais internacionais para articular uma estratégia conjunta, definindo temas em fóruns multilaterais e atuando nesses organismos. Reconhece ainda a necessidade de democratizar a própria sociedade civil global.

Dessa forma, busca-se definir, com a noção de “sociedade civil global”, um conjunto de atores heterogêneos que atuam no sistema internacional em torno de alguns valores e da criação de espaços públicos em que possam debater as políticas dos organismos internacionais e rever as tendências perversas da globalização. Tenta-se construir um sistema de *accountability*, principalmente em relação às questões de finanças, meio ambiente, segurança e novas formas de comunicação, repensando o papel das agências internacionais e articulando as instituições políticas, agências, associações e organizações da sociedade civil. Tudo isso é ainda um projeto, uma tentativa, mas com sinais de que se avança para sua concretização, como tentaremos mostrar com a análise de ações coletivas em curso nas organizações intergovernamentais e do debate público que se começa a travar, nas conferências oficiais, nos fóruns alternativos e em outros espaços públicos autônomos e redes internacionais.

Urge verificar que espaços de intervenção eficaz restam para a redefinição e desenho de uma nova ordem mundial e suas implicações sobre as sociedades civis locais. Diante da liberalização dos mercados, da perda de controle dos Estados nacionais sobre sua própria economia, sem nenhum entrave para a ação dos grupos internacionais, diante do enfraquecimento das organizações multilaterais que, até então, impunham alguns limites de atuação às multinacionais e organismos intergovernamentais, que perspectivas de mudança existem? Até que ponto esse processo se entrecruza com a intensificação das ações locais, como reação aos impactos perversos da globalização? Que atores estariam aí envolvidos? Essas são algumas das interrogações que perpassam todos os autores que tratam do tema.

IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO

Nos últimos anos acelera-se e aprofunda-se o processo de globalização, não só em termos econômicos, mas sobretudo de comunicação, resultante da revolução tecnológica nos meios de informação, que veio permitir intercâmbios em termos mundiais e de forma instantânea e diária. Tudo isso acarreta mudanças nas formas de pensar, informar, produzir, consumir, gerir, fazer política, levando a uma sociedade cada vez mais organizada em torno da produção, distribuição e manipulação de símbolos, e a uma cultura construída em torno do

audiovisual, com a crescente digitalização das mensagens (Borja & Castells, 1996).

A produção se descentraliza, torna-se mais flexível em unidades autônomas coordenadas em rede, potenciando a produtividade e a acumulação, ao tempo em que marginaliza vários segmentos da sociedade que passam a ser considerados supérfluos, não apenas nos países do Terceiro Mundo, mas também nos desenvolvidos. Nestes últimos, a exclusão, até recentemente pouco pronunciada, começa a aprofundar-se, levando a se constituir o chamado “Quarto Mundo”, com a ampliação do desemprego, a precarização dos contratos de trabalho e a redução das garantias sociais.

É no interior desse processo que se dá a internacionalização do sistema financeiro, no qual as transações de divisas ocorrem, de forma artificial e especulativa, em vários mercados simultaneamente. Com o agravamento da crise da dívida dos países do Terceiro Mundo, o Sistema Financeiro Internacional vem lhes impondo um Programa de Ajuste Estrutural, facilitando o crédito aos países endividados para que paguem os juros da dívida e exigindo-lhes, em contrapartida, a adoção de políticas de privatização, a abertura ao capital estrangeiro, a redução de gastos públicos, contenção salarial e o fomento às exportações. Ao mesmo tempo, são financiados grandes projetos, com agressões ao meio ambiente e deslocamento forçado de milhares de pessoas para as periferias das cidades em busca da sobrevivência, aumentando a pobreza e a exclusão social.

O quadro político altera-se substancialmente com a mudança do sistema dos países do Leste europeu e a partilha de hegemonia dos Estados Unidos com o Japão e a União Européia. Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, revigora-se a política liberal com nova roupagem — adota-se o neoliberalismo, no qual se fundamentam as medidas ortodoxas aplicadas e o desmantelamento do aparelho dos serviços de proteção social. Os conflitos entre os grupos sociais se agravam em determinados países, exacerbando-se diferenças étnicas e religiosas ou identidades culturais (Europa Oriental, Ásia Central e África), reavivando-se aspirações autonomistas ou atitudes agressivamente defensivas em relação aos efeitos das políticas adotadas.²

Começam a mudar as relações entre Estado e sociedade, surgindo novos atores sociais (ONGs, associações, redes) com papéis diferenciados, inseridos em arranjos institucionais descentralizados, e novos espaços de participação social e política. Borja & Castells (1996) acentuam a posição estratégica que passa a ter o local, nesse contexto, como centro de gestão do global, em termos

2. São 52 os conflitos de maior envergadura, em 42 países (UNRISD, 1995).

de produtividade e competitividade econômicas, de integração sociocultural, de representação e gestão políticas. Os governos locais podem contribuir para melhorar as condições de competitividade das empresas (infra-estrutura, meios de comunicação, recursos humanos qualificados). A gestão das diferenças socioculturais expressas no território pode ser melhor implementada pelos governos locais, dada sua maior flexibilidade e maior proximidade com esses grupos.

No plano europeu, a política neoliberal uniformiza-se com o Tratado de Maastricht (1991), que aprofunda a constituição da União Européia para melhor competir com outros blocos mediante a liberalização do comércio de mercadorias e serviços, a redução dos custos laborais e a reestruturação do Estado, transferindo uma série de funções para as empresas privadas e visando à União Monetária. Em termos políticos, reduz-se a capacidade de cada Estado definir sua política econômica e social, dada a necessidade de obediência aos critérios estabelecidos pelo Tratado no sentido da reestruturação produtiva, implicando desregulamentação, flexibilidade e privatização. Os efeitos dessa política têm sido perversos para a maioria da população na Europa, sobretudo para os trabalhadores.

Ao definir a “cidadania européia”, o Tratado prevê participação formal (referendo, direito de petição, presença de algumas entidades no Comitê Econômico Social, consultas às autoridades locais), mecanismos de mediação pouco utilizados e de pouca eficácia. Atualmente busca-se a revisão do Tratado, porém sem transparência, levando a sociedade civil a questionar sua legitimidade. Proposições de alguns países não foram ainda implementadas por oposição de um ou mais membros: capítulo sobre direitos fundamentais, cláusula de não-discriminação, ampliação dos direitos sociais, proibição da pena de morte e da xenofobia, voto majoritário, política de emprego (Sunyer & Borja, 1997).

A globalização tem ainda provocado o surgimento de agrupamentos regionais de países em busca de maior integração econômica e, em certos casos, política, para tirar maior proveito da competitividade.³ À exceção de no Mercosul, inexistente a participação da sociedade civil, mesmo limitada, restando às pessoas e organizações os fóruns alternativos e ações de protestos.

Pergunta-se, diante desse quadro: o aprofundamento da exclusão e o agravamento das desigualdades sociais são inexoráveis? Em que medida as

3. Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); Fórum de Cooperação Econômica na Ásia do Pacífico (APEC); Mercado Comum do Sul compreendendo Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (MERCOSUL); Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC); Tratado de Livre-Comércio entre México, Canadá e EUA (NAFTA); Mercado Comum Centro-Americano; Comunidade Econômica Africana (CEA); Mercado Comum Árabe (MCA) (*Folha de S. Paulo*, Caderno Especial, 2.11.1997).

potencialidades criadas com a revolução tecnológica poderão ser canalizadas a serviço da população e da democratização das relações sociais? Os analistas dividem-se, havendo os que não só admitem perspectivas positivas, como apresentam alternativas técnicas e políticas para reverter as atuais tendências.⁴

Se o nível de discussão e análise dessas políticas tem se aprofundado e até ampliado para outros setores da sociedade civil, a viabilidade das propostas continua a depender de mudanças políticas nos países que compõem os diversos blocos e nos organismos internacionais, numa conjuntura totalmente desfavorável às organizações da sociedade civil.

REAÇÃO ÀS POLÍTICAS GLOBAIS E AÇÃO CIDADÃ

Trata-se de verificar se o processo de globalização, na forma como vem se dando, é irreversível, que ações ou reações tem provocado nas organizações da sociedade civil de base local, podendo-se, para isso, considerar: a) a atuação frente aos organismos internacionais; b) a participação em Conferências Internacionais e acompanhamento das mesmas; c) ações locais de dimensão global; d) rede de organizações; e) cooperação internacional.

Atuação da sociedade civil nos organismos financeiros internacionais

Com referência aos organismos internacionais, principais responsáveis pela definição e implementação das políticas econômicas e sociais que afetam toda a humanidade e interferem nas relações entre os Estados e os grupos sociais, tem se desenvolvido um acompanhamento das decisões, com denúncias de seus efeitos e alguma negociação de alternativas.

O Banco Mundial é o principal formulador e executor da política de ajuste imposta aos países devedores, cujos efeitos têm sido perversos, sobretudo para as populações dos países menos desenvolvidos.⁵ O Banco trabalha com projetos agrícolas, de controle de natalidade, redução de pobreza, organização da comunidade, desenvolvimento florestal e ambiental, e tem avaliado positiva-

4. Entre esses: Touraine, 1994; Amin, 1994; Borja, 1996; Giddens, 1990; Diaz-Salazar, 1996. Por outro lado, há propostas como a de James Tobin, Nobel de economia, para a criação de um imposto multilateral sobre operações de câmbio de moeda, e outra, de Ruben Mendez, para instituir uma Bolsa de Divisas ligada à ONU (Diaz-Salazar, 1996).

5. A pobreza absoluta atinge 62% da população africana, 25% da asiática, 35% da latino-americana e ainda 16,5% daquela do hemisfério Norte (PNUD, 1991).

mente a ação das ONGs, sua eficácia e baixo custo, além da grande aceitação nas comunidades (Doc. nº 1).⁶

Desde 1973 o Banco Mundial vem trabalhando com ONGs, inicialmente como consultoras e, a partir de 1980, de forma mais direta, envolvendo cada vez mais as entidades locais e outros grupos organizados das comunidades. Em termos de discurso, o que mais atraiu o Banco para isso foi o conceito de auto-sustentação desenvolvido pelas referidas organizações em seus projetos, mas, efetivamente, os motivos reais foram a redução de custos dos projetos e do papel do Estado nas políticas sociais. Nos últimos anos esse envolvimento tem aumentado, representando, em 1993, 30% dos projetos, principalmente nas áreas fomento rural, meio ambiente e saúde/nutrição (Doc. nº 2).

Outras formas de relacionamento das organizações têm sido a participação em encontros⁷ promovidos pelo Banco, alguns incluindo representantes de governos, e a criação de um Comitê Conjunto Banco/ONGs, que dá suporte ao primeiro nas suas relações com as entidades, facilitando a cooperação, troca de informações, melhoria do diálogo e discussão de temas específicos (ajuste estrutural, participação popular etc.). Do Comitê, sediado em Genebra, fazem parte 26 representantes das ONGs e funcionários dirigentes superiores do Banco (Doc. nº 3).

Por seu lado, as ONGs desenvolvem também uma atividade de *lobby* relativamente ao Banco, pleiteando: 1) maior abertura nas informações, acesso do público aos documentos importantes; 2) inspeção independente para investigar queixas dos afetados pelos projetos; 3) audiência pública e consultas às comunidades afetadas pelos projetos; 4) maior atenção às questões da “participação popular”; 5) introdução da política de direitos humanos. Destas questões, o Banco já atendeu à primeira e à segunda, e de forma parcial.⁸

Outra forma de atuação, mais visível, das ONGs e de outros atores sociais consiste em ações coletivas de debate público e de protesto contra as políticas do Banco, como o Foro Alternativo em Madrid (1994),⁹ em que se formularam propostas para a referida entidade (Doc. nº 4): autonomia e liberdade das mulheres, praticamente negadas pelas políticas adotadas; posição frente à globalização; combate à crise ecológica global com base na autonomia e responsabilidade local; anulação da dívida externa; redefinição da ajuda interna-

6. Os documentos referidos estão relacionados no Anexo 2.

7. Em 1992 participaram 85 ONGs e 54 em 1993 (Docs. nºs 1 e 2).

8. Ver a publicação *Transnational Associations*, nº 1, jan./fev. 1994.

9. Teve participação de representantes de todo o mundo, culminando com uma campanha iniciada em 1992, “50 anos bastam”, envolvendo 300 grupos e 80 ONGs (Duran, 1995).

cional e, até mesmo, abolição das instituições econômicas internacionais (!) (Duran, 1995). Independentemente da avaliação da pertinência, justiça e realismo dessas propostas, importa considerar a reação de setores organizados da sociedade que questionaram, de forma coletiva e pública, os organismos internacionais cujas políticas, em geral aceitas pelos governos sem maiores contestações, afetam toda a humanidade.

Outros eventos de igual teor, de menor ou maior ressonância, têm sido realizados.¹⁰ Mais recentemente, redes transnacionais, sobretudo nas áreas de direitos da mulher, povos indígenas e meio ambiente, têm ampliado sua atuação, com alguns resultados parciais na reforma das políticas sociais e ambientais do Banco Mundial, mas permanecendo ainda dependentes da implementação de cada governo e da capacidade de pressão da sociedade civil nacional e local.

Os exemplos acima demonstram o esforço das organizações da sociedade civil para ampliar a participação cidadã em termos globais, buscando atingir os centros estratégicos cujas decisões da política mundial afetam direta ou indiretamente as populações locais. Nas suas ações explicitam-se as dimensões de expressão e de controle social da participação cidadã, analisadas no capítulo anterior. Percebe-se claramente, do lado das organizações da sociedade civil, uma atitude mais ofensiva e propositiva, buscando-se levar ao debate público outras alternativas, diferentemente de há alguns anos, quando o envolvimento dava-se apenas na realização de projetos ou, no máximo, numa consultoria técnica.

Apesar da atuação crescente, os esforços de fortalecimento da sociedade civil para esse tipo de ação global são ainda incipientes e reduzidos os seus impactos. As coalizões entre as organizações locais dos países do Terceiro Mundo e as internacionais, com sede nos países do Norte, contra megaprojetos de efeitos ambientais nocivos, têm sido bem-sucedidas, diferentemente daquelas relativas às macropolíticas do Banco. Em outubro de 1997, mediada pelo Grupo de Trabalho de ONGs sobre o Banco Mundial (GTONG), iniciou-se uma discussão com diretores do Banco sobre a política macroeconômica — os documentos relativos à mesma continuam sendo de circulação restrita, ou seja, não há nenhuma transparência. Mas, no âmbito de cada país, na pressão sobre o Parlamento, tem-se conseguido a divulgação desses documentos e, em alguns casos,

10. No Fórum Internacional (Madri, 1992) com mais de cem organizações de 46 países, criou-se um Centro de ONGs para uma ação relacionada com o Ajuste Estrutural (CASA) (Coordinadora de ONGs para el desarrollo, 1994). Em 1988, o Tribunal Permanente dos Povos declarou que o FMI e o Banco Mundial violaram a Carta das Nações Unidas, o direito de autodeterminação e a soberania dos povos, realizando ato de condenação e recomendando pressionar-se coletivamente governos e organismos internacionais tendo em vista a reestruturação das instituições financeiras mundiais (Doc. nº 5).

até sua discussão em audiências públicas. Quanto ao monitoramento da aplicação de recursos, conseguiu-se incluir na agenda do Painel de Inspeção¹¹ duas questões concernentes ao Brasil. Foram obtidos resultados parciais, relativamente importantes, na medida em que o governo brasileiro foi obrigado a concluir dentro de um determinado prazo o Projeto de Reassentamento dos Atingidos pela Barragem de Itaparica, financiado pelo Banco. Algumas organizações especializadas, como a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, têm realizado um acompanhamento mais técnico e sistemático das decisões e políticas.

O maior êxito das organizações da sociedade civil, no entanto, foi o Banco reconhecer a Iniciativa de Revisão de Programas de Ajustes Estruturais (1997) empreendida por uma rede de organizações da sociedade civil — Structural Adjustment Programs Review Initiative Network (SAPRINetwork). Para que se efetive, contudo, é necessária a aceitação dos governos à participação das organizações locais (INESC, 1997), o que remete à dificuldade de acesso dessas ONGs às redes internacionais, bem como à sua sub-representação nos fóruns internacionais.

A eficácia desse tipo de atuação depende de um plano de continuidade, da articulação com as várias instâncias, inclusive a institucional, do apoio da mídia e de maior mobilização popular na esfera local. Outro complicador é a duplicidade de estratégias das ONGs em relação ao Banco: colaboração em projetos financiados, dentro das prioridades que o mesmo estabelece, mas também pressão e denúncias. Vale, entretanto, lembrar que, nos últimos anos, muitas organizações têm abandonado o âmbito das exclusivas denúncias para o das propostas fundamentadas tecnicamente. Estas, relativamente ao Sistema Financeiro Internacional, visam sobretudo a: a) limitar o FMI a suas funções monetárias, de controle do sistema bancário internacional; b) mudar os critérios de ajuda aos países do Sul; c) promover maior vinculação e clara prestação de contas à ONU; d) democratizar as decisões; e) mudar o tratamento da questão da dívida externa dos países do Sul; f) tornar acessíveis os serviços financeiros do Sul, mudando os critérios de financiamento (Diaz-Salazar, 1996).

Entretanto, as dificuldades são muitas, uma vez que, apesar de o Banco Mundial pertencer a 151 países, o poder de decisão concentra-se em alguns do Norte (Estados Unidos, Japão e União Européia), que detêm 60% das quotas.

11. O Painel de Inspeção, criado em 1993, pretende-se uma instância de cidadania global que recebe reclamações de qualquer cidadão e de suas organizações, quando prejudicados por projetos financiados pelo Banco. Já recebeu até hoje onze solicitações, sendo dois do Brasil. Uma delas, feita pelo Pólo Sindical do Submédio São Francisco, pela não-conclusão dos reassentamentos, teve apoio da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, de outras ONGs e de entidades locais (Viana, 1997).

Atuação nas organizações do sistema das Nações Unidas

Relativamente ao chamado “Sistema das Nações Unidas” (Quadro I), as ONGs têm uma articulação mais permanente, efetivada, desde 1980, pelo United National Non-governmental Liaison Service (NGLS),¹² que viabiliza a troca de informações e acompanhamento das atividades relacionadas com seus objetivos. Em conferência realizada em 1995, seus membros reconhecem a necessidade de um sistema de *governance* global, em resposta à emergente globalização e ao declínio da influência das Nações Unidas. Demandam uma reforma, visando à democratização da ONU: transparência, *accountability*, menos burocracia e maior controle por parte da sociedade civil global, com o fortalecimento do sistema multilateral. Reconhecem os conflitos entre ONGs do Sul e do Norte e a necessidade de elevar o nível de informações e de análises, de enfatizar a criação de alternativas e de clarificar suas relações com outros atores da sociedade civil. Insistem na participação das ONGs nos trabalhos dos órgãos decisórios da ONU: Assembléias, Conselho de Segurança, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC). Finalmente, avaliam positivamente os intentos de cooperação entre ONGs e ONU, mas propugnam a criação de outros espaços (NGLS, 1996).

Com as discussões ora travadas no Sistema ONU, inclusive com a possibilidade de alterar-se a Resolução 1296 do Conselho Econômico Social,¹³ há perspectivas de maior interação na esfera regional mediante conselhos nacionais de ONGs, pleiteando-se ampliar-se a atuação para que estas participem da Assembléia-Geral. Acena-se com a possibilidade de constituir-se um órgão permanente para representar os pontos de vista da sociedade civil, um fórum de todas as representações já credenciadas, que se reuniria antes da sessão anual da Assembléia. Algumas oportunidades têm sido criadas pelas organizações do Sistema ONU (UNESCO, UNICEF, FAO) para intervenção de entidades da sociedade civil em suas reuniões, conferências e, até mesmo, em reuniões do Conselho de Segurança, com direito a voz, à apresentação de proposições, o que já vem acontecendo nas últimas conferências oficiais (Istambul, Pequim, Roma).¹⁴

12. Participação de 43 ONGs nacionais e dezessete internacionais. Outros mecanismos permanentes de cooperação ONU/ONGs: Partnership in Action (PARinAC); UN Program of Action for African Economic Recovery and Development (UNPAERD) (NGLS, 1996).

13. A Resolução 1296 estabelece o *status* consultivo para as ONGs, porém, na prática, não tem restringido sua participação e mesmo o limite imposto de não negociar com os países membros tem sido superado nas conferências (*Transnational Associations*, nº 3, 1996).

14. A rede OXFAM apresentou ao Conselho de Segurança relatório sobre implicações humanitárias dos conflitos dos Grandes Lagos. Na Conferência da FAO sobre segurança alimentar, realizada em Roma, em novembro de 1996, as ONGs apresentaram em sessão plenária um plano alternativo de combate à fome (*El País*, nov. 1996, e *Revista El Viejo Topo*, nº 103, 1997).

De qualquer forma, tem se intensificado esse tipo de atuação de organizações da sociedade civil frente aos organismos internacionais, verificando-se que, cada vez mais, as primeiras se constituem em rede para essa atuação de caráter mais global e para troca de experiências sobre projetos locais (Quadro II). Entretanto, observa-se que, se a interação com algumas organizações da ONU tem sido proveitosa e crítica na área social, os avanços têm sido reduzidos quando se trata de políticas econômicas e aplicação de recursos. Os compromissos relativos às políticas sociais assumidos pelos governos quando das conferências não são cumpridos, exigindo das organizações da sociedade civil forte pressão, que nem sempre é exercida em face do envolvimento dessas entidades em determinados projetos.

Redefine-se também o papel da sociedade civil local e global, verificando-se a necessidade do acompanhamento dos projetos com recursos internacionais geridos por governos locais ou daqueles macroprojetos que têm impacto local, realizados por companhias estatais ou multinacionais, o que já vem acontecendo em alguns países. Tudo isso tende a ampliar os espaços públicos globais (reuniões, conferências, grupos de trabalho, cobertura da mídia), a fortalecer as entidades com maior preocupação social no confronto com os organismos financeiros internacionais.

Os riscos de um envolvimento meramente institucional e tecnicista com as entidades oficiais, resultando em restrições à atuação das organizações da sociedade civil, merecem ser considerados e enfrentados com uma articulação mais intensa, reflexão conjunta, intensificação do debate público nos diversos fóruns e maior aproximação com as organizações locais de base. É visível a ausência de uma estratégia mais definida que articule, de forma mais permanente, todos os atores sociais — sindicatos, organizações de intelectuais e outras entidades não-lucrativas, ONGs.

Participação nas conferências internacionais

A participação de ONGs e outras organizações da sociedade civil nas conferências internacionais promovidas pela ONU, como observadores e como delegados, os fóruns alternativos reunindo milhares de pessoas e os encontros temáticos de entidades especializadas (ONGs, sindicatos, associações civis), além do efetivo intercâmbio de idéias e experiências pela rede eletrônica, estariam, a nosso ver, evidenciando a construção de espaços públicos globais de tematização de uma série de questões que afetam a humanidade.

A partir de 1990, com a Conferência Mundial da Educação (Jomtien, Tailândia), superam-se, na ONU, os formalismos do “status consultivo” outor-

gado a certas organizações civis e é permitida a participação igualitária dos representantes de governos e de instituições multilaterais. Mas é com a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92, Rio de Janeiro) que tais eventos passam a ter um efetivo impacto, graças à maior presença de representantes da sociedade sempre reunidos em Fóruns Alternativos (Quadro III) e ao direito de participar das reuniões dos comitês preparatórios oficiais apresentando emendas aos documentos.

Esse tipo de participação tem sido significativo, sobretudo, pelo espaço de publicização das questões debatidas, promovendo-se denúncias de posições dos governos e, até mesmo, negociações informais com representantes oficiais. Propiciam ainda o encontro das diversidades culturais, com frutífero intercâmbio de idéias e de experiências, ensejando todo um processo de discussão e reflexão. Primeiro, entre as próprias organizações (encontros, seminários, por regiões); depois, reuniões preparatórias (*prepcom*) com as delegações oficiais. São muitas as organizações de base nessa etapa, divulgando-se documentos, diagnósticos, propostas.

O cenário é alegre e descontraído, quase festivo e exótico, em contraposição aos debates formais e confrontos de bastidores que caracterizam as conferências oficiais, o que não impede os protestos públicos, com manifestações, passeatas em ruas e, por vezes, confrontos com autoridades policiais (Istambul e Pequim). A dimensão expressiva e simbólica da participação mostra-se aí evidente, criando-se um espaço público global, ainda que não permanente.

As organizações da sociedade civil, nessas conferências e fóruns, têm se exercido sobretudo: a) pressionando delegações oficiais, desde a preparação, tentando influir nas posições a tomar; b) participando das sessões plenárias com direito a voz (Istambul, Roma); c) discutindo temas e experiências, formando redes e coalizões internacionais; d) denunciando publicamente situações específicas de países e governos e da própria conferência (Tribunal de julgamento de crimes contra mulheres — Pequim); e) divulgando experiências (em Istambul, as cem melhores práticas de desenvolvimento urbano, do governo e de entidades da sociedade civil, previamente selecionadas); f) publicizando as questões em debate (mediante jornal próprio que acompanha todos os eventos numa perspectiva crítica e contato permanente com a grande imprensa).¹⁵

Dessa forma, ao lado do documento oficial assinado por representantes dos governos e das instituições oficiais, contendo seus compromissos, têm sido

15. Cf. Documentos do Fórum, das ONGs e jornal *Vivre Autrement*, junho de 1996, vários números, publicados durante a Conferência *Habitat II*.

formulados, nos Fóruns Alternativos, os documentos das entidades da sociedade civil.

Nas últimas conferências oficiais, a participação dos cidadãos, de suas organizações, e o poder local têm sido enfatizados, inclusive nos documentos oficiais, sobretudo a partir da ECO-92 (RJ), em que se criou a máxima “pensar globalmente e agir localmente”. Nessa conferência, estabeleceu-se um programa de compromissos, a “Agenda Local 21”, em que se definem os papéis dos governos locais e da participação cidadã nesse âmbito, principalmente em relação aos problemas ecológicos: “...os programas, as políticas, leis, regulamentos para alcançar os objetivos da Agenda 21 devem estabelecer-se e modificar-se a partir dos processos locais adotados” (Doc. nº 6). As organizações da sociedade civil também subscreveram um documento com projeto alternativo de desenvolvimento sustentável (Doc. nº 7).

Tal como na ECO-92, na Conferência *Habitat II* (Istambul), cuja temática centrou-se no desenvolvimento urbano, discutiram-se as responsabilidades dos governos locais na implementação de políticas e o papel da sociedade civil. No Fórum Alternativo, o tema da participação local esteve presente de forma enfática em quase todas as sessões de debate. A participação cidadã acentua a necessidade de mecanismos e instrumentos para o controle social do poder político e administrativo pela sociedade civil (Doc. nº 8). Do lado dos governos locais, algumas posições semelhantes foram assumidas, indicando que, em termos do discurso, há uma certa convergência.

Na Assembléia Mundial das Cidades e Autoridades locais da Conferência de Istambul, prefeitos de várias partes do mundo assumiram os seguintes compromissos: a) gestão durável e auto-sustentável do meio ambiente; b) esforço em comprometer todos os setores e grupos sociais no processo do governo municipal, incluindo a preparação do orçamento; c) política de descentralização, com participação da população; d) melhoria da transparência e eficácia da gestão; e) intercâmbio de experiências e estratégias de ação e cooperação com outras comunidades, Estados e comunidade internacional; f) fortalecimento da coordenação mundial permanente de cidades e autoridades locais; g) implementação das resoluções da Conferência *Habitat II* (Doc. nº 9).

Em Istambul, além das questões substantivas — reconhecimento do direito à habitação como direito fundamental, responsabilidade dos governos de prover recursos para os planos de habitação, proteção legal e soluções alternativas aos despejos forçados —, outras, de natureza procedimental, foram negociadas e oficialmente aceitas, como, entre outras, o papel das ONGs na implementação da Agenda *Habitat II*, a obrigação dos governos de estabelecer mecanismos de consulta à sociedade civil para as tomadas de decisão, a

colaboração das ONGs em estudos, pesquisas, atividades cooperativas, monitoramento, avaliação.

Na conferência de Pequim reafirmou-se a igualdade de sexos como um direito humano e condição da justiça social e os direitos das mulheres e crianças como inalienáveis; recomendaram-se aos governos medidas para promovê-los e eliminar toda forma de discriminação, especificando-se as responsabilidades dos diversos atores: governos, empresários, trabalhadores, sindicatos, ONGs, instituições educativas etc. (Doc. nº 10).

Pode-se assim afirmar que se constitui um espaço público global em que as diferenças são expostas e as distintas visões de mundo se mostram e são respeitadas, identificando-se o que há de comum e traduzindo-se em propostas concretas, ainda que sem uma estratégia de como implementá-las.

Sem minimizar a importância desses eventos e conquistas, sobretudo política, com a afirmação da sociedade civil, inclusive nos planos global e de fortalecimento das organizações, não se pode, contudo, supervalorizá-los em termos de mudança social. Oficialmente, os compromissos dos governos são meramente declaratórios — ainda que podendo ser utilizados como plataformas de lutas em cada país e nos demais fóruns internacionais — e requerem posterior aprovação dos parlamentos, além de leis e projetos que os operacionalizem — dependem, portanto, de vontade política e de uma pressão muito forte da sociedade civil.

Os governantes engajam-se no discurso e concordam no diagnóstico, participam dos atos de forma espetacular, mas, depois, outros interesses falam mais alto. As organizações da sociedade civil, com poucos recursos, voltam-se para suas atividades de rotina, sem condições de realizar um acompanhamento mais sistemático das decisões e compromissos. Por outro lado, as conferências têm sido realizadas com intervalos muito curtos (seis conferências em quatro anos, duas em 1996), com temas que se entrecruzam e com posições que nem sempre avançam, muitas vezes fruto de cansativas e lentas negociações em torno de palavras ou conceitos que refletem visões de mundo diferentes. Se os temas e as proposições expressam problemáticas comuns dos diversos países, não se consegue atingir os centros estratégicos de decisão constituídos pelos organismos do sistema financeiro internacional, os quais subordinam os governos nacionais, impedindo, concretamente, que se viabilizem as proposições de conteúdo social e democrático.

Conscientes da necessidade de avaliação desse processo, do cumprimento dos compromissos assumidos nas conferências, organizações da sociedade civil decidiram acompanhá-lo, criando um Indicador de Compromissos Cumpridos, com duas dimensões básicas: a) distância em relação às metas; b) vontade

política — planos e programas e iniciativas; gasto social do governo; ajuda ao desenvolvimento, ratificação dos Acordos Internacionais, envolvimento da sociedade civil. Mede-se, com este último indicador, o grau de formalização e extensão das organizações, as relações com o Estado, a participação nas declarações das conferências nos planos, programas e políticas. Trata-se de saber se o destino dos relatórios será o de meros *papers*, ilustrativos da competência dos seus autores, ou se estes constituir-se-ão em elementos para pressionar governos e mobilizar a própria sociedade civil.¹⁶ A efetiva implantação desses mecanismos não só revela que o aspecto de controle social da participação cidadã pode ser concretizado, inclusive no plano global, como mostra o papel político que as organizações da sociedade civil podem desempenhar no sentido da *accountability* e democratização de instâncias intergovernamentais globais.

Algumas conferências, seminários, congressos internacionais, organizados pelas entidades da sociedade civil, têm se realizado, nos últimos anos, em várias partes do mundo, sem o caráter espetacular e promocional dos eventos oficiais, porém com significado político importante no sentido do fortalecimento da sociedade civil global, constituindo-se em espaços públicos autônomos para o debate público, proposições e denúncias (Quadro IV). Os temas tratados são bastante diversificados, indo desde questões de participação cidadã, política financeira mundial e meio ambiente, até questões sociais de desemprego, educação, saúde. As proposições resultantes desses eventos vão na direção das mudanças de relações entre os países, da democratização das organizações intergovernamentais, do fortalecimento da sociedade civil (Docs. nºs 11 e 12). A composição social dos participantes tem sido mais ampla: movimentos sociais, moradores, organização de mulheres, jovens, sindicatos etc., refletindo a diversidade e a pluralidade da sociedade civil.

Tais iniciativas, de caráter autônomo e propositivo, caracterizam nova forma de participação em que integração, educação e expressão estão bem claras. Indicam também a nova tendência das organizações locais, como associações de bairros de várias partes do mundo, a ultrapassarem o limite territorial, a discutirem questões de ordem mundial que repercutem no cotidiano das populações (Doc. nº 12). São ainda de reduzido impacto na opinião pública e pouca influência nas decisões dos organismos internacionais, carecendo de continuidade e acompanhamento sistemático como o verificado nas conferências oficiais, mas constituem um dado importante no processo de *empowerment* da

16. O Instituto do Terceiro Mundo (Uruguai) publicou o “Observatório de Cidadania”, elaborado por ONGs de vários países. O grupo coordenador dessa iniciativa é constituído de representantes das Filipinas, Gana, Holanda, Uruguai (Roque & Correa, 1997).

sociedade civil global, também promovendo o intercâmbio de experiências, as articulações do local com a nova ordem global e a busca de soluções alternativas às políticas ditadas pelos organismos internacionais aos governos nacionais.

Finalmente, apesar de todas as limitações apontadas, amplia-se efetivamente o alcance das ações da sociedade civil, como se evidencia em alguns avanços na cooperação entre ONGs e Sistema de Nações Unidas: a) composição plural da futura Comissão de Assentamentos Humanos (delegados de governos, ONGs, autoridades locais e setor privado); b) formalização de regras de procedimentos para a confecção dos rascunhos dos documentos; c) reconhecimento informal do direito de as ONGs participarem como negociadores; d) envolvimento das ONGs no monitoramento da avaliação de atividades e em outros sistemas de troca de informações.

Ações locais de dimensão global

Constituem uma forma de articulação do local com o global, numa resposta às políticas globais que afetam as populações, atingindo sobretudo os grupos sociais de menor força, que começam a resistir e buscar alternativas. Tais políticas materializam-se no local, seja com o uso das tecnologias disponíveis, seja como efeito perverso: desemprego, destruição da natureza, agravamento da pobreza. Ao resistirem, as populações locais compelem os centros internacionais de decisões a revisarem seus projetos.

Um dos maiores impactos da globalização vem se dando na hierarquia das cidades, que passam a ter um novo papel estratégico: surgem assim as “cidades mundiais”, centros gerenciais das corporações internacionais, formando-se redes de cidades para atender à flexibilização da produção e aos novos fluxos tecnológicos. Elas funcionariam como pontos direcionais da organização da economia mundial, como localizadores-chave das finanças e serviços especializados, lugares de produção de inovação nos setores avançados, mercado desses produtos. Para os teóricos da globalização, apesar da violência, da desintegração social, dos problemas de tráfego, de habitação etc., o futuro da humanidade estaria, de modo inexorável, sendo jogado nas megacidades. De caráter excludente, essa configuração poderia ter seus efeitos amortecidos por políticas sociais e urbanas integradoras, afirmando Borja & Castells (1996:40) que “as cidades só poderão ser recuperadas por seus cidadãos na medida em que reconstruam, de baixo para cima, a nova relação histórica entre função e significado, mediante a articulação entre o local e o global”. Essa articulação, no entanto, sofreria limitações, tais como: ausência — ou presença sem direito a

voz — nas conferências das Nações Unidas; escassez de programas concertados entre organismos locais, nacionais e internacionais; lógica setorial da atuação dos governos nacionais, sem o reconhecimento da dimensão local dos problemas específicos, restrita cooperação com a sociedade civil, reduzida participação cidadã.

Esses autores concebem as cidades como atores políticos e mostram o seu protagonismo, que tem início, nos anos 80, com a ação conjunta dos vários atores, sobretudo para atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva. Protagonismo bem mais situado no plano da inserção criativa na estratégia de globalização por meio dos Planos Estratégicos, do que na busca de alternativas para atendimento das necessidades dos excluídos. Por outro lado, a presença dos vários atores sociais (centrais sindicais, associações de bairros, de profissionais, ONGs) no processo estaria permitindo, de alguma forma, que se negociem alguns projetos que beneficiem os setores desfavorecidos, principalmente na área de emprego e de serviços básicos, até porque atenuar a exclusão contribui para atrair investimentos.

Assim, vêm surgindo entidades que articulam os governos locais, os quais, sob a pressão da sociedade civil, operam um outro protagonismo, reorientando as políticas urbanas (Quadro V). A troca de experiências de gestão urbana, de informações sobre fontes de financiamento, realiza-se na direção da competitividade, inserindo-se, portanto, na estratégia da globalização. A sociedade civil, como visto, também cria associações internacionais, conformadas em redes e voltadas para uma ação mais coordenada nos organismos e fóruns também internacionais.

Quanto às ações coletivas locais com algum impacto global, dois tipos básicos têm sua origem na sociedade civil. Um, de caráter defensivo, de resistência a certos programas de organismos intergovernamentais ou empresas multinacionais: boicota produtos ou projetos, denuncia, tenta impedir sua implantação, mas busca também adaptar-se, tirar proveito dos programas, sem cumprir totalmente suas exigências. É o que vem acontecendo em vários países (México, Filipinas) a partir dos anos 80, relativamente aos programas de controle de natalidade.

O outro tipo de ação é de caráter ofensivo, buscando realizar projetos que alterem as condições de vida, pressionando, negociando. Dirigem-se aos programas ou políticas adotados pelos países dominantes, organizações intergovernamentais e empresas, ou aos governos locais para que tomem posição. Algumas ações incidem sobre problemas cujo impacto é mundial ou temas que estão na pauta de ONGs importantes como a Anistia Internacional, Greenpeace etc. É o caso da luta dos indígenas no Brasil e no México pela preservação de

sua cultura e suas terras, das ações dos seringueiros no Norte do Brasil em torno da defesa da floresta amazônica, das denúncias de massacres de índios e de crianças, ocorridos no Brasil. A opinião pública é assim afetada, o que leva, no mínimo, a que se investiguem os autores e se prestem contas a organismos internacionais, embora sejam modestos os resultados em termos de medidas punitivas.

Movimentos de massa e associações, à margem dos partidos, abrem novos espaços políticos, redefinindo inclusive o conteúdo da política — saúde, direitos sobre os bosques, direitos da mulher, passam a ser objetos de luta, assim como reivindicações econômicas e políticas, a ecologia, a cultura, a educação.

As lutas contra guerras, comércio de armas, pobreza, violação dos direitos humanos, geralmente objeto de conferências internacionais, passam a constituir-se em pautas dos movimentos locais, não como meros protestos simbólicos, mas como pressão para que autoridades locais tomem posição. Desobediência civil, boicote de produtos de empresas multinacionais poluentes ou ações contra propagandas que afetam a imagem das crianças do Terceiro Mundo, são alguns exemplos. Algumas dessas lutas provocam mudanças nas políticas das empresas ou atitudes de organismos internacionais — caso da campanha contra a Nestlé, que deu lugar às normas (OMS) para a comercialização de produtos alimentícios para crianças —, porém muitas não ultrapassam a dimensão simbólica e expressiva, forjando a identidade das organizações, mas não resultando em mudanças nas políticas ou decisões. Em algumas áreas como meio ambiente, organizações de porte como o Greenpeace efetivam ações de cunho espetacular pelo inusitado e criatividade, atraindo a atenção da mídia — e assim visibilidade para o grande público — e a reação, em geral violenta, das instituições-alvo.

A dimensão de controle social constitui-se em importante elemento na ação de organizações locais sobre grandes projetos de multinacionais, instituições multilaterais e governos, com a exigência de transparência da contabilidade e dos recursos de origem pública investidos. Essa reivindicação passa a ter um conteúdo mais global quando também se exige novo estilo de desenvolvimento, com participação da sociedade na elaboração e implementação de projetos. Os macroprojetos (hidroelétricas, agroindústrias, estradas) que afetam pequenos produtores, trabalhadores e meio ambiente, geralmente financiados pelo Banco Mundial, tornam-se alvos concretos de muitas dessas organizações que se articulam internacionalmente, como foi o caso dos Atingidos pelas Barragens no Brasil.

A exigência de que os governos locais tomem posições relativamente a problemas internacionais tem ocorrido, sobretudo, nos países desenvolvidos e

liga-se a temas como *apartheid*, desarmamento, cooperação internacional.¹⁷ Na Europa, realiza-se intensa campanha para que os municípios não só participem dos programas de cooperação para o desenvolvimento, como também dediquem 0,7% do PIB para esse fim. Assim, há hoje, na Espanha, cinco fundos de Comunidades Autônomas com recursos das prefeituras dedicados a tais programas.

O Relatório PNUD de 1993 dá conta de que ONGs, organizações de base, sindicatos, cooperativas, vêm desenvolvendo projetos produtivos em todo o mundo, com uma série de iniciativas em que as populações locais procuram defender-se dos efeitos das políticas de ajuste estrutural adotadas pelos governos, sob pressão dos organismos internacionais, numa clara demonstração, segundo esse relatório, de que a participação na sociedade civil tem se convertido em imperativo e condição de sobrevivência. Ou seja, resistência e ação ofensivas ainda não teriam como alvos os centros de decisão e as estratégias fundamentais, as políticas macroeconômicas. Entretanto, é indiscutível que se gesta um novo tipo de ação política, caracterizada pela articulação dos atores no debate público de questões de interesse geral. E, embora sem caráter espetacular ou grande visibilidade, reproduzem-se, fincam raízes em populações de todo o mundo mediante suas organizações de base.

REDES INTERNACIONAIS DE ORGANIZAÇÕES: SOCIEDADE CIVIL GLOBAL — ARTICULAÇÃO COM O LOCAL

Como já visto, superando o localismo e o isolamento, nos últimos anos as organizações da sociedade civil passaram a formar redes em torno de temas comuns — questão urbana, meio ambiente, gênero, desenvolvimento local, cooperação, cidadania, segurança alimentar, monitoramento do sistema financeiro, entre outros —, fortalecendo-se com a troca de experiências, informações e, em alguns casos, ações conjuntas (Quadro II). Para isso tem contribuído bastante a utilização das novas tecnologias de comunicação, que se intensificaram a partir da ECO-92, com base em organizações especializadas como a NGONET e a Associação para o Progresso da Comunicação (APC).

Muitas das redes vão além da virtualidade e seus objetivos são amplos e ambiciosos, abrangendo, em alguns casos, mais de cem organizações. Algumas agregam apenas ONGs, outras ampliam-se para grupos de cidadãos e organizações de base; umas restringem-se a um país ou região, enquanto boa parte tem como raio de ação os cinco continentes.

17. Comitê Americano para a África, Movimento Antinuclear — Estados Unidos, Campanha em prol do Desarmamento Nuclear — Reino Unido.

No vasto leque de temas com que se ocupam, percebe-se uma preocupação intensa com a questão da ética na política e com a participação dos cidadãos no processo. A luta contra a corrupção nas transações comerciais internacionais é alvo de uma rede específica, a *International Transparency*, sinalizando o papel da sociedade civil de controle sobre o mercado.

Além de acompanhar os efeitos das políticas globais de ajuste estrutural, da dívida, do comércio internacional e agir como *lobby*, algumas redes desenvolvem atividades alternativas, tanto no setor produtivo e de distribuição quanto no financeiro, fornecendo créditos rotativos para essas atividades. São sistemas auto-sustentáveis, atuam com pequenos empréstimos e a curto prazo, financiando habitação ou instrumentos de trabalhos, pequenos negócios orientados por princípios de responsabilidade solidária, poupança comunitária, ética de confiança, uso de recursos públicos de baixo custo, simplicidade nas operações.¹⁸ Apesar da sua importância no fortalecimento das organizações e do próprio tecido social, essas iniciativas de apoio financeiro são pulverizadas e marginais e não atingem o sistema financeiro, até porque atendem a um público que está fora dele, o que dá lugar a perguntar-se: não caberia também à sociedade civil exercer uma pressão mais forte e coordenada sobre o sistema financeiro especulativo e artificial, hoje totalmente fora do alcance do Estado e da própria sociedade civil, e que decide sobre as questões que envolvem as vidas de milhões de pessoas, sem sequer passar pelos controles formais dos diversos governos? Algumas experiências nesse rumo começam a ser tentadas, como a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, o GTONG, para monitoração das atividades do sistema financeiro internacional. Apesar do reduzido impacto sobre o sistema econômico, nelas estão presentes valores e elementos da lógica do “mundo da vida” que podem fundamentar alternativas mais amplas de organização econômica na direção do *empowerment* da sociedade civil. Procura-se também articular os vários tipos de ação: o *lobby*, nos organismos financeiros (OMC e Banco Mundial), e a capacitação de entidades para ter acesso a fontes de financiamentos públicos com a promoção de outras redes e plataformas de ação conjunta.

Outros organismos de caráter internacional, utilizados como espaço público de denúncias e condenação de atos de governos ou de políticas de instituições multilaterais (Tribunais Internacionais), desempenham importante papel

18. Alguns exemplos: Banco Comunitário na Índia; Coalizão Internacional das Mulheres para o crédito; Corporação do Fundo de Apoio de Empresas Associativas (Colômbia) e Grameen Bank, em Bangladesh, mobilizando mais de 1 milhão de pessoas. Mortgage Program — Filipinas e Working Women Forum (WWF) são programas de créditos destinados às mulheres (*Vivre Autrement*, jun. 1996).

político e confirmam o caráter institucional da sociedade civil global em construção, cujos instrumentos criam possibilidades de fazer ouvir “outras vozes do planeta” (Quadro II). É difícil, contudo, avaliar sua eficácia, já que, cada vez mais, os centros de decisão mais importantes se situam nas grandes corporações econômicas e em reduzido número de governos.

A problemática do poder local está presente na atuação dessas redes, seja como espaço para realização de projetos concretos de desenvolvimento urbano, com recursos de ONGs do hemisfério Norte ou programas de Organizações Intergovernamentais, seja como *locus* de redefinição das relações sociedade/Estado, mediante controle dos atos, proposições de leis e políticas, criação de instâncias de interlocução ou, ainda, intercâmbio de experiências (Quadro V).

Outro tipo de atuação no campo internacional, com ações localizadas e uma estrutura mais fechada, é o de associações como a Anistia Internacional, na área de Direitos Humanos, e o Greenpeace, na área de meio ambiente. Suas ações são eficazes e reconhecidas, apresentando a primeira uma estratégia bem legalista (campanhas de cartas, telefonemas, denúncias, relatórios, pressões junto às autoridades), e a outra uma ação direta, de caráter espetacular, sempre atraindo a mídia e fazendo-se ver pela opinião pública. Algumas centenas de outras associações no campo da ecologia, da informação, pesquisa, desenvolvimento, agrupam-se na União de Associações Internacionais.

Se o quadro associativo em rede é amplo e diversificado, exceto em raros casos alcança efetivas visibilidade e eficácia, tal é a força da estrutura hoje controlada pelo capital financeiro globalizado. Não obstante, é um indicativo claro da existência de uma sociedade civil global que busca se fortalecer e descobrir formas e mecanismos para enfrentar os problemas trazidos pela globalização que afetam as realidades e os agentes locais. Alguns exemplos são mostras de um processo que pode potencializar os impactos da ação cidadã se esta for além da troca de informações, passando a estratégias mais globais sobre os centros de decisão internacional. A constituição de redes representa um nível mais elevado de organização, traduzido numa relação horizontalizada, rompendo a hierarquização comum às entidades internacionais tradicionais.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PODER LOCAL

Desenvolve-se em vários países europeus um programa de cooperação descentralizada, experiência em que os municípios espanhóis vêm-se destacando pela forte participação. Esse programa realiza-se de três formas: a primeira tem um conteúdo mais simbólico e consiste na promoção de relações de amizade e solidariedade entre comunidades do Norte e Sul, o *Hermanamiento*, me-

diante intercâmbios culturais, apoio a projetos, envio de voluntários. A segunda dá-se por meio de convênios intermunicipais para capacitação da administração pública e de serviços, com a transferência de tecnologia e assessoria. A terceira constitui-se da transferência de recursos para realização de projetos, diretamente, de município a município, com a participação de ONGs locais, ou por um Fundo de Desenvolvimento, que recolhe os recursos de vários municípios espanhóis e os administra, financiando projetos dos países de Terceiro Mundo, também apresentados pelas ONGs. Essa cooperação não é desinteressada, apesar do discurso da solidariedade. Ao lado dos recursos transferidos para as ONGs, a cooperação abrange também viagens de empresários aos municípios, importação de produtos, constituição de empresas mistas para exploração de atividades econômicas de mútuo interesse etc.

Em alguns municípios, a exemplo de Arbúcies — Espanha, dedica-se mais de 0,7% do PIB para apoiar os projetos e estimula-se a criação de ONGs locais.¹⁹ O estabelecimento desses 0,7% resultou de uma grande mobilização, iniciada em 1994, no curso da qual se recolheram mais de 500 mil assinaturas. Daí surgiram também os Fundos de Cooperação, que reúnem recursos dos municípios, e a Confederação dos Fundos de Cooperação e Solidariedade. Com esses recursos propõe-se o desenvolvimento de ações conjuntas de autoridades locais e ONGs, buscando-se superar a dispersão e isolamento locais numa visão global de cooperação descentralizada. Favorece-se assim o intercâmbio entre comunidades dos dois mundos, apoiando-se projetos nas áreas educativa, sanitária, ocupacional, de infra-estrutura, agropecuária, direitos humanos e cooperação municipal. Pretendem, explicitamente, reforçar a democracia na instância local por meio da cooperação dos municípios, valorizando a participação de coletivos sociais, sobretudo dos mais marginalizados (mulheres, crianças). Se nas diretrizes e intenções enfatiza-se, sobretudo, o apoio à democracia local, encontrou-se apenas um projeto com esse objetivo em um dos relatórios do FC, predominando os de infra-estrutura e obras (Doc. nº 13).

As ONGs dos países do Norte têm um tríplice papel relativamente à instância municipal: 1) sensibilizar as populações dos países do Norte para o programa de cooperação, um trabalho de “educação para o desenvolvimento”, com seminários e exposições sobre os países do Terceiro Mundo; 2) pressionar o poder local para a ampliação dos recursos destinados ao programa e para uma política de cooperação; 3) efetivar a mediação entre os municípios espanhóis e

19. Em 1989 os municípios espanhóis aplicaram 231 milhões de pesetas na cooperação; em 1994 havia 218 municípios no programa e em 1995 estes eram 309, totalizando um investimento de 5,4 bilhões de pesetas (FEMP, 1993; Doc. nº 13).

ONGs do Terceiro Mundo, acompanhando a implantação dos projetos, avaliando seus resultados etc. Os recursos para esses programas têm aumentado nos últimos anos, ampliando-se o número de municípios que participam, duplicando-se o seu valor entre 1989/1991 (FEMP, 1993; IEPALA, 1990). Tal sistema, apesar de ter em vista alguns objetivos estratégicos dos países desenvolvidos, cria espaços de interlocução entre organizações de mundos diferentes, possibilitando recursos e oportunidades para realização de projetos que podem ou não fortalecer a sociedade civil e os movimentos do mundo não-desenvolvido, a depender dos métodos utilizados.

Em síntese, os elementos analisados indicam a existência de uma sociedade civil global em processo de constituição, um conjunto heterogêneo de organizações sociais, movimentos, grupos de cidadãos, ONGs, que se articulam em redes sociais e eletrônicas, criando espaços públicos autônomos ou utilizando-se de esferas públicas institucionais para o debate crítico e propositivo de questões gerais que afetam a sociedade. Essa sociedade civil global vem buscando, relativamente às organizações internacionais intergovernamentais, exercer um triplo papel: a) monitoramento das atividades, programas e políticas cujos efeitos tenham agravado a pobreza e a miséria, criando para isso uma série de instrumentos; b) colaboração crítica com a formulação e implementação de projetos de desenvolvimento, o debate público e proposições visando à mudança nas políticas e procedimentos; c) denúncia dos efeitos perversos das políticas adotadas e pressão, utilizando espaços públicos globais em campanhas, manifestações e outras ações coletivas de caráter simbólico-expressivo.

A participação cidadã na sociedade civil global enfrenta sérios riscos, devendo responder a pesados desafios: exercer um controle social mais eficaz sobre as políticas globais utilizando-se dos espaços e recursos disponíveis, manter a autonomia de suas organizações construindo alternativas viáveis para um desenvolvimento mais equitativo, ou deixar-se envolver na teia de projetos econômico-sociais que beneficiam reduzido número de pessoas.

Quadro I — Organizações e programas Sociais do Sistema das Nações Unidas

1. ACNUR — Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados — vinculado à Assembléia-Geral da ONU
2. FAO — Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação — vinculado ao Conselho Econômico Social da ONU
3. NGLS — Serviço de Ligação das ONGs com as Nações Unidas
4. OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
5. OIT — Organização Internacional do Trabalho — vinculada ao Conselho Econômico e Social
6. OMS — Organização Mundial da Saúde — vinculada ao Conselho Econômico Social
7. ONUDI — Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial — vinculada à Assembléia-Geral
8. PARinAC — Partnership in Action
9. PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — vinculado à Assembléia-Geral
10. PNUMA — Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente — vinculado à Assembléia-Geral
11. UNCHS — Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (*Habitat*)
12. UNESCO — Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura — vinculado ao Conselho Econômico Social
13. UNFPA — Fundo das Nações Unidas para a População
14. UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância — vinculado à Assembléia-Geral
15. UNITAR — Instituto das Nações Unidas para a Formação Profissional e Investigação — vinculado à Assembléia-Geral
16. UNPAAERD — Programa de Ação e Recuperação e Desenvolvimento Econômico para a África
17. UNRISD — Instituto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social Regional
18. UNV — Voluntários das Nações Unidas
19. WFP — Programa de Alimentos para o Mundo

Quadro II — Redes e Organizações da Sociedade Civil Global

Tema	Denominação	Composição	Sede	Objetivos/Ações	Ano de fundação
Sistema Financeiro/ Comércio	EFTA — European Fair Trade Association	13 org. de "comércio justo" — 3 países	Amsterdã	— relações comerciais Norte/Sul — coordenar rede de lojas de "comércio justo" — publicação Anuário do Comércio Justo	1990
	EURODAD — Rede Europeia sobre Dívida e Desenvolvimento	26 org. de 15 países	Bruxelas	— dívida externa/ação sobre Banco Mundial/FMI	
	CASA — Centro de Ação Relacionada com Ajuste Estrutural	500 org./Rede do 3º Mundo	Washington	— acompanhar decisões do Banco Mundial — informar às redes — pressões nas Conferências	1995
	Comissão de Enlace de ONGs/ Banco Mundial	26 ONGs	Genebra	— assessoria a Projetos — ação de colaboração/crítica em relação ao Banco Mundial — articula-se com o Deplo. de Rel. Econ. Inter. do Banco Mundial	1973
	GTONG — Grupo de Trabalho de ONGs junto ao Banco Mundial	ONGs da AL/África/Ásia/Europa/ América do Norte	Washington	— discussão com o Banco Mundial de políticas macroeconômicas — luta pela transparência — participação na elaboração de documentos do Banco	
	International Transparency	Representações de 50 países	México	— combate à corrupção, documentando efeitos sobre as políticas — atuação junto às org. internacionais oficiais — elaboração do Index de Percepção de Corrupção	1993
	CIFCA	20 ONGs	Bruxelas	— influenciar a UE sobre relações econ./finan. com a América Central	1991
Desenvolvimento Sustentável/ Solidariedade	EUROSTEP — European Solidarity Towards Equal Participation of People	ONGs da Europa/África/América Latina/Ásia (22 ONGs)	Bruxelas	— coordena atividades de ONGs — lobby junto à Comissão Europeia e B. Mundial — edita Boletim: "Eurostep News"	1990

Tema	Denominação	Composição	Sede	Objetivos/Ações	Ano de fundação
Desenvolvimento Sustentável/ Solidariedade	EUROCIDSE — Cooperation Internationale pour le Développement et la Solidarité	12 ONGs (vinculadas à Igreja) da América Latina, África e Ásia	Bruxelas	— solidariedade e serviço aos marginalizados	1991
	Aliança para um mundo solidário e responsável	Coord. pela Fundação para o Progresso do Homem — 80 org. de 100 países	Paris	— discussão e elaboração de propostas de desenvolvimento alternativo — intercâmbio de experiências	1991
	ENDA — Environnement et Développement du Tiers Monde	Grupos de base	Dakar (Senegal)	— agir com grupos de base em desenvolvimento alternativo: direitos, tecnologias, ecologia, economia, comunicação	1981
	CLONG — Comité de Liaison de ONGDs auprès Union Européenne	23 representações de ONGDs da União Europeia organizadas em 5 grupos de trabalho	Bruxelas	— solidariedade e cooperação internacional — educação para o desenvolvimento — diálogo com representantes da União Europeia	
	OVERSEAS Development	ONGs de Londres	Londres	— assessoramento a orgs. do 3º mundo	
	Rede do 3º Mundo	Grupos de cidadãos	Montevideu	— desenvolvimento sustentável	
	Rede Europeia de Economia Alternativa e Solidária			— articula orgs. de economia alternativa	
	CECADE — Centro Americano de ONGs de Desenvolvimento	ONGs de Desenvolvimento	Costa Rica	— interlocução e pressão sobre governos — estudo dos efeitos da cooperação internacional — monitoramento dos Projetos	
	CEBEMO — Comité Católico para Co-financiamento de Progr. de Cooperação	ONGs católicas		— co-financiamento de Projetos	
	ICCO — Comité Coordinador Igrejas	ONGs religiosas		— co-financiamento de Projetos	

Quadro II (cont.)

Tema	Denominação	Composição	Sede	Objetivos/Ações	Ano de fundação
Desenvolvimento Sustentável/ Solidariedade	NOVIB — Org. Holandesa de Coop. Internacional para o Desenvolvimento		Haiia	— projetos de desenvolvimento	
	SOLIDAR — (vinculada ao Movimento Socialista/Trabalhista)	19 orgs.	Bruxelas	— cooperação/desenvolvimento	
	Rede Cultura e Desenvolvimento	1 500 membros em 5 continentes — pessoas e org.	Bruxelas	— dinâmica cultural no processo de desenvolvimento	
	Fórum Europeu de Voluntariado para o Desenvolvimento	300 org./status consultivo na União Europeia	Bruxelas	— coordenação de voluntários para cooperação	1964
	YDC — Youth Development and Cooperation	50 org. de jovens		— desenvolvimento sustentável	
	ICDA — International Coalition for Development Action	30 ONGs	Bruxelas	— políticas de desenvolvimento alternativo	
	Action Nord/SUD	50 ONGs	Bruxelas	— projetos de desenvolvimento: saúde/ desenvolvimento infra-estrutura	
	ADRA-CE — Adventist Development and Relief Agency	27 ONGs — 100 países	Bruxelas e EUA	— projetos de desenvolvimento	
	HIC — Coalização Internacional para o Hábital	Rep. de 40 países em 5 continentes e vários centros regionais	México	— política urbana/habitação — coordenação de Fóruns de ONGs	1944
	Tribunal Internacional da Água			— proteção dos mananciais — discussão e proposição sobre uso da água	
Agricultura/ Ecologia	Conselho da Terra	Organizações ambientalistas		— defesa do meio ambiente — organização de fóruns internacionais	1992
	VOICE — Voluntary for Cooperation in Emergences	60 ONGs	Bruxelas	— ajuda humanitária	
	Greencepeace	60 escritórios/33 países/5 continentes/3 milhões de sócios		— defesa ambiental	1975

Quadro II (cont.)

Tema	Denominação	Composição	Sede	Objetivos/Ações	Ano de fundação
Agricultural/ Ecologia	RIAD — Rede Interamericana de Agricultura e Desenvolvimento	15 orgs. da América Latina	Quito	— articulação de entidades na América Latina	1992
	APM — Agricultura Camponesa e Modernização	Org. africanas	Yacundé	— inversões tecnológicas — desenvolvimento agrícola	
	FLAN — Food First International Action Network			— segurança alimentar	
	Via Campesina	69 org. de produtores de 37 países	México		
	UITAA — União Internacional dos Trabalhadores de Alimentação e Agricultura			— luta pela segurança alimentar	
	World Wide Foundation for Nature	14 org. ecologistas		— ecologia	
	Weedworld Economy Ecology and Development		Bonn/ Alemanha	— ecologia e desenvolvimento	
	Amigos da Terra Internacional			— defesa do meio ambiente — gestão de recursos hídricos	
	Rede Internacional sobre Desertificação	40 ONGs		— elaboração de Programas contra a desertificação	
	Rede para conservação de zonas úmidas	Coord. Amigos da Terra		— intercâmbio com entidades afins	
Gênero	BEE — Bureau Européen de l'Environnement	14 orgs.	Bruxelas		1974
	Coalizão Internacional de Mulheres	ONGs/Associações em 40 países			1994
	RIMC — Rede Internacional "As mulheres cantam"			— campanha "salário para o trabalho doméstico"	1992
	WILPF — Women International League for Peace and Freedom	Articulação de org. pacifistas	Genebra		

Quadro II (cont.)

Tema	Denominação	Composição	Sede	Objetivos/Ações	Ano de fundação
Gênero	WIDE — Women in Development Europe	1 300 org. em 13 plataformas nacionais	Bruxelas	— desenvolvimento/gênero	
	ISIS — International			— comunicação/informação sobre gênero	
	Rede de Saúde (mulheres)		Santiago do Chile	— questões de saúde da mulher	
	Women's Global Network on Reproductive Rights		Amsterdã	— saúde reprodutiva/direitos reprodutivos	
	AFARD — Associação das Mulheres Africanas para a Pesquisa e o Desenvolvimento				1975
	WILDAF/WILSA		África	— direitos da pessoa humana	
	APCD/APWLD		Ásia	— direitos da pessoa	
	Center for Women's Global Leadership	Vários países	N. York	— violência contra as mulheres	
	Asian Women Human Rights Council	Org. de direitos da mulher		— violência contra mulheres na guerra	
	WLUML — Women Living Under Muslim Laws	Internacional p/países muçulmanos (estudos sobre leis muçulmanas)		— intercâmbio de informações	1986
Direitos Humanos/ Cidadania	Asian Coalization for Housing Rights		Índia	— contra expulsão e deslocamento forçado das populações	
	Anistia Internacional	6 mil grupos voluntários em 70 países		— direitos humanos/pressão contra a tortura	
	Civicus — Aliança Mundial para a participação dos cidadãos	ONGs/associações de base	México	— apoio à participação cidadã	1993
	Frente Continental de Org. Comunitais	Org. de moradores da América do Norte e América Latina		— política urbana	
	CEDAG — Comité Européen de Assoc. de Interesse geral		Paris	— articulação de assoc. de interesse geral	

Quadro II (cont.)

Tema	Denominação	Composição	Sede	Objetivos/Ações	Ano de fundação
Direitos Humanos/ Cidadania	ECA — Euro Citizen Action Service	Associações de vários países	Bruxelas	— apoio à cidadania	
	Centro de Fundações Europeias	5 mil associações (fundações)	Bruxelas	— formação/apoio a coletivos de cidadãos	1989
	União das Associações Internacionais		Bruxelas	— intercâmbio de informações — publica a revista bimensal <i>Transnational Associations</i> — <i>status</i> consultivo no sistema da ONU	1910
	NGONET — Rede de Informática de ONGs	ONGs/Associações de Base	Montevideu, Nairobi e Penang	— informações pela internet/treinamento	1992
	APC — Associação para o Progresso da Comunicação	50 redes associadas em 133 países/ milhares de ONGs/18 mil usuários		— correio eletrónico — conferências eletrónicas	
	Tribunal Internacional Independente contra o Trabalho Infantil	Juízes, sociólogos, professores, sindicalistas			
	Tribunal Permanente dos Povos	Juízes, líderes religiosos e políticos de várias partes do mundo		— condenação do Banco Mundial e FMI pela política económico-financeira, imposta aos diversos estados — denúncias de atos e decisões dos governantes	
	Tribunal Bertrand Russel dos Direitos Humanos			— defesa da transparência e garantia dos direitos de cidadania	
	Associação de Direitos contra Razões do Estado			— defesa da transparência e garantia dos direitos de cidadania	
	Associação Internacional para a Democracia na África			— articulação de entidades nacionais e relações c/o poder — busca de apoio para democratização	
	REXEN — Rede Europeia de Informação e Xenofobia		Viena	— coordena observatório Europeu contra racismo e xenofobia	

Fonte: Boja & Castells, 1996; IEPALA, 1996; CLONG, 1996.

Quadro III — Principais conferências internacionais — Sistema ONU

Ano	Temática	Resoluções principais	Sede	Participantes/Observações
1948	Caráter consultivo das ONGs	— normas de relações ONGs/sistema ONU — criação do Congo (Conferência de ONGs junto ao ECOSOC)		Conselho Econômico Social da ONU
1972	Ambiente humano		Estocolmo	— fórum de ONGs paralelo — criação de jornal diário na Conferência
1975	Mulher (1*)	— Direitos humanos	México	
1978	Saúde	— saúde: direito humano básico — saúde para todos: atenção primária à saúde	Casaguição (Ásia)	— Declaração de Alma-Arte
1980	Mulher (2*)	Participação comunitária	Copenhague	
1985	Mulher (3*)	Papel e responsabilidade da mulher	Nairóbi	Participação de milhares de ONGs de mulheres
1990	Educação		Jomtien (Tailândia)	— participação igualitária às instituições da ONU — organizado PNDU, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial
1992	Meio ambiente e desenvol. (ECO-92)	Programa de ação: — agenda local 21 — proposta sobre desenvolvimento sustentável	Rio de Janeiro	— fórum de ONGs — ECO-92 — 1200 ONGs — 50 mil pessoas
1993	Direitos humanos	— caráter universal indivisível e interdependente dos direitos — eliminação do racismo e xenofobia e todas as formas de discriminação — direitos da mulher, jovens, crianças, indígenas — inalienáveis	Viena	
1994	População e desenvolvimento	— redução taxa de mortalidade — saúde reprodutiva	Cairo	— 10 mil pessoas/180 países
1994	Conf. da OCDE: Mulheres e cidade	— participação no planejamento urbano	Paris	Org. filiadas à OCDE

Quadro III (cont.)

Ano	Temática	Resoluções principais	Sede	Participantes/Observações
1995	Desenvolvimento social	— auditoria social sobre OMC — controle das multinacionais — estímulo à participação sociedade civil — 0,7% do PIB para cooperação para o desenvolvimento	Copenhague	— 2 mil ONGs 185 países — chefes de governo assumem nove compromissos — em todos os países intensifica a "Campanha pelo 0,7"
1995	Mulher (4ª Conferência)	— direitos reprodutivos — <i>empowerment</i> das mulheres — igualdade, desenvolvimento e paz — controle de instituições financeiras/plataforma de ação	Pequim	— participação c/observadoras (oficiais 3 mil ONGs) e delegacias) — fórum: 30 mil pessoas
1995	ONGS/NGLS	— constr. do sist. "governança global" em resposta à globalização — democratização do sistema ONU: fortalecimento do sist. multilateral, transparência, desburocratização	Genebra	— 43 ONGs e 17 internacionais — 20 representantes do sistema ONU
1996	Habitat II	— moradia como direito fundamental — proteção contra despejos ilegais — plano global de ação — exposição das 100 melhores práticas	Istambul	— ONGs como delegados oficiais — part. de prefeitos, emp./síndicos, profissionais, professores — fórum: 2200 ONGs/100 países/20 mil pes. — ONGs no Documento Final
1996	Alimentação	— direito à alimentação/redução do n° de pessoas desnutridas — não-utilização dos alimentos c/instrumento de pressão política	Roma	— 440 delegados/137 países (coord. p/FAO) — 1200 ONGs
1996	Comércio	— liberação de telecomunicações/informática; respeito aos dir. trabalhistas — denúncia das ONGs sobre a redução de renda per capita de 70 países	Cingapura	— 128 países — 33 ONGs

Fonte: IEPALA, 1996; NGLS, 1996.

Quadro IV — Sociedade civil global — Congressos e conferências*

Nome	Sede	Coordenação	Participantes	Temas	Data
1. Conferência Internacional sobre o Comércio de Armas	Haga-Holanda		Organizações Pacifistas	— denúncias sobre comércio de armas — campanhas	1984
2. Encontro Intercontinental pela Humanidade contra o Neoliberalismo	Chiapas-México	Exército Zapatista de Libertação Nacional	Organizações da Sociedade Civil e Partidos Políticos de 41 países	— alternativas às políticas neoliberais — ações de solidariedade	1996
3. 2º Encontro Intercontinental pela Humanidade contra o Neoliberalismo	Madri-Barcelona	EZLN	Organizações de vários países	— Idem	1997
4. Congresso Mundial de Voluntários	Paris	Associação Internacional de Esforços Voluntários	Organizações de Voluntários	— Declaração Universal do Voluntariado	1994
5. Fórum de Washington	Washington		ONGs, empresários, intelectuais de 27 países	— regulação do capital estrangeiro — moeda global — regulação das multinacionais	1992
6. Congresso Internacional sobre Movimentos Sociais	Madri	Rede CIMIS	Representações de países da Europa, África, América Latina	— movimentos sociais e globalização	1992
7. 1º Encontro Internacional de Animadores da Aliança por um Mundo responsável e Solidário	Barcelona	Ecoconcern (Barcelona) Fundação para o Progresso do Homem	60 animadores de 27 países	— discussão de Projetos em relação aos desequilíbrios sociais	1996
8. Fórum Internacional de ONGs sobre Banco Mundial e FMI	Madri	Amigos da Terra; Greenpeace; Rede do 3º Mundo; Church World Service	100 representantes de grupos de cidadãos, ONGs de 46 países; 50 observadores	— efeitos do Programa de Ajuste Estrutural — pressão sobre Banco Mundial e FMI — denúncias — documento final	1992
9. Fórum Alternativo ao Encontro dos 50 anos do Banco Mundial/FMI, "As outras vozes do planeta"	Madri	Coord. de ONGs da Espanha/ Acsur/Acdenat Amigos de la Tierra	ONGs de vários países do mundo e outras entidades da sociedade civil	— discussão de políticas do BM/FMI — denúncias — criação da CASA (Acompanha-mento do Ajuste Estrutural) — articulação lutas locais com globais	1994

Quadro IV (cont.)

Nome	Sede	Coordenação	Participantes	Temas	Data
10. Conferência Internacional de Objeção Fiscal	Guipuzcoa-México		Movimentos de Objeção Fiscal	— campanha contra gastos militares — destinação de recursos para projetos de desenvolvimento	
11. Encontro Internacional de ONGs	Paris				1991
12. Conferência Mundial da CIOSL sobre educação sindical	Copenhague	Rep. de vários países		— política de educação — plano de ação	1994
13. 1º Congresso de Consumo da Europa e América Latina	Madri	Rep. de 13 países da Europa e A. Latina	Org. de Defesa dos Consumidores		1996
14. Ponto de Encontro da Sociedade Civil	Madri	Mov. Sociais/assoc. civis espanhóis e A. Latina		— discussão sobre redes e meios de comunicação	1993
15. Fórum Mundial de Movimentos Sociais e ONGs	Rio de Janeiro	Fórum de ONGs do Brasil	9 mil ONGs de 167 países/35 mil pessoas	— meio ambiente e desenvolvimento — política econômica internacional — agricultura e distribuição de alimentos — sistema de cooperação	1992
16. Conferência Internacional sobre os Direitos dos Agricultores do Terceiro Mundo e Agricultura Sustentável		Rede do Terceiro Mundo	ONGs e Mov. Camponeses	— desenvolvimento sustentável	1993
17. Encontro Internacional Estado e Sociedade na América Latina	Santiago do Chile	ONGs e Movimentos da América Latina		— Relações Estado/Sociedade/ Cidadãos — cidadãos e neoliberalismo	1994

Fontes: Villasante, 1995; *El Viejo Topo*, 1997.

* Relação exemplificativa.

Quadro V — Organizações internacionais de articulação e desenvolvimento local

Organização	Atividades/Composição	Sede
1. AEIDL — Association Européenne d'Information au Service du Développement Local Urbain et Rural	Desenvolvimento local e participação	Bruxelas
2. ICLEI — Conselho Internacional de Iniciativas Locais para o Meio Ambiente Local	Guia de participação de agenda local 21	Freiburg (Alemanha)
3. Comité Directeur de Autoridades Locais para <i>Habitat II</i>	Coordenar reuniões de assembléia mundial de cidades e autoridades locais	Istambul
4. Associação Internacional de Municípios		
5. Coordenação das Cidades e Autoridades Locais	Articular as associações de cidades/Negociar com autoridades mundiais	
6. União Internacional de Administrações Locais — IULA	Sessões regionais: África, Ásia, A. Latina, Europa Mediterrânea, A. Norte — 250 org. 90 países	Haya (Holanda) fundada em 1913
7. Federação Mundial de Cidades Unidas	Imanamento de cidades — Europa/Terceiro Mundo	Levaillois Perret — França
8. Comité de Régions — Comunidade Européia	Órgão da União Européia p/questões regionais/locais — 100 mil ent. locais	Bruxelas
9. Association Internationale de Développement et Action Communautaire		Marcinelle — Bélgica
10. Union Internationale de Villes et Povoirs Locaux		Paris
11. Consórcio "Ciudades y Desarrollo"	— 16 assoc. autônomas locais e ONGs com apoio de União Européia — campanhas, apoio técnico às comunidades do Sul	Madri
12. OIC — Organização Ibero-Americana de Cooperação Intermunicipal	— criada em Havana 1997/congresso de 2 em 2 anos; pesquisas; intercâmbios	Madri
13. UCCI — União das Cidades Capitais Ibero-Americana	26 membros/encontros/articulações	Madri
14. Rede Internacional de Companhias "Daughter" (IDCN)	Vinculada à IULA	
15. Academia Mundial de Gobierno Local y Democracia (Wald)	Vinculada à IULA	
16. UTO — Organização Mundial de Autoridades Locais e Regionais	Representação de 100 países, fundada em 1957/Desen. Eco. Soc. e Tec. Cultural	

Organização	Atividades/Composição	Sede
17. UTDA — Agência de Desenvolvimento das Cidades Unidas	Cooperação local e internacional/vinculada à UTO, fundada em 1989	
18. Metrópolis — Associação Mundial de Metrópoles	55 cidades de 39 países/discuss. de exper. Metrop. estrut. e progr. de cooperação	Montreal, 1985
19. Association pour la Democratie et l'Education Locale et Sociale — ADELS	Difusão de iniciativas locais, formação dos prefeitos, assessoria em finanças locais, desenvolvimento económico social e participação	Paris
20. Rede de Poder Local	Criada em 1994. Parceria de org. da soc. civ. e poder local. Agrega entid. da A. Latina	Montevideu
21. LIFE — Local Initiative Facility for Urban Settlement	Articula governos locais, ONGs, org. de base, orgs. vinculadas ao sistema ONU	
22. IREC — Institute de Recherche sur Environnement Construit	Planejamento urbano participativo	Paris
23. GURI — Global Urban Research	Estudos e ações sobre a "Governance"; controle dos eleitos pelos cidadãos	Toronto
24. Rede de Informação Municipal	Centro de Serviços Municipais	México
25. Rede Animar	Sede de assoc. de desenvolvimento local de Portugal	Lisboa
26. Union National des Acteurs et des Structures du Développement Local — UNADEL		Paris
27. Towns and development		Holanda
28. Eurocidades (rede)	60 cidades, com pop. acima de 250 mil	Barcelona
29. Mercociudades	União de cidades do MERCOSUL	
30. Centro de Enlace de Redes Cívicas	Assessoria e informação sobre governo local	México
31. Convergência de Organizações Cívicas pela Democracia	137 orgs. em 20 estados/monitoração das eleições	México — 1991
32. Egiptian Society for the Development of Local Community		Cairo
33. Assembléia Mundial das Cidades	Reunião de autoridades locais de vários países	Constituída conf. <i>Habitat II</i>

Quadro V (cont.)

Organização	Atividades/Composição		Sede
34. Cidades Mediterrâneas			Criada em 1995
35. SUMMIT — Conferência das principais cidades do mundo	27 cidades		
36. União das Cidades Africanas — UAT	200 centros locais de 36 países		Rabat/Marrocos, 1989
37. União das Cidades Árabes — AATO	400 membros		Kuwait
38. CITYNET — Cidades da Ásia e Pacífico	Autoridades locais (39) e ONGs (46)		
39. Rede Latino-Americana de Prefeitos e Associações Municipais da América Latina	17 associações nacionais e 16 cidades		
40. Associação de Governos Locais da América do Norte	Redes dos Estados Unidos e Canadá		

Fuentes: FEMP, 1993; IEPALA, 1996; Borja, 1987a; Borja & Castells, 1996.

Quadro VI — Encontros internacionais sobre poder local/participação

Evento	Participação	Sede/Data
1. Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais	— debates sobre estratégias dos gov. locais/representação junto à conf. do <i>Habitat II</i> — coord. pela IULAUTO/Metropolis — 500 prefeitos	Istambul — 1996
2. Conferência Internacional Norte/Sul — iniciativas locais para o desenv. sustentável	— representação de 53 países (ONGs, Mov. Soc. Aut. Locais) — compromisso de ação conjunta sobre desenvolvimento sustentável	Berlim — 1992
3. Jornadas sobre cooperação no desenvolvimento na Europa e papel das corporações	— ONGs e autoridades locais	Valladolid — Espanha — 1989
4. Conferência Norte/Sul — trabalho conjunto para o desenvolvimento	— representação de 25 países, 100 ONGs	Bulawayo (África) — 1990

Evento	Participação	Sede/Data
5. Congresso Universal de Movimentos "Vecinais" (moradores)	— organizações de moradores da Europa, América Latina, África e Ásia — elaboração de manifestos encaminhados à OVA, OEA e CEE	Sevilha (Espanha) — 1992
6. XVIII Congresso Mundial de IULA sobre governo local	— recomenda a ONU a Declaração de Autonomia Local	
7. Conferência Biannual sobre informação "strategic information technology in managing local governments"	— rede de difusão municipal — uso de tecnologias de informação	1996
8. Conferência Europeia das Cidades por um Desenvolvimento Sustentável	— elaboração de carta de compromisso das autoridades para o desenvolvimento sustentável — reconhecimento do governo local como a instituição mais sensibilizada pelos problemas ambientais	1994
9. Conferência Internacional s/participação popular e desenvolvimento	— 400 org. de base e ONGs, organizações do sistema ONU/governos locais	Arusha (África) — 1991
10. Encontro de ONGs Sul/Norte	— 140 org. África/Ásia/América Latina	Cotonau (África) — 1991
11. Congresso Internacional de Movimentos Sociais	— participação/desenvolvimento local/questão social	Madri — 1992
12. Conferência Europeia sobre Participação Cidadã nos municípios	— políticas de participação no poder local/municipalismo na Europa/ experiências	Córdoba (Espanha) — 1992
13. Simpósio Internacional sobre processos socioculturais e participação sociedade civil e instituições democráticas	— papel da administração local/política sociocultural e participação — desenvolvimento local/movimentos cidadãos	Palma de Maiorca (Espanha) 1989
14. Conferência Internacional "Autoridades locais enfrentando desastres e emergências"	— enfrentamento de desastres naturais	Amsterdã — abril de 1996

Fontes: Borja & Castells, 1996; FEMP, 1993; IEPALA, 1996.

CAPÍTULO 3

**A Participação Cidadã no Poder Local: algumas
experiências internacionais**

Muitos países, em todo o mundo, passaram por um processo de mudança de regime político nestes últimos anos, denominado por Huntington (1994) “terceira onda de democratização”. Nesse processo, o local passa a constituir-se num espaço de experiências inovadoras de gestão e iniciativas de ação cidadã, suscitando debates e pesquisas acadêmicas, ao mesmo tempo que, com a crise do Estado, se buscam alternativas de governabilidade na descentralização das decisões.

Nas novas Constituições, resultantes das mudanças políticas (Espanha, Portugal, Brasil), o local é objeto de dispositivos bem específicos. As organizações internacionais/governamentais¹ enunciam declarações oficiais sobre o “local” e desenvolvem programas de ação “do local”, cujo financiamento é condicionado à participação “comunitária” ou “popular” (Doc. nº 2). A partir de 1969 a ONU adotou resolução sobre medidas para assegurar a participação de membros da sociedade na preparação e execução de planos e programas nacionais de desenvolvimento econômico-social (Doc. nº 14).

As experiências de gestão local e participação cidadã mostram inovações criativas, mas também ambigüidades e limitações, cabendo questionar-se sua efetividade e a possibilidade de que se constituam em mera estratégia de legitimação dos governos. Por outro lado, percebem-se o ressurgimento de uma nova forma de internacionalismo e um crescente enraizamento, em alguns segmentos sociais nos países desenvolvidos, de uma cultura de solidariedade, ainda que instrumentalizada pelos governos. Como contraponto, intensificam-se, em certas camadas sociais, a discriminação, a xenofobia em relação aos imigrantes, reforçadas por leis discriminatórias, restritivas aos estrangeiros (França

1. Carta Européia de Autonomia Local do Conselho da Europa, assinada por 25 países. A União Internacional de Administrações Locais (IULA) votou em seu Congresso Mundial no Rio de Janeiro, em 25.9.1985, recomendação à ONU para adotá-la (Borja, 1987b).

e Espanha), apesar do princípio constitutivo da União Européia da “livre circulação das pessoas”.

Na tentativa de refletir sobre as experiências internacionais de participação na esfera local, buscam-se, neste capítulo, os nexos e as polarizações dos diversos processos (local/global) e dos diversos atores (organizações da sociedade civil, agentes do poder local), examinando-se mais de perto o caso da Espanha. A questão central desta análise é procurar entender qual o papel político da participação dessas organizações no fortalecimento da sociedade civil e na influência sobre as decisões do poder local.

ORGANIZAÇÕES DE BASE NO TERCEIRO MUNDO: ALGUNS EXEMPLOS

Nos últimos anos, muitas organizações têm se constituído nos países do Terceiro Mundo, seja em razão de necessidades imediatas, não atendidas pelos serviços públicos, seja pelo estímulo de entidades internacionais e de programas de cooperação oficial ou para defesa de interesses profissionais e de sobrevivência econômica.

Buscando melhorar sua qualidade de vida ou defender-se de alguma situação perversa — crédito a custos mais baixos, compras conjuntas, melhorias na agricultura, serviços urbanos imprescindíveis etc. —, formam-se grupos de ajuda mútua, reúnem-se esforços e promovem-se ações conjuntas. Nasce assim muitas organizações, cuja base é local, mas que podem estruturar-se em redes regionais, nacionais e até internacionais.

A proliferação dessas organizações tem se acentuado a partir dos anos 80, evidenciando o dinamismo e amplitude da sociedade civil em progressão e o recuo das formas tradicionais de participação eleitoral, partidária e sindical.² De fato, essa participação concentra-se em projetos produtivos e de prestação de serviços básicos, com recursos próprios ou com apoio de organizações não-governamentais, contando, quase sempre, com uma forte inserção de mulheres e de pequenos agricultores. Cooperativas de crédito e de produção, capacitação e assistência jurídica, são algumas das formas adotadas, sendo o caso, por exemplo, dos Comitês de Desenvolvimento de Bairros em Abidjan (Costa do Marfim) que se ocupam de equipamentos públicos, iluminação e alfabetização, e da Federação Sul-Africana dos Sem-Teto, que constrói casas a baixo custo.

2. Segundo o PNUD (1993): 23 mil grupos de mulheres no Quênia; 25 mil organizações em Tamil Nadu; 15 mil em Bangladesh e 18 mil nas Filipinas.

O efetivo risco de despolitização e atomização desses esforços, uma vez que nem sempre há a percepção da natureza das políticas adotadas, de alguma forma vem sendo revertido, sem que o exercício da crítica e do questionamento tenha obrigado ao descarte de projetos que atendam às necessidades básicas da população. A criação de redes para a ação conjunta é um indicador claro de que se vem superando a visão apolítica e assistencialista que muitas entidades do mundo desenvolvido tentam impor.³

O papel político dessas organizações tem se afirmado nas várias Conferências e em atuações práticas, como monitoramento de atividades do Parlamento, atuação nas eleições através do debate das plataformas dos candidatos, mobilizações para reforma social e desenvolvimento democrático, mudança no sistema financeiro e de propriedade.⁴

Para essa ênfase em uma participação mais política, novas formas de colaboração institucionalizaram-se: sistema de informação e análise da relação governo-cidadãos; adoção do sistema de *ombudsman* para resolver conflitos, reconhecimento legal de vários tipos de ação cidadã e da participação nos processos de decisão e de políticas públicas (Doc. nº 13), criando-se entidades de articulação.⁵

Mais recentemente, vêm-se combinando ações judiciais à ação direta, caso do Movimento Nacional de Aliança dos Povos na Índia (Bangladesh), que procura ocupar terras urbanas vazias e construir habitações, tentando depois legalizá-las pela via administrativa ou judicial, em alguns casos com ganho de causa na justiça (apoiada pela Asian Coalition for Housing Rights), fornecendo meios para a luta contra a expulsão das moradias, elaborando projeto de lei para inserir o direito de habitação na Constituição (*Vivre Autrement*, jun. 1996).

Na América Latina, combina-se a implementação de projetos para melhoria de condições de vida, financiados por ONGs e agências internacionais, com amplos debates de questões institucionais e dos direitos humanos e ações cole-

3. Assim, tem-se: na África, Federação de Organizações Voluntárias de Desenvolvimento (FOVAD); Federação Sul-Africana dos Sem-Teto; Conselho de Concertação de Organizações de Apoio às Iniciativas de Base (CCOAIB) de Ruanda; na Índia, o Conselho de Fundações de Bangladesh, e nas Filipinas, o Foro Verde (Doc. nº 11).

4. Casos da People's Solidarity for Participatory Democracy, que monitora atividades do Parlamento, Justiça e governos locais (Doc. nº 14) e da Citizens Coalition for Economic Justice (CCEJ), constituída de 15 entidades, atuando desde 1990 na Coreia do Sul (Doc. nº 15).

5. Associação Internacional para a Democracia na África ou o Conselho de Fundações, em Bangladesh (10 mil organizações), o Foro Verde, nas Filipinas, com mais de cem organizações ecologistas e coalizões camponesas em torno da elaboração do "Código de Reforma Agrária do Povo". Cem milhões de pessoas pertenceriam a 100 mil dessas organizações nos países em vias de desenvolvimento (Cavanagh, 1994:77).

tivas de interferência no poder público ou mesmo de desobediência civil. Nesse tipo de atuação destacam-se as organizações mexicanas.⁶

Há ainda indicadores do ressurgimento de um movimento de massas mais ofensivo, de características não-institucionais, mas também com ações no marco legal, estratégia diferente daquelas dos tradicionais movimentos guerrilheiros, em descenso (Colômbia, Peru). Esses movimentos buscam mudanças mais globais no sistema político-econômico, visando a uma maior democratização, e têm suas bases sociais principalmente entre os camponeses. Em alguns países (Bolívia, Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile)⁷ articulam-se com outros setores sociais e suas principais ações, basicamente ocupação de terras, num confronto direto com proprietários e Estado, podem ser consideradas de desobediência civil. Realizam também grandes mobilizações, marchas e protestos, que repercutem sobre a opinião pública e trazem de volta temas antigos, mas nunca resolvidos, como os da reforma agrária e injustiça social.

Outro traço desses movimentos é a valorização da cultura, sobretudo com respeito à identidade indígena, preservação da língua e costumes tradicionais desses povos, hoje em processo de destruição ou de banalização pela mídia (Bolívia, Peru, México, Paraguai), mas também de elementos ecológicos e do papel da mulher. Em termos organizacionais, embora articulem-se regional, nacional e internacionalmente com ONGs, Movimentos de Direitos Humanos e parlamentares — no Brasil, elegeram alguns parlamentares e prefeitos e, no México, relacionam-se com setores do PRD — baseiam-se em entidades locais, associações, cooperativas, com estrutura não-verticalizada, grande aproximação entre lideranças/bases e uma preocupação forte com a capacitação.

Ainda que alguns desses movimentos, como o de Chiapas (Ezln), recorram à violência, verifica-se também uma forte tendência à busca de soluções políticas, como na Guatemala e em El Salvador. Por outro lado, essas iniciativas têm originado movimentos e oxigenado outros, a exemplo do sindical, que começa a se preocupar com questões mais amplas, tais como reconversão industrial, ecologia, políticas sociais, gênero etc. (Argentina, Brasil, Bolívia, México).

6. Entre as organizações mais ativas destacam-se: Convergência Mexicana de Organismos Cívicos pela Democracia, que congrega 137 entidades cívicas em vinte Estados; Acordo Nacional pela Democracia (Acuda); Rede de Direitos Humanos; Mulheres em Luta pela Democracia; Jovens pela Democracia e Movimento Cidadão pela Democracia (Doc. nº 18).

7. Organizações: Bolívia — Assembléia para a soberania dos povos; Paraguai — Federação Nacional dos Camponeses; Colômbia — Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), com 13 mil militantes; Chile — Foro Democrático; setores do PC; Argentina — Grupo dos Direitos Humanos “Mães de la Plaza de Mayo”; México — Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) (Petras, 1997).

Processo contraditório, o seu impacto sobre o conjunto da sociedade é muito difuso, o que se poderia atribuir a divergências ideológicas ou quanto a programas de trabalho e à falta de articulação entre as diversas frentes de luta. Dessa forma, poderia generalizar-se a consideração de Petras (1997:60), relativamente ao México: "... carece-se de um eixo político. Seu caráter diverso e local atrai um bom número de seguidores em busca de soluções imediatas, mas, ao mesmo tempo, inibe a criação de um movimento nacional capaz de desafiar o partido-Estado". Ainda assim, pode-se também afirmar que se vem formando uma cultura política cidadã e que se fortalece o tecido social, com prováveis impactos a longo prazo na estrutura de poder.

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NOS PAÍSES DA EUROPA: ALGUMAS INDICAÇÕES

A estruturação da União Européia levou a sociedade civil a também reestruturar-se, exigindo-lhe uma atuação global, inclusive com o objetivo de influenciar as decisões dos órgãos intergovernamentais. Essa resposta, apesar da existência de um tecido associativo bastante forte, vem se dando muito lenta e esparsamente, tem caráter mais lobístico que de uma ação coletiva ampla e ofensiva. Ainda assim, alguns estudos referem que metade da população européia maior de 18 anos é filiada a alguma associação, com incidência maior nos países do Norte (Montañes et al., 1994:252).

Com características que as distinguem de organizações mais tradicionais, como as sindicais, e mesmo das ONGs, vêm surgindo na Europa organizações de base — ditas de "cidadania ativa" — mais flexíveis, de reduzida estruturação organizacional, atuando em rede, com novos códigos culturais e valores pós-materialistas. Pluralismo, identidade, autonomia, solidariedade, participação e sincretismo são elementos importantes da sua cultura, mostrando os dados sua expansão significativa nos últimos anos.⁸

Na interação com o Estado, não exercem simplesmente um contrapoder, mas um poder de convocação, inovação e experimentação social. A participação assume, assim, formas mobilizatórias, reivindicatórias, de gestão e co-gestão de serviços, ou institucionais e simbólicas, tais como cerimônias, vigílias, manifestações musicais etc. Galtung (1992) acentua esse aspecto festivo dos movimentos sociais, principalmente na experiência do Leste europeu. Na Espanha, mobilizações são ainda hoje acompanhadas de atos lúdicos, apresentações musicais e teatrais, que exerceram importante papel na luta antifranquista.

8. Na França, constituíam-se 10 a 12 mil associações ao ano na década de 60; só em 1987 criaram-se 54 mil. Na Inglaterra, criam-se 4 mil a cada ano (Guthrie, 1994).

Finalmente, a forma interpretativa e discursiva, muito exercitada nas conferências e nos espaços públicos que se criam em todo o processo, caracteriza a ação comunicativa dessas entidades na formação da opinião.

Com a crise do Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e o controle político em mãos de partidos de direita, e, mesmo, dos sociais-democratas, as funções de serviços sociais têm sido transferidas para organizações privadas, empresariais, ou para associações voluntárias sem fins lucrativos. A atuação destas últimas, prestando serviços públicos, sobretudo de saúde e assistência social, financiados pelo Estado e em competição com empresas privadas, estaria constituindo um “terceiro setor” ou “terceiro sistema”. Caracterizando-se pela produção de valores de uso, ausência de lucro e participação social na gestão, apresentam-se como cooperativas, fundações, associações cidadãs ou de voluntários. Na Espanha, 10 milhões de cidadãos são sócios de algum tipo de entidade, atuando nos setores de produção de bens e serviços, crédito e seguros (Monzón, 1996).

Os diversos países instituíram um sistema de contrato com essas entidades, passando a controlá-las e encarregando-se do repasse de recursos, sob a orientação de uma política de “subsidiariedade”, tendo em vista seus serviços serem mais eficazes pela otimização dos recursos e pela sua maior capacidade de mobilizar as forças sociais e dar-lhes respostas. O risco está em que, ao atuar sob as leis de mercado, as associações assimilem as regras do jogo, submetendo-se à lógica privada e negando, assim, na prática, seus princípios de solidariedade e combate à exclusão social. Daí o Comitê Europeu de Associações de Interesse Geral (Cedag) para essas entidades recomendar que se promovam: o acesso dos mais desprotegidos aos financiamentos públicos e a todos os serviços sociais, adaptando as respostas dos serviços às diferentes necessidades sociais, e a participação dos usuários no controle dos fundos públicos (Alix, 1994).

A reação à União Européia, principalmente contra o Tratado de Maastricht e pela democratização das instituições que a regulam (Doc. nº 17), deu origem ao Movimento Anti-Maastricht, que reúne hoje cerca de 500 organizações de vários países, atuando de múltiplas formas. O The European AntiMaastricht Movement (TEAM) surge, na Espanha, de várias campanhas iniciadas desde 1992, influenciando inclusive nas votações dos referendos sobre a União Européia em vários países. Outros movimentos sociais — ecologista, de moradores de bairros, de entidades de economistas — têm se engajado nessa ação coletiva (Docs. nºs 18 e 19).

No Leste europeu, as organizações da sociedade tiveram um papel muito importante, não só na mudança dos regimes autoritários como na reconstrução do tecido social, mobilizando-se em torno de problemas como os de meio am-

biente e moradia. As fundações, algumas delas estrangeiras, tiveram grande expansão com o crescente financiamento de organizações internacionais e o estímulo do Centro de Fundações Europeias (5 mil filiadas) através do Programa de Apoio Mútuo à Sociedade Civil, atuando nas áreas cultural, científica, ambiental e econômica. Em toda a Europa central, o esforço voltou-se primeiro para o fortalecimento da sociedade civil e, mais tarde, para o desenvolvimento de uma ação política em termos de capacitação e de controle do novo poder estabelecido. No processo de transição do regime houve uma certa confusão de papéis entre sociedade civil e Estado, muitas das organizações vindo mais tarde a transformar-se em agentes do poder.⁹

A complexidade do quadro associativo europeu mostra-se tanto nas organizações do chamado terceiro setor quanto nas ditas de “cidadania ativa”. Nas primeiras, predominantes, proclama-se a solidariedade e utiliza-se trabalho voluntário, mas, na prática, verifica-se uma lógica “sistêmica” de produtividade, próxima daquela das empresas mercantis, com as quais competem na prestação de serviços ao Estado. O segundo grupo dispõe de bem menos recursos, mas apresenta uma vitalidade maior, sendo mais autônomas, flexíveis, críticas. Mas ambas constituem a sociedade civil que, nas últimas décadas, passa a exercer um papel político importante para a mudança da cultura política, influenciando o próprio funcionamento das instituições políticas.

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E PODER LOCAL

Com base nas experiências dos vários países, classificam-se as formas de relações entre organizações da sociedade civil e governos locais em três categorias: a) total isolamento, b) relação de parceria, c) relação mais crítica e propositiva. A ausência de confiança nos detentores do poder, que não dispõem de vontade política ou de recursos para atender às necessidades básicas da população, e uma atitude política de fechamento das entidades, que buscam realizar apenas ações alternativas, são fatores que concorrem para o primeiro tipo. A relação de parceria com os governos permite alguma influência no desenho dos projetos, mas utiliza os recursos voluntários da comunidade, sem remunerá-los, legitimando políticas mais globais de desoneração do Estado, sem maior discussão com as mesmas comunidades. Do terceiro tipo, de que são poucos os exemplos, destacando entre eles o da Coreia do Sul, são as organizações que

9. Exemplos desses tipos de organização: Movimento de Cidadania contra a Violência na Eslováquia; Fundação de Suporte de Desenvolvimento Local, com 16 centros de treinamento, na Polônia; Centro de Estudos de Autogoverno, na Lituânia; Foro Cívico, na República Checa (*Vivre Autrement*, jun. 1996).

fazem parceria em projetos com os governos, mas mantendo uma posição independente e crítica, cobrando do Estado suas responsabilidades, propondo alternativas.

Nos países do Terceiro Mundo, nos anos 70, muitos dominados por regimes autoritários, era quase total o alheamento das organizações da sociedade civil em relação ao Estado, seja por aceitarem como irreversíveis suas políticas, seja por concepções maniqueístas e moralistas. Dois fatores viriam contribuir para uma mudança: a globalização e descentralização de poder. A primeira, com seus efeitos perversos sobre a coesão social, suscitando programas compensatórios; a segunda, ao desonerar o Estado Central de determinadas tarefas, transferindo-as à esfera local que, por sua vez, repassa-as ao setor privado, aí incluindo-se as organizações sociais.

Muitas daquelas tarefas são, assim, assumidas pelas organizações de base, com assessoria das ONGs locais e recursos das ONGs do Norte ou, mesmo, das agências internacionais, inclusive Banco Mundial.

Entre os diversos tipos de organizações da sociedade civil, cabe destacar o papel desenvolvido pelas ONGs. Alguns estudiosos da matéria (Carpo, 1994; Senillosa, 1996) consideram várias gerações de ONGs, tendo em vista as mudanças de orientação dos seus dirigentes e dos cenários em que atuam, podendo-se classificá-las como: a) de caráter assistencial, realizando ações de ajuda humanitária; b) de desenvolvimento auto-suficiente (anos 1960), com a ideologia desenvolvimentista, realizando projetos de caráter setorial; c) defensoras de mudanças estruturais, visando ao desenvolvimento auto-sustentável e autônomo, com fortalecimento da participação política. Senillosa vê a geração atual como de *empowerment* e pressão política, com perspectiva de uma atuação propositiva, numa relação mais construtiva, embora crítica e autônoma, com o Estado e a própria sociedade.

Tal tipologia não pode ser considerada em termos absolutos, não só porque essa evolução não é linear e várias ONGs combinam vários modelos, como porque suas formas de participação condicionam-se às políticas de cooperação internacional de cada país doador de recursos. Ainda hoje há ONGs sobretudo assistenciais, que não realizam nenhum trabalho de capacitação crítica, e, mesmo entre as que se propõem a algo mais, é preciso questionar a concepção que as orienta. Seus projetos respondem às necessidades prioritárias da população desses países, como estes são elaborados? De fato, todas as ONGs definem suas prioridades previamente e poucas o fazem em discussão com as suas parceiras do Sul. Assim, levam em conta não apenas suas próprias posições, mas, atuando num campo já bastante competitivo, enquadram-se nas linhas dos diversos órgãos públicos encarregados da política de cooperação, por sua vez estabelecidas

segundo áreas geográficas e temáticas em que esses órgãos têm maior interesse comercial e político. Há um campo de arbítrio para as ONGs, a operacionalização e a metodologia dos projetos, mas, seguramente, as opções estratégicas estão fora de seu alcance, embora participem dos Conselhos de Cooperação, nos quais, em geral, são minoria.¹⁰ Outro aspecto a discutir é a própria concepção de desenvolvimento com base em microproyectos, não-inseridos numa política global do próprio país ou do município, sem interação com os agentes públicos locais e afastados de uma política local que possa ter impacto, não apenas sobre os beneficiários diretos do projeto, mas sobre o conjunto da população.

O discurso tão proclamado do “*cambio estructural*” fica assim no vazio. Há, por trás disso, uma concepção filosófica pós-modernista que supervaloriza o comunitário, o local, o alternativo, e uma visão política moralista de não se deixar “contagiar” pelo poder, esquecendo-se que o *empowerment* é necessariamente político e, portanto, envolve uma ação sobre o poder político e económico.¹¹ Em alguns lugares — Coreia do Sul, Filipinas, México —, como visto, a preocupação com esse *empowerment* começa a aparecer como fundamental e, em outros, os objetivos são francamente mais amplos e ambiciosos, a exemplo do Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) de Bogotá, que prepara cidadãos para participarem no plano local e no orçamento, ou do Servicio Habitacional y de Acción Social (Sehas), em Córdoba (Argentina).

Não se pode também esquecer as lutas de carácter político dos vários movimentos latino-americanos e algumas conquistas institucionais em face da constante violação dos direitos e liberdades e do monopólio das decisões pelas elites proprietárias, ressaltando-se as tentativas de participação direta no poder, como as do Comitê de Defesa Popular, na Bolívia, ou do PT, no Brasil, cujas experiências de gestão inovadora e participativa são hoje desenvolvidas em mais de uma centena de municípios.

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO

Uma das dificuldades da relação entre organizações da sociedade civil e poder político é a inexistência de canais permanentes de interlocução entre os diversos atores e estruturas de poder. Na Europa, de forte tradição da democracia representativa, a participação política pauta-se pelo exercício do voto, ainda que nem sempre em todos os níveis, verificando-se também alguns mecanis-

10. No Conselho de Cooperação, na instância federal, na Espanha, as ONGs têm seis representantes num total de 27 membros.

11. Ver Friedmann, 1996.

mos da chamada democracia semidireta (referendo, plebiscito, iniciativa popular de lei). Já nos Estados Unidos, é mais acentuado o uso de mecanismos de participação direta, principalmente no poder local (Zimmerman, 1992; Becquart-Leclercq, 1988; Benevides, 1991).

As tentativas de ampliar essa participação dão-se a partir de três fenômenos: a) crise do Estado com conseqüente agravamento dos problemas urbanos, suscitando uma política econômica liberal e monetarista, redução de gastos sociais e transferência para os municípios de muitos dos encargos, no processo dito de descentralização; b) crise do sistema representativo, com a perda de legitimidade dos partidos e ineficácia do Parlamento, levando a altos níveis de abstenção eleitoral; c) eleição de políticos com propostas participativas, em algumas municipalidades.

Do lado da sociedade civil, surgem dois fatores importantes. Primeiramente, o progressivo engajamento dos cidadãos — que se organizam tendo em vista a busca de melhoria dos equipamentos urbanos que se deterioram — e a mobilização em torno de valores e identidade cultural, conduzindo a uma crítica às instituições e aos padrões e ideologias dominantes. Em segundo lugar, o papel ativo dessas organizações, em muitos casos como protagonistas nas lutas contra as ditaduras (Portugal, Grécia, países do Leste, Espanha e Brasil), levando muitos de seus líderes a assumirem a gestão das municipalidades e a manterem, pelo menos nos primeiros momentos, uma vinculação com essas entidades, criando mecanismos permanentes de participação.

O processo de descentralização, de uma forma ou de outra ocorre na maioria dos países, mas nem sempre acompanhado dos mecanismos efetivos de participação, em muitos casos os instrumentos sendo criados sobretudo para legitimar governos, com uma retórica participacionista, formal.¹²

Ao mesmo tempo, começa a gestar-se uma cultura em que a política é vista como algo do cotidiano e em que o local passa a ser o espaço onde melhor se pode desenvolvê-la. Iniciativas espontâneas de novas formas de fazer política tornaram-se laboratório para processos depois absorvidos e redesenhados pela política institucional (Wolf, 1992).

Começando pelos países nórdicos, que dispõem de uma estrutura econômica mais sólida e maior estabilidade política, vê-se que as reivindicações de participação expressam-se, a partir de 1967, num movimento contestatório em prol do meio ambiente e por transporte coletivo, levando, inclusive, à realização de um referendo sobre centrais nucleares. Daí resultou uma prática de con-

12. Ver Quadro VII: características dos instrumentos utilizados em cada país e sua base legal.

sulta sistemática à população, mediante assembleias de moradores e enquetes. Na Suécia, a tradição de autonomia do poder local, tendo o cidadão direito de veto, com base no que chamavam de “interesse comum”, definido em assembleias municipais abertas, foi substituída, em 1948, pelo sistema representativo dos Conselhos Municipais eleitos em lista partidária e, a partir de 1967, criam-se comitês locais, constituídos de representantes de partidos, com um caráter apenas consultivo e informativo. Como instrumento de participação, há hoje uma assembleia anual de moradores convocada pelo Comitê e a possibilidade de acesso do cidadão a documentos públicos, além de grupos de trabalho integrados por moradores e técnicos (Borja, 1987a; Gonzalez, 1992). Na regulamentação de 1991 (Local Government Act), instituíram-se canais para o questionamento das ações do poder público, inclusive em audiências públicas. Na Noruega, como em outros países da Europa, a crise da democracia representativa e dos partidos acentua-se a partir dos anos 70, intensificando-se as iniciativas cidadãs por meio dos dispositivos de democracia semidireta, como o referendo para bloqueio da entrada na Comunidade Européia, em 1972, ou ações diretas em questões bem específicas, relacionadas com o meio ambiente (Olsen, 1990). Em termos institucionais, há comitês municipais de promoção de igualdade de oportunidades e as mulheres têm forte participação (Schanke, 1994).

Nos anos 60, a Alemanha foi um dos centros do movimento criativo de mudança da cultura política. Em 1965 criticam-se as condições urbanas, protesta-se contra projetos imobiliários e condições do transporte urbano, ocupando-se prédios e realizando-se greves de inquilinos, ao mesmo tempo que se propõem alternativas e têm lugar algumas experiências de assistência aos marginalizados. Daí resulta a lei para o fomento da construção civil, prevendo audiências públicas e planejamento “participativo”. A crise econômica, as restrições aos investimentos e a ascensão da direita acentuam as contradições entre o movimento social e o governo e, em meados da década de 70, institui-se nova lei de “reforma das localidades”, esvaziando os poderes locais, mas o movimento urbano alternativo continua a se fortalecer, organizando-se para o processo eleitoral através do Partido Verde. A lei de descentralização, de 1974, cria Conselhos de Distritos, eleitos diretamente com funções consultivas e propositivas e de mediação entre cidadãos e poder público. A partir de 1980 o Partido Verde cresce, passando a ser o terceiro na esfera local e ampliando a agenda dos poderes locais, como nas questões referentes à paz, ao Terceiro Mundo, à energia, a gênero, mas com muitas dificuldades em termos de realizações. A reunificação do país, resultante de acordo das elites, sem nenhuma mobilização, acentua a centralização, o controle sobre as organizações, fazendo surgir movimentos contestatórios de direita, de caráter nazista. A dificuldade atual está no como inserir os excluídos, que resvalam para uma prática da xenofobia e violência, na

construção da nova sociedade civil, de integração democrática. Entretanto, segundo Schiller-Dickut (1994:7), verifica-se que, “paralelamente à retirada dos direitos de participação formais, cada dia ganham mais importância os procedimentos informais de participação local”.

Na Inglaterra, o Greater London Council, conselho metropolitano eleito diretamente, constituído em 1963, teve um papel importante no fortalecimento das organizações populares, até sua extinção em 1982. A partir de 1968 os governos foram obrigados a discutir os planos com a comunidade, medida extinta em 1981, por considerar-se o processo caro em tempo e dinheiro. O Housing Acts (1980), concedendo aos inquilinos o direito de serem informados sobre as questões de habitação e de levarem às autoridades as suas posições mediante conselhos consultivos, ensejou o surgimento de muitas associações e cooperativas de habitação. Essas fortaleceram-se com a delegação (1986) da autoridade local para gerenciarem e manterem planos de habitação, depois ampliada para o setor de educação. Tratava-se, pois, de a sociedade civil assumir uma série de funções até então desenvolvidas pelo Estado.

Na Itália, são várias as possibilidades institucionais de participação: iniciativa popular, consultas à população, direito de petição, referendo. Atualmente, a própria sociedade discute o “abuso” dos referendos: até junho de 1997 eram sete em processo, com pautas que iam do controle de empresas à abolição do colegiado de jornalistas (La Vanguardia, 1997:13). Na instância local, a partir da Lei nº 278/1976, cada município estrutura seu ordenamento e em todos há um Conselho de Bairros com funções consultivas e deliberativas. O processo é mais avançado em Bolonha, com uma experiência, desde 1963, que busca articular a democracia representativa com mecanismos de participação por meio do Conselho Municipal e do conselho de bairros, havendo a possibilidade de autogestão de serviços e de proposição de agenda por 10% dos eleitores. A prática de tais mecanismos na Itália diferencia-se segundo o nível de organização da sociedade e a receptividade das autoridades, sendo mais intensa no Centro e Norte. Ainda assim não atenderia às expectativas e refluí a participação, em virtude da dominação dos partidos nos Conselhos, verificando-se um aumento do abstencionismo eleitoral, redução do número de protestos e não-funcionamento dos comitês de bairros, persistindo apenas a atuação dos ecologistas e grupos feministas (Caciagli, 1992). Há que matizar um pouco o pessimismo desse autor, observando-se que, em termos mais gerais, no período 1970-1985 foram requeridos, na Itália, 25 referendos, cada um com 500 mil assinaturas, nove deles resultando na revogação de leis votadas no parlamento (Jeantet, 1991:95).

Na Suíça, a representação dos bairros realiza-se por intermédio dos conselhos eleitos e a consulta popular é freqüente desde 1834. O referendo pode vetar

uma lei ou criar uma nova, mas exige-se a aprovação do Tribunal Constitucional. Há ainda comissões mistas, de caráter consultivo, com representantes eleitos e membros de entidades. A *landsgemeine*, assembléia popular formada de todos os cidadãos ativos, reúne-se anualmente para decidir as questões locais (cantão) e para pronunciar-se sobre propostas do conselho ou de cidadãos, reconstruindo assim uma forma de democracia direta. Esse é um dos países em que os cidadãos são mais consultados, sobre os mais variados temas, o que provoca certa banalização e, conseqüentemente, elevado abstencionismo.

Na França, a participação local consiste em um comitê de iniciativa e consulta, com representação das associações, sem direito a voto, que se reúne trimestralmente. As associações têm um papel mediador e de parceiro em relação aos governos locais ou, em alguns casos, de confrontação. Uma lei de 1992 introduz o referendo de iniciativa comunal e a obrigação de fazer-se um relatório explicativo da pauta das reuniões do Conselho Municipal, permitindo aos cidadãos o acesso às informações sobre decisões e sobre o orçamento e, assim, elevando o número de reclamações às autoridades locais (Auby, 1995).

Nos Estados Unidos são inúmeros e bastante utilizados os instrumentos disponíveis para a participação direta dos cidadãos, com função de consulta e com poder decisório (iniciativa legislativa, assembléia popular, referendo de petição) e de controle (revogação do mandato). Só em 1985, num dos Estados, realizaram-se 50 consultas, chegando a 150 em 1994. Pesquisa feita em 1987 indicava que três de cada quatro cidadãos norte-americanos da amostra concordavam com a participação na iniciativa de elaboração legislativa (Tusell, 1987). Os temas objeto dessas iniciativas e consultas vão da questão nuclear e medidas administrativas até a reforma da Constituição. Esses mecanismos são mais fortes na esfera local e suscetíveis de instrumentalização pelos grupos de interesse, muito organizados nos Estados Unidos. Mas as possibilidades de participação não se restringem a esses mecanismos de natureza plebiscitária. Há os comitês e assembléias populares, constituindo o que Becquart-Leclercq (1988:55) chama de arena sociopolítica, regulada por normas nem sempre explícitas, porém inerentes à cultura política. Um traço marcante é que o nível de participação direta dos cidadãos é bem mais alto do que o da participação eleitoral.

Um forte tecido associativo indica a tendência, nos Estados Unidos, já percebida noutros países desenvolvidos, à realização de serviços públicos e sociais mediante voluntariado social, a participação tendo aí um caráter altamente gestor e institucionalizado. Entre as exceções, encontram-se os movimentos dos setores mais discriminados e marginalizados como mulheres, negros e imigrantes, mesmo se os grupos mais ativos têm hoje uma ação mais comedida e sem grandes objetivos de transformação social. No caso dos negros, surgem, de forma

mais esporádica, ações com características próximas daquelas do fundamentalismo religioso muçulmano, a exemplo das manifestações ocorridas, em 1996, em Washington, e das tentativas de reorganização de movimento radical de combate ao racismo com grandes marchas, protestos, boicote de metrô etc. Observa-se que os movimentos recolhem-se às lutas de bairros mais pobres, em cidades como Nova York, Boston, Chicago, com pautas mais reduzidas, tendo como alvo os governos locais, de que é exemplo o Grupo Coalition for the Homeless. Não obstante, fortalecem-se redes de solidariedade vicinal e nos bairros negros constata-se importante crescimento da organização interna da sociedade.

A partir do processo de liberalização que se deu em quase toda a América Latina, criou-se uma série de mecanismos institucionais de participação, paralelamente à política de descentralização. Na Bolívia, por exemplo, mesmo antes de 1982, sob a ditadura, pleiteavam-se mudanças na organização local. Com a Lei das Municipalidades, em 1985, obtém-se a eleição dos prefeitos e vereadores e a autonomia municipal e, mais recentemente, a Lei de Participação Popular. Esta concede personalidade jurídica a várias organizações, com poderes para controlar e supervisionar obras, propor ações nas áreas de educação, saúde e habitação e para realizar serviços públicos. Uma inovação importante dessa lei é o exercício da fiscalização permanente dos órgãos públicos por meio dos “Comitês de Vigilância”, eleitos pelas organizações territoriais de base, com atribuições de controle da prestação de contas das autoridades e participação no orçamento (Cuellar, 1995).

Entre os instrumentos criados pela alteração do regime do poder local na América Latina, verificada a partir dos anos 80, destacam-se: 1) audiência pública e prestação de informações aos cidadãos sobre atos do governo (Peru, Brasil, Venezuela, El Salvador); 2) sessões especiais dos Conselhos (Câmaras), por solicitação dos cidadãos — em alguns países tais sessões são periódicas (Peru, Venezuela, El Salvador); 3) iniciativa popular de projeto de lei, por cidadãos, individualmente (Brasil) ou associações, em alguns casos com altos percentuais de assinaturas, como na Argentina e Uruguai (10% e 15%); 4) revogação popular de lei (Venezuela), ou de mandato de prefeito ou funcionários (Panamá e Argentina); 5) direito de petição e reclamação contra atos ou omissão do poder público, com obrigatoriedade de resposta da autoridade dentro de determinado prazo (Honduras, Equador, Bolívia, Brasil); 6) consulta popular (Colômbia, Venezuela, El Salvador, Panamá, Argentina, Peru, Uruguai, Brasil, Equador); 7) Conselhos Municipais, alguns com funções deliberativas (Brasil) e, outros, apenas consultivas, geralmente vinculados ao Executivo (Argentina, México, Peru). Se a simples existência legal desses mecanismos não permite inferir a existência de uma sociedade civil ativa nesses países, importa ressal-

tar, contudo, terem sido instituídos, em muitos casos, por pressão das organizações da sociedade civil e, em segundo lugar, que sua existência legal cria possibilidades de uma atuação mais articulada e global das organizações e de experiências micro que, por sua vez, criam bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder local.

Podemos concluir que há uma grande variedade de instrumentos formais de participação nos países analisados, ganhando importância a dimensão de controle social da participação, inclusive sobre os recursos públicos, e que no incremento da utilização desses instrumentos e de sua renovação desenvolve papel importante a ascensão ao poder, ainda que de forma minoritária, de partidos com programas renovadores, caso do Partido Verde na Alemanha. Não obstante, a dinâmica da sociedade civil requer também formas mais espontâneas e diretas de participação e arranjos organizacionais autônomos, como demonstram os exemplos das experiências da América Latina.

Vejamos como vem se dando esse processo na Espanha — sobretudo as experiências de Barcelona, cidade pioneira na construção de instrumentos institucionais e políticos importantes para o processo de participação, no poder local — com base na observação direta e em entrevistas com alguns dos seus principais atores.

Modelo de participação cidadã no poder local na Espanha

A participação cidadã no poder local, na Espanha, apresenta alguns traços gerais, verificáveis na grande maioria dos municípios, institucionalizados pela Lei Reguladora das Bases do Regime Local (1985) e especificados pelas Leis de Regime Local das várias Comunidades Autônomas e pelas Cartas Municipais e Regulamentos de Participação Cidadã.

Esse sistema é, em grande parte, resultante da teorização desenvolvida por Jordi Borja e sua equipe, desde 1973, e aprofundada sistematicamente por novas reflexões e estudos e pela própria prática política do autor citado, inclusive como membro da administração local em Barcelona por alguns anos e, depois, como consultor internacional na questão urbana.¹³ Resultou também da prática dos primeiros governos municipais democráticos, eleitos em 1979, e das lutas desenvolvidas pelos movimentos sociais, sobretudo de bairro e associações profissionais.

13. Jordi Borja, geógrafo e sociólogo, exerceu o cargo de *Teniente de Alcaide* de Descentralização e Participação da Prefeitura de Barcelona.

A participação cidadã local dá-se antes mesmo da derrubada da ditadura franquista, inicialmente por melhores condições de vida nos bairros (serviços públicos, equipamentos) que, já deterioradas, vinham se agravando com a crise econômica, a falta de autonomia do poder local, a corrupção dos agentes políticos. De caráter essencialmente reivindicativo e localizado, continha, entretanto, pleitos mais amplos, de natureza cultural, como o uso de idioma próprio, a valorização de componentes de identidade comunitária, de articulação e de convivência (Villasante, 1991). Na realidade, já se constituía uma luta política para atender às demandas, tendo como alvo o Estado, com alguma cobertura legal, mediante associações de moradores, mas, sobretudo, de forma clandestina (Comissões de Bairros, Comissões Juvenis, Comissões Operárias).

Ampliada a crise política, mudam as formas de lutas, com grandes concentrações e greves gerais, politizando-se os conflitos com exigências de liberdade e democratização e surgindo novas formas organizativas, de caráter articulador e unitário e relações mais horizontalizadas — assembléias democráticas, coordenadorias de entidades, plataformas de ação, fóruns etc. Vai sendo construída nova institucionalidade, que incorpora algumas dessas práticas (Borja, 1986), embora as novas regras e mecanismos só venham a implantar-se alguns anos depois. Criam-se os regulamentos de participação, secretarias de participação, generaliza-se o discurso participativo, mas falta a vontade política dos governantes de criar condições e meios para efetivá-la. Não obstante, muitas entidades associativas participaram da elaboração desses regulamentos e em muitos municípios realizaram-se experiências positivas e inovadoras, conforme o demonstram Villasante (1995) — que pesquisou 27 desses municípios — e nossa própria observação.¹⁴

Um ponto importante nas experiências em questão — das quais alguns dos elementos comuns podem se constituir em referência para uma discussão mais ampla da problemática da participação no poder local — é que os mecanismos legais previstos vão sendo ampliados à medida que as leis se tornam mais específicas. A lei federal prevê a participação na gestão municipal, desde que condicionada aos interesses dos órgãos do governo (Art. 18, b), e mais o direito à informação e à petição. Já a Lei da Catalunha prevê informação, sessões públicas, petições, proposições pelas associações, participação em órgãos públicos e consultas populares. O exercício da maioria dos direitos pelas associações depende de acordo do Conselho Municipal e, em alguns casos (consulta

14. Visitamos alguns municípios onde se realizaram experiências importantes — Córdoba, Bilbao, Vitória, La Coruña, Sabadell, Arbúcies, Barcelona, Madrid — entrevistando dirigentes de entidades e agentes políticos, além de termos participado de várias assembléias de movimentos, com presença de centenas de dirigentes (novembro de 1996/maio de 1997).

popular, por exemplo), da aprovação dos governos da província e federal. Assim, a prática desses mecanismos fica subordinada à decisão de vários níveis de governo, dificultando sua efetivação.

No regulamento de Participação Cidadã de Barcelona são previstos dois tipos de canais e mecanismos: conselhos e instrumentos de participação. Os Conselhos Consultivos de Entidades da Cidade e Conselhos Consultivos de Entidades dos Distritos, Conselhos Setoriais, todos com funções consultivas e propositivas, são de composição mista (representantes de governo, dos partidos e de entidades). Há limitações de participação nesses conselhos, pois a duração ou número de intervenções e a forma de apresentação das propostas das entidades (lidas na íntegra ou resumidas) dependem de decisão discricionária do seu presidente que, inclusive, pode interrompê-las ou suspendê-las (Art. 17, 3).

Quanto aos instrumentos, estão previstos: audiência pública (acordo ou informação), iniciativa cidadã, informação pública e individualizada, referendo, consulta e direito de petição (Quadro VII). Trata-se de direitos a serem exercidos pelos cidadãos, individual ou coletivamente, mas que dependem da vontade política dos governantes, já que não se estipulam sanções para seu não-cumprimento ou prazos (à exceção da iniciativa cidadã, um mês) e que devem preencher certas condições. No caso da audiência pública, o acordo dela resultante pode ser negado pela autoridade competente no assunto tratado. A iniciativa cidadã pode ser requerida por grupos de cidadãos ou entidades para realização de interesse público e a consulta e referendo podem ser de iniciativa do poder municipal ou resultantes de acordos de audiências públicas ou petições coletivas.¹⁵

O projeto de Carta Municipal de Barcelona, em discussão há mais de dois anos, foi aprovado em 1997, sem audiência pública prévia e sem que levasse em conta uma série de sugestões encaminhadas por entidades. Não inovou muito, mantendo os mesmos instrumentos e mecanismos, com pequenas alterações: ampliação da cidadania aos jovens de 16 anos e a estrangeiros residentes, gestão de competências municipais por entidades ou pessoas físicas, sem fins de lucro e mediante concurso público. Criou o Conselho da Cidade para debate do programa de atuação municipal, orçamentos e grandes projetos. Instituiu também um sistema de indicadores para avaliar a qualidade da atuação municipal. Não obstante, não dá às entidades direito a voz no Conselho Municipal (pleno) nem participação nos Consórcios Municipais ou na elaboração dos indicadores de avaliação.

15. *Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación ciudadana* (Barcelona, 1986).

Pelo que pudemos inferir, inclusive pela observação, comparecendo a reuniões de Conselhos, a prática desses instrumentos é hoje muito restrita na maioria dos distritos, transformando a participação num quase ritual, de reduzido interesse. O poder discricionário que é concedido aos presidentes dos conselhos para decidir quanto ao direito de voz, duração e número de intervenções, a falta de sanções pelo não-cumprimento de certas prescrições, as dificuldades para operacionalizar certos direitos como os de audiência pública (10 mil assinaturas para obter informações ou fazer propostas) ou consulta popular tornam o sistema de participação institucional uma barreira difícil de transpor, estimulando o *lobby* ou negociação com grupos políticos e a ação direta.

Apesar desse quadro, no conjunto dos municípios estudados por Villasante alguns exemplos são identificados como de maiores possibilidades efetivas de participação. Assim, em Fuenlabrada, metade dos membros do Conselho de Bairro é indicada pelas entidades e, em muitos municípios pequenos, pratica-se uma democracia de base, com eleições unitárias e alternativas dos prefeitos, a partir das associações de bairros e de assembléias não-partidárias (Oleiros, Arbúcies, Marinaleda). Noutros, o Conselho Municipal tem a função de executar o que é decidido numa assembléia dos moradores e os cargos são revogáveis e gratuitos. Nesses municípios há projetos integrais de desenvolvimento local e atividades econômicas com ampla participação da população. O exemplo de Arbúcies, cujo prefeito não pertence a um partido, mas é indicado por uma assembléia de cidadãos, mostra o valor da transparência da gestão: todos os atos do governo e do conselho são publicados na íntegra num jornal, distribuído gratuitamente à população, além de serem divulgados por uma rádio gerida por grupo de jovens, também sob forma de assembléia.

A área em que parece ter ocorrido maiores avanços na Espanha é a da gestão de equipamentos públicos, sobretudo de centros cívicos, muitos deles fruto de conquistas dos movimentos de bairros. Há muitos exemplos de autogestão e de co-gestão. Muitos desses centros são geridos por organizações da comunidade, com total autonomia e autofinanciamento, porém, noutros, as associações têm apenas uma representação simbólica.

Entre as várias experiências bem-sucedidas e inovadoras de Barcelona, embora de discutíveis implicações políticas, duas devem ser destacadas. A primeira é a do Secretariado de Entidades dos bairros de Sants, Hostafrancs e La Bordeta, constituído em 1976, a partir do Congresso de Cultura Catalan. Reunindo 198 organizações em 1997 —, inicialmente 30, voltadas para as atividades culturais — dedica-se hoje à temática de urbanismo. Com a política de subvenções às entidades, instituída pelo governo para evitar o clientelismo, fez-

se um acordo para que o Secretariado as recebesse, encarregando-se do repasse, conforme as necessidades e projetos apresentados.

Para manter-se o Secretariado dava cursos de línguas, passando depois a prestar serviços às entidades associadas. A partir de 1993 fez um contrato com o município para gerir o ginásio polidesportivo e co-gerir o Centro Cívico de Sants. Organizado em assembléia, em que todas as entidades, independentemente do tamanho, têm um voto, o Secretariado conta ainda com uma Comissão Executiva, eleita a título individual, encarregada de canalizar as propostas das entidades para obtenção de financiamento, buscar suporte, facilitar contatos e prestar serviços (projetos, assessoria, serviços de secretaria). Participam das suas reuniões semanais com as associações, em média, 40 entidades.¹⁶ No caso do Centro Cívico a gestão é compartilhada com pessoal do governo, num sistema de co-gestão.

O Secretariado tem demonstrado sua eficiência na prestação dos serviços à comunidade e no equilíbrio financeiro. A relação com o governo municipal é a de um prestador de serviços que utiliza bem os recursos públicos e é remunerado por isso. Suas preocupações voltam-se para as atividades localizadas nos três bairros, sem que desenvolva nenhuma ação coletiva ou de pressão não relacionada com os serviços que presta. Na realidade, trata-se do caso anteriormente referido, da concretização de políticas de desoneração do Estado de determinados serviços públicos, repassando-os a entidades sem fins lucrativos.

O papel apontado seria o que de fato cabe a esse tipo de organização da sociedade civil, quando se pretende uma mudança social? Apesar de dispor de potencial de mobilização, o Secretariado não desenvolve nenhuma prática transformadora relativamente às políticas do governo municipal nem debate as questões sociais (desemprego, marginalização, falta de habitação), prestando serviços a custos mais baixos a uma clientela de razoável poder aquisitivo e utilizando-se, inclusive, de trabalho voluntário. Na realidade, essa organização está inserida na estratégia de uma “privatização de novo tipo”, que se começa a implantar em vários países europeus, teoricamente sem ânimo de lucro, porém voltada apenas para a produtividade dos serviços e a eficiência técnica, apesar da sua representatividade social. A experiência mostra também o dilema que enfrenta a sociedade civil frente à política neoliberal, ou seja, o de assumir a prestação de serviços públicos em lugar da empresa privada, inserindo-se em sua lógica, ou de tentar realizar serviços para se autofinanciar, mas sem renunciar ao seu papel político de controle social do Estado e à sua lógica de solidariedade e ação comunicativa.

16. O Secretariado não é filiado à Federação ou outro coletivo; os serviços prestados pelo polidesportivo atendem cerca de 7500 pessoas.

Outra experiência de autogestão é a da Associação de Moradores do Bairro Antigo de Barcelona, criada em 1974, atualmente com 2500 sócios. Moram no bairro 23 mil pessoas em situação de pobreza: 47% de analfabetos, problemas de desemprego, falta de habitação, doenças e marginalização. Para sensibilizar o governo e a comunidade a associação realizou, em 1987, grandes campanhas — “Aqui há fome”, “Não à expulsão dos moradores do bairro” —, conseguindo, em 1991, negociar recursos com o governo para as obras e ações do Plano Integral de Prevenção e Segurança. A associação criou uma Cooperativa de Habitação, hoje com 221 sócios, com financiamento governamental, para reabilitação e construção de casas a custos mais baixos; fundou um Centro Solidário para fornecimento de alimentação às pessoas carentes durante seis meses e para treiná-las em culinária e assessoramento dietético; mantém Escola de Adultos com formação básica e tem uma atividade cultural intensa, contando com uma Televisão Local, com produção própria, a cargo dos estudantes de comunicação.

Para obter e gerir recursos para todas essas atividades, foi criada uma fundação, em 1992,¹⁷ que pretende realizar outros projetos, tais como uma empresa social de refeições; uma mútua de previdência e uma cooperativa de consumo. Seus diretores, apesar de todos esses serviços e das relações com o governo municipal, afirmam que a organização mantém seu caráter reivindicativo e de lutas e consideram os mecanismos de participação existentes muito formais, embora façam parte dos conselhos.

O problema da sobrevivência das associações, já evidenciado, é um fato. Muitas delas estão buscando alternativas, algumas em formas mais solidárias, embora profissionais, a exemplo das *mutualidades*; outras, adotando caráter empresarial e objetivando a acumulação de fundos para a ampliação de suas atividades. Na experiência acima, forma-se um verdadeiro conglomerado de entidades, de difícil controle pelos associados e com tendência à burocratização. Alguns dirigentes vêem essa forma como uma alternativa ao desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social e como o futuro dos movimentos sociais (Huertas & Andreu, 1996). Se é certo que há que buscar novas formas de autofinanciamento, é preciso indagar se o caminho é assumir as funções sociais do Estado, tentando substituí-lo, ou exigir mudanças nas políticas públicas, inclusive na tributária e financeira, controlando sua gestão por meio da avaliação permanente do seu desempenho e do oferecimento de proposições para que se aten-

17. A Fundação tem a participação da Federação de Associações de Bairros, da Federação de Sociedades Laborais e da Cooperativa de Habitação (entrevista com diretores em 22.7.1997, documentos internos, revista *Ciutat Vella*).

dam às necessidades da população. Trata-se, pois, de discutir que tipo de Estado se quer construir e que papel deve aí desempenhar a sociedade civil.

Nesse quadro, o local é efetivamente valorizado como espaço de participação cidadã, verificando-se que vários movimentos — cujas agendas não se relacionam diretamente com os problemas urbanos — desenvolvem programas específicos para acioná-lo. Ainda na Espanha, os movimentos sindical, feminista e de jovens, além de desenvolverem suas pautas específicas de luta, que não afetam a esfera de competência do poder local, buscam uma interlocução mais próxima com a administração local, participando de conselhos e implementando projetos que visam responder às suas demandas. Essa valorização tem desdobramentos no processo de democratização das instituições políticas, não só pelo aspecto educativo da participação, como também porque a reforma do Estado suscita questões que envolvem o cidadão no seu cotidiano e sobre as quais ele tem que se pronunciar (privatização de serviços, redução de benefícios sociais etc.).

Outro ponto que se evidencia nessas experiências é a maior articulação entre os movimentos em ações coletivas conjuntas — fóruns, plataformas, redes, “mesas de concertação” —, não só relativamente às políticas municipais, mas também às lutas globais (Anti-Maastricht) e à interlocução com organizações internacionais com respeito, sobretudo, aos países do Terceiro Mundo (cooperação internacional, comércio justo, relações Norte/Sul). Assim, o intercâmbio de experiências entre as organizações da sociedade civil de vários países e as discussões e pesquisas acadêmicas (Castells, Borja, Villasante e outros) estão indicando que o local deixa de ser o espaço do atraso, da apatia política, do tradicionalismo, para tornar-se um dos centros de descobertas de alternativas sociais, de inovações e de gestão pública democrática.

A estratégia dos governos de transferir muitas das atividades do Estado para as organizações da sociedade civil é uma tendência forte, sobretudo nos países da Europa, não só porque algumas delas têm se mostrado eficazes, do ponto de vista do custo e da qualidade do serviço, mas também pelos rendimentos políticos resultantes da legitimação desse processo. Como o tecido associativo nos países europeus é muito heterogêneo e atomizado, apesar do esforço de articulação, a política de assunção de tarefas delegadas pelo Estado não é de tão fácil operacionalização. Ademais, os valores da solidariedade, da ação voluntária e da convivência comunitária estão ainda muito vivos, sobretudo nas pequenas organizações, para que possam assumir a racionalidade produtivista e, assim, buscam-se outras alternativas, que lhes garantam a autonomia e a possibilidade de continuar a desenvolver livremente suas atividades de cunho expressivo e comunicativo e de exercer o papel de controle social do poder. Na Amé-

rica Latina há claros indícios de um outro caminho, o de uma colaboração mais crítica com os poderes locais na realização de projetos e na definição de áreas para aplicação de recursos públicos sem se tornarem meros prestadores de serviços. De qualquer forma, as diferentes alternativas visam construir e fortalecer a sociedade civil e vão depender da capacidade de mobilização das organizações, dos espaços públicos e da natureza do regime político do país quanto ao respeito e atendimento aos direitos da cidadania.

Quadro VII — Mecanismos de participação cidadã em alguns países

País	Canais/Mecanismos	Base legal/constitucional	Condições/Objeto
1. França	- Referendo - Conselho Municipal - Conselho de Distrito - Comité de Iniciativa - Informação do cidadão - Acesso aos documentos administrativos - Iniciativa de Lei	Constituição Art. 11, 53, 89/Lei de 1992 Leis 1982, 1169 — 31.12.92 Lei 06.02.92 — Adm. Territorial Lei 83.630/83 — enquetes públicas e meio ambiente Lei 04.02.95/17.07.78 Art. 71 da Constituição	- questões importantes - equipamentos urbanos - demandas das associações - voz e propostas informe prévio da agenda do Conselho Municipal enquete públ. prévia em obras/trab. que afetam meio ambiente disposição ao público de doc. organematária 100 mil eleitores — exame obrigatório p/ Parlamento
2. Itália	- Conselhos de Bairros - Assembleias de Cidadãos - Comitari de Quartieri - Conselho de Distritos e Defensor do Povo	Lei 278/1976 Lei 142/1990	- eleição diret. acima de 40 mil hab./cria Conselho de Bairros - funções consultativas/deliberativas 10% dos eleitores: pedido de criação de Conselho e propostas de agenda (Bologna/Turim) - não-institucionalizado - reforma das autnomias locais
3. Suécia	- Comitês de Gestão de equipamento - Comitês locais, Consultivos - Assembleia anual de moradores - Audiências Públicas - Referendo local	Lei de 1979 1991 — Local Government Act 1991	- nível inframunicipal - há redução dos municípios
4. Alemanha	- Autonomia local - Conselhos de Distritos - Referendo - Direito de petição, audiências públicas, iniciativa popular	Constituição, Art. 28 Lei de descentralização, 07.12.74	- eleitos diretamente - para confirmar ou revogar lei - adotadas nos novos "Länder"
5. Inglaterra	- Great London Council - Conselhos de bairros/paróquias - Informação aos inquilinos (habitação) - Cartas dos Direitos dos Usuários	Lei de 1965 Local Government 1972 Housing Acts 1980 1988	- estrutura metropolitana, dissolvida em 1978 - reestruturação territorial/funcional - compromissos perante os usuários
6. Suíça	- Conselho de Bairros - Referendo - Comissões mistas — caráter consultivo	Constituição de 1977	- eleitos diretamente - maior participação dos cidadãos

País	Canais/Mecanismos	Base legal/constitucional	Condições/Objeto
7. Espanha	— Facilitação de participação dos cidadãos na vida pol., econ., soc. — Participação dos cidadãos em atividades não-lucrativas — Promoção/apoio à vida associativa através de financiamento, gestão de serviços — Instrumentos: audiência pública (10 mil assinaturas), acesso aos arquivos, iniciativa cidadã, consulta popular, autogestão de equipamentos públicos, direito a cópias de decisões, petições — Conselho Aberto de Moradores (100 hab.), assembleia — Conselhos Municipais e Distritais: composição partidária (eleitos p/partido) — Conselhos Consultivos de Entidades (municípios, distritos) — Conselhos Setoriais	Constituição Art. 92 Lei do Voluntariado, 27.12.95 Lei das Associações, 18 de julho de 1997 (Catalunha) Lei de Regime Local, 1983/Carta Municipal de Barcelona/Regulamento de participação Lei do Regime Local, Art. 29 Regulamento de Participação Cidadã	— todos os municípios têm o seu regulamento de participação cidadã
8. Portugal	— Referendo Local — Assembleia Municipal/Assembleia de Freguesia — Organização dos Moradores (assembleia e comissão) — Instrumentos: petição, participação na assembleia da freguesia, sem voto	Lei 49 de 24.08.90 Lei Municipal de 1976 Constituição da República e Art. 264 e Leis de 84/85, 89, 91	— reuniões locais (freguesia, município e regiões) com eficácia deliberativa — autonomia municipal
9. EUA	— Audiência Pública/prestação de contas (apresentação de projetos de equipamentos urbanos) — Reuniões públicas — Acesso dos documentos administrativos — Atuação dos <i>lobbies</i>, regulamentada (interesses específicos ou gerais) — Assembleias populares (deliberativas) — Análise do impacto ambiental (audiências públicas) — Comitês de consulta — Referendo (recomendação, obrigatório, petição) — Iniciativa de <i>Ex-Officio</i>(direta/indireta) — Convocatória (<i>recall</i>) (mais usada na esfera local)	Lei de 1976 — “Government in sunshine” Lei de 1946 Acta de 1069	— atuação maior no legislativo/registo — os lobistas têm de declarar receitas e despesas; não podem prestar favores ou dar presentes a funcionários públicos — designados p/poder públ.; participam elaboração orçamento — pode impedir a vigência de uma lei (de petição) — 2% a 10% dos eleitores — vigente em 23 Estados, inclusive p/reformar a Constituição (3% a 15% dos eleitos) — iniciativa direta, não depende do legislativo — destituição de funcionários eleitos; vigente em 17 estados (local) n. de subscritores: 15% dos eleitores do cargo até 40% (abuso de poder, malversação de recursos, negligência, incompetência)

Quadro VII (cont.)

País	Canais/Mecanismos	Base legal/constitucional	Condições/Objeto
10. América Latina	— Audiência pública, informações (Peru, Brasil, Venezuela, El Salvador) — Iniciativa Popular (Argentina, Brasil, Uruguai) — Revogação popular de lei (Venezuela) — Petição/reclamação (Honduras, Equador, Brasil, Bolívia) — Consulta popular (Colômbia, Venezuela, El Salvador) — Conselhos Municipais (Argentina, México, Peru, Brasil) — Fiscalização de órgãos públicos (Bolívia, Brasil)		

Fonte: Leis/Regulamentos; Borja, 1987a; Delcamp, 1995; ZimmerMan, 1992.

CAPÍTULO 4

Sociedade Civil Emergente no Brasil

Contrariando o ceticismo de grande parte da análise política relativa ao papel da sociedade civil no Brasil, afirmamos que esta é presente e ativa, sobretudo nos últimos anos.¹

Reconhecemos que muitos dos elementos que embasam tal ceticismo, configurando as noções de O'Donnel (1991), de uma “democracia delegativa” (transfere-se, pelo voto, a um presidente, o poder de governo, retornando-se, após as eleições, à condição de espectador); de Santos (1993), de um “hobbesianismo social” (ausência de capacidade participativa da massa atomizada) ou, ainda, aquelas concepções menos recentes, de uma sociedade “frágil, amorfa, desestruturada, gelatinosa” com traços de “familismo”, clientelismo, nepotismo, “jeitinho” (Da Matta, 1987, 1992) ainda estejam presentes e dominantes em nossa cultura e prática política. Entretanto, o que indagamos é se, ao lado disso tudo, não estão surgindo outros valores e atitudes, indicadores de uma cidadania ativa, sinais de que despontam mudanças rumo à constituição de uma cultura política mais participativa e cidadã.

De forma contraditória e intermitente, caminha-se não apenas para mitigar antigos traços do atraso, mas também para construir outras formas de convivência e sociabilidade, de relação com o poder político. Nessa construção, foram de grande peso as ações coletivas que ocorreram no país a partir do momento em que se dá a redemocratização e que, embora objetivassem mudanças mais gerais nas instituições ou nas políticas públicas, tiveram impacto ou sedimentaram-se sobre o local, contribuindo para que este se dinamizasse, gerando outros tipos de ações e organizações. Intenta-se, neste capítulo, identificar os elementos constitutivos dessa sociedade civil, que tematiza novas questões, cria novos espaços de participação, faz surgir novas formas de organização e interlocução com os poderes públicos.

1. Ver Reis, 1993; Santos, 1993; O'Donnell, 1991.

SOCIEDADE CIVIL EMERGENTE: DA RESISTÊNCIA À DITADURA MILITAR À CONSTRUÇÃO DE DIREITOS

Na resistência à ditadura e no processo de redemocratização, a sociedade organizada exerceu um importante papel, destacando-se alguns segmentos sociais ao desafiar a repressão e criar fatos políticos que repercutiram em todo o país — estudantes, intelectuais, artistas. O movimento operário, inicialmente atuando no interior das fábricas, desloca-se a seguir para os bairros, fortalecendo os movimentos populares e, a partir de 1978, retoma as lutas mais específicas, dando lugar ao surgimento de um novo tipo de sindicalismo, autônomo e crítico.

O Movimento do Custo de Vida, iniciado em São Paulo, em 1972, amplia-se até conseguir, em 1975, 1 milhão de assinaturas num abaixo-assinado ao presidente da República, pedindo o congelamento dos preços. Tratava-se de uma ação coletiva com significado especial para o momento, por ter como alvo a política econômica do governo e pelo número de pessoas que congregou. A crescente aglutinação em torno de questões institucionais e políticas como anistia, censura à imprensa, pluripartidarismo e tortura de presos políticos desemboca afinal no grande movimento das “Diretas-já” — assim, as agendas limitadas e setoriais ampliavam-se em termos de pauta e natureza das ações.

Tal como as “Diretas-já”, que pelo seu conteúdo político tiveram um caráter mobilizatório e de espetáculo, potenciado com a utilização da mídia, ocorreu com outras ações. Nesse período já havia um razoável tecido associativo na área urbana e rural, além de instituições civis/profissionais e acadêmicas — Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Comitê Brasileiro de Anistia e outras — que, desde finais da década de 70, haviam começado a exercer um papel crítico e de oposição. Dados do IBGE (1990, 1997) dão conta de que, em 1988, aproximadamente 18% das pessoas ocupadas, com mais de 18 anos, eram filiadas a sindicatos e associações, índice elevado se consideramos a situação de um país recém-saído de uma ditadura. Essa participação, nas regiões metropolitanas, elevou-se, em 1996, para 31%, apesar de apenas 3% daquelas pessoas serem filiadas a partidos políticos.

No processo de redemocratização que se seguiu à transição negociada, as energias da sociedade civil voltaram-se para reivindicar uma Assembléia Constituinte, com uma experiência importante de articulação entre vários segmentos sociais. Então, vários setores manifestaram, como era de esperar-se, posições corporativistas e sectárias, presos ao legado do autoritarismo e do imaginário

tutelar de uma cultura paternalista ainda dominante.² Depois de 1985 foram criadas estruturas organizativas próprias, em torno da Constituinte, no Rio de Janeiro (Projeto de Educação Popular Constituinte) e em São Paulo (Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte), que mais tarde vieram a se multiplicar em vários estados. Na chamada “Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte” reuniram-se cerca de 80 entidades — associações, sindicatos, movimentos, fóruns, plenários, comitês, entidades públicas e partidos políticos, alguns de abrangência nacional, outros, local.

Além da diversidade e heterogeneidade de sua composição, o engajamento em suas próprias atividades, a ausência de recursos humanos e infra-estrutura e o sectarismo de alguns setores dificultaram uma mobilização unitária, o que não impediu que se realizassem discussões sobre vários temas que eram objeto das emendas populares em milhares de municípios, promovendo-se constantes manifestações públicas. A partir de 1985, as “caravanas” de militantes populares com destino a Brasília tornaram-se um instrumento não apenas capaz de dar maior visibilidade ao processo, como de acompanhamento permanente das atividades dos constituintes, negociação e pressão, obtendo-se no final a aprovação de grande parte das 168 emendas populares, subscritas por 12 milhões de cidadãos.³

Os fóruns, plenárias e encontros temáticos foram os espaços públicos criados em várias partes do país para discussão de proposições, para a interlocução entre entidades e especialistas.

Esse processo teve grande importância, fortalecendo a sociedade civil, mobilizando milhões de cidadãos e milhares de organizações, em todo o país, para uma atividade de aprendizagem cívica, com a discussão de temas até então distantes da agenda parlamentar ou mesmo da imprensa (medicina alternativa, direitos dos deficientes, idosos e outros), tendo sido também um primeiro exercício de articulação complexa entre as organizações e interesses.

Não desprezando a luta por direitos substantivos (salários, terra, educação, saúde), até então bastante setorializada, parte-se, nos meados dos anos 80, para um outro nível de luta, mais geral, abstrato, visando institucionalizar conquistas obtidas na ação direta, mas ainda dependentes de atos dos governantes (direito de consulta, informação, participação em planos e conselhos etc.). Tratava-se, pois, de estabelecer regras e procedimentos que regulassem as relações dos cidadãos e organizações com o poder político, para que os primeiros não ficassem à mercê da boa vontade ou do arbítrio de cada governante. Essa pers-

2. Ver Telles, 1993.

3. Ver Michiles, 1989.

pectiva teve continuidade, talvez sem o mesmo entusiasmo, e foi em grande parte apoiada pelos movimentos sociais e grupos de cidadãos nas etapas seguintes do processo constituinte estadual e municipal.

Várias experiências locais desenvolveram-se, impulsionando a organização da sociedade civil local que, por diferentes maneiras, se torna parceira da gestão pública. Pela nova Constituição o município amplia, como ente da federação, sua autonomia e sua capacidade de gestão, tendo em vista as novas competências, sobretudo nas áreas de política urbana, transporte e meio ambiente, e o aumento da sua participação na renda tributária.

A ética na política

Dois fatos da história recente têm relevante significado no sentido do exercício do controle social do Estado e dos representantes eleitos, ilustrando a forma como a ética tem mobilizado a sociedade civil. O primeiro deles é a decretação do *impeachment* do presidente em 1992, resultado das denúncias iniciadas pelos próprios componentes do grupo, a partir de disputas internas. Para isso efetivamente concorreu a forte pressão sobre o Parlamento, principalmente a partir do Movimento pela Ética na Política, coordenado por entidades de grande respeitabilidade diante da opinião pública,⁴ que realizou uma forte articulação com os parlamentares progressistas, organizou e estimulou atos públicos, passeatas e concentrações de milhares de pessoas em várias cidades do país durante dois meses, contribuindo para dar ânimo ao movimento estudantil que voltou às ruas com o entusiasmo dos “cara-pintadas”. Destituído o presidente, com perda de direitos políticos, e presos alguns poucos do seu grupo, a crise não se resolveu, mas demonstrou a força e a vitalidade da sociedade civil, reeditando, de certa forma, o clima das “Diretas-já”.

A outra iniciativa no campo da ética da política e do controle social sobre o poder vai pôr em questão o cerne da política tradicional — a apropriação privada dos recursos públicos pelas elites dominantes. Trata-se da CPI do Orçamento, provocada pela denúncia pública de um dos implicados. Muito embora sem o vigor das mobilizações da luta pelo *impeachment*, pois a população não acreditava na apuração feita pelos próprios deputados, voltaram as manifestações, vigílias e atos públicos exigindo punições, algumas delas coordenadas pelo Movimento pela Ética na Política. Modesta em termos punitivos, a CPI

4. Constituído por 183 entidades e coordenado pela CNBB, OAB, Conselho Federal de Economia, Associação Nacional de Docentes (ANDES), Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), INESC.

permitiu tornar clara para a sociedade a natureza da relação promíscua entre os setores empresariais e o Estado, o crime organizado no centro do poder. Apon-tou a necessidade de que a participação do cidadão não se dê apenas em atos de protestos ou simbólicos, mas se constitua numa atividade permanente de controle sobre as ações dos seus representantes e na exigência de *accountability* e responsabilização dos gestores de recursos públicos. Nesse aspecto foi importante a possibilidade de desvendar-se para o público o procedimento orçamen-tário, de discuti-lo e de influenciar na sua elaboração. E mais: esses tipos de denúncia passaram a constituir-se numa rotina e várias CPIs continuam a ser instaladas.

Do ponto de vista do Estado, a existência de todo um aparato para coibir a corrupção (50 mil funcionários) não significa a possibilidade de contê-la, não só porque é “constitutiva da institucionalidade oligárquica” (Chaui, 1993), mas também porque não há nenhum mecanismo de controle nas mãos da sociedade. Denúncias recentes (precatórios, venda de votos, uso indevido de verbas públi-cas) mostram a persistência do fenômeno, sem que os mecanismos existentes tenham efeito.⁵ Esse fato tem duas implicações: a primeira, é o papel estratégi-co que passa a exercer a sociedade civil no controle dos atos e decisões do Estado em face da ineficiência dos controles internos aos próprios poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo); a segunda, é que se evidencia não basta-rem o mero apelo à ética, certamente importante no sentido da formação da cultura política, ou mobilizações de denúncias, sendo necessários instrumentos de controle externo, cívico, e a capacitação dos cidadãos para exercê-los. A OAB propõe assim que sejam criados centros de combate à impunidade, dis-pensando-se apoio jurídico aos cidadãos para que esses impetrem ações popula-res contra atos que afetam a moralidade pública.

A ação da cidadania

A “Ação da Cidadania contra a Miséria pela Vida”, que não se constitui como “movimento” mas como “ação”, ampla, livre, flexível, sem dogmas ou regras fixas, aberta às parcerias com empresas e poder público, surge do debate sustentado pelos vários setores sociais em torno da exacerbada exclusão social.

Baseada na parceria e descentralização, abriga todo tipo de entidade, gru-pos e indivíduos, inclusive de alguns que nunca tiveram visibilidade (grupos

5. De 66 CPIs requeridas na Câmara em 1991, apenas seis concluíram seus trabalhos em 1993 (*Folha de S. Paulo*, 24.11.1993, pp. 1-4).

filantrópicos, espíritas, recreativos, clubes de serviços), em comitês e, periodicamente, no Fórum Nacional de Ação da Cidadania (Doc. nº 20). Na visão de um dos seus teóricos, busca-se criar uma esfera “social pública” em que as organizações, não-governamentais, não-mercantis, não-corporativas, não-partidárias, desenvolvam uma ação orientada por idéias-valores, num espaço plural de comunidades de projetos e não de disputas de interesses (Franco, 1994a: 11).

Dada a heterogeneidade de sua composição, práticas e origens, pode afigurar-se idealista essa formulação, até porque os projetos explicitam diferentes interesses que podem ser legítimos e necessitam ser confrontados, articulados, numa arena regida por normas de livre debate público. Entretanto, para um mínimo de eficácia é preciso que sejam também negociados e que resultem num compromisso entre os atores. De igual forma, a ênfase na ação que minimiza o debate público e a “ação comunicativa” pode levar ao voluntarismo. A experiência da Ação da Cidadania parece configurar o que Telles (1994) tem chamado de “nova institucionalidade”: elaboram-se regras procedimentais flexíveis para reger as ações de forma autônoma, mas não em caráter irrevogável, modificáveis se novo consenso assim determinar, num processo permanente, instituinte e inovador.

No momento de sua criação, a ação coletiva em apreço conseguiu provocar um grande impacto na opinião pública, com razoável apoio da mídia e participação de grupos sociais bem diferenciados, inclusive de alguns segmentos que, tradicionalmente, mantinham-se fora das mobilizações, sobretudo de setores médios (funcionários públicos, pequenos empresários, estudantes, profissionais liberais e vários tipos de organizações sociais: de artistas, ONGs, sindicatos etc.).⁶

Embora mantendo a temática da luta contra a fome como eixo, em campanhas como “Natal sem fome”, com arrecadação e distribuição de alimentos, a Ação da Cidadania buscou fugir de uma tônica assistencialista, debatendo as raízes dos problemas (questão agrária, desenvolvimento urbano, política social, participação popular etc.) e concentrando as ações de cada ano num determinado tema: 1994, geração de emprego; 1995, democratização da terra. Na medida em que esses temas, de caráter mais estrutural e polêmico, foram sendo trabalhados, reduziu-se o apoio da mídia e de certos setores sociais e o número de comitês.

A iniciativa teve, no início, um forte impacto sobre o governo, que criou um Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) e desenvolveu algumas ações

6. Formaram-se Comitês de Empresas Públicas (COEP); só no Banco do Brasil foram criados 3 mil comitês e na Caixa Econômica, 1800 (*Jornal da Cidadania*, nº 56, jun. 1997, p. 9).

também de caráter alimentar (distribuição de alimentos, modificações nos programas de merenda escolar etc.); porém essas tentativas foram substituídas logo depois por outra política de corte convencional, de natureza seletiva (bolsões de miséria) e instrumentalizada pelas elites locais.⁷

Percebe-se um certo descenso de sua atividade a partir de 1995, dada sua fragilidade organizativa e caráter espontaneísta e, apesar da tentativa de elaborar-se um “mapa de solidariedade”, não se procedeu a uma avaliação dos seus efeitos. Efetivamente, tendemos a concordar com as palavras do seu próprio líder e criador, o sociólogo Herbert de Souza: “O grande feito da Ação da Cidadania foi ter introduzido essa questão na agenda nacional. E o fez porque foi incorporada aos valores e na prática de milhões de pessoas, transformando o movimento em mais do que um conjunto de comitês, mas em uma cultura que se irradia por toda a sociedade” (*Jornal da Cidadania*, ano 3, nº 56, jun. 1997).

A luta pela moradia e reforma urbana

Os “comitês democráticos populares contra os despejos”, nos anos 40, as Sociedades Amigos dos Bairros, da década seguinte e, em tempos mais recentes, as ocupações, loteamentos clandestinos, mutirões e cooperativas habitacionais (Kowarick, 1994a) são algumas das formas de luta desenvolvidas pelos setores populares em torno da questão urbana.

Mais tarde, os movimentos aglutinam-se para a proposição de emendas populares à Constituinte, grande parte incorporada ao texto constitucional, ao contrário do direito à habitação, que não foi elencado entre os direitos fundamentais.

Apesar da base social e das orientações políticas diferenciadas, a partir de 1980 as organizações voltadas para a questão urbana constituem, não sem dificuldades, dadas as divergências de estratégias e os conflitos ideológicos, a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (Anampos), que se mantém ativa até 1989, quando é criada a Pró-Central de Movimentos Populares, consolidada em 1993 como Central de Movimentos Populares (CMP) (Doc. nº 38).

Entre as ações coletivas desenvolvidas por esses movimentos destaca-se a luta pelo Projeto de Lei de Iniciativa Popular, que cria o Fundo Nacional de

7. O Consea atuou em consonância com a Ação da Cidadania; era constituído de 21 membros da sociedade civil e sete ministros. No governo Fernando Henrique Cardoso foi dissolvido, sendo constituído outro programa, o Comunidade Solidária, com outro tipo de conselho e estratégia, tentando envolver a sociedade civil, mas defrontando-se com a repulsa de organizações mais combativas (IBASE, FASE e outras).

Moradia Popular (Doc. nº 40), elaborado com base na experiência desenvolvida em São Paulo (Funaps Comunitário), de financiamento para construção de casas populares em regime de mutirão (Quadro VIII).

A importância desse projeto reside na mudança de estratégias, que passam a articular a ação direta (mobilizações, ocupações) com uso de mecanismos institucionais, promovendo um debate público sobre a política habitacional, totalmente fora da agenda do governo há alguns anos (Quadro XI).

A preparação para a Conferência do *Habitat* II é um marco importante para esses movimentos, seu processo de discussão culminando com a Conferência Brasileira no Rio de Janeiro, que reúne 450 representantes (Doc. nº 21).⁸

Apesar das mobilizações realizadas, sobretudo em torno do projeto de lei, as atividades desses fóruns são intermitentes e não há uma articulação muito intensa entre o acompanhamento parlamentar e atividades de maior visibilidade pública, o que contribui para algumas derrotas, casos do projeto de lei sobre saneamento, aprovado no Congresso e vetado integralmente pelo presidente da República, ou, ainda, do Estatuto da Cidade, aprovado no Senado em 1990 e ainda tramitando na Câmara (Quadro XII).

Mas as experiências continuam, seja em termos de formação de cooperativas habitacionais, seja em projetos de parceria com governos (Cearah Periferia em Fortaleza, Doc. nº 22) ou em ocupações seguidas de desapropriação, como vem ocorrendo em várias cidades (São Luís, Brasília, Aracaju, João Monlevade-MG, Massapê-CE, Goiânia), coordenadas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia.⁹

A luta pela terra e política agrícola

O conteúdo político das lutas pela terra é efetivamente explosivo, envolvendo as bases da dominação de oligarquias que sustentam as elites governantes, desde as militares, no período da ditadura, às ilustradas que, hoje, buscam realizar seus projetos “modernizantes” de corte neoliberal.

Se, no passado, tais lutas levaram a crises políticas e golpes, como em 1964, hoje provocam um confronto permanente em que as elites se vêem desafiadas pela força de um movimento social altamente organizado e eficaz — Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), assumindo uma posição de-

8. Estiveram presentes na Conferência de Istambul 41 ONGs brasileiras, algumas incluídas na delegação oficial, com direito a voz.

9. Solo Urbano, números 28 a 37, jul. 1995 a dez. 1997.

fensiva. Tomam medidas paliativas ou recorrem à violência policial, à medida que são pressionadas pelos setores latifundiários e conservadores. Ao mesmo tempo, não podem se contrapor frontalmente aos reclamos dos trabalhadores, que obtiveram um forte respaldo na opinião pública, inclusive internacional.¹⁰

Apesar da grande diversidade do movimento de trabalhadores e de pequenos produtores rurais, é possível identificar alguns eixos básicos que têm caracterizado as lutas pela terra, presentes em várias ações, às vezes de forma simultânea: 1) luta pela terra incluindo a via institucional, visando regulamentar dispositivos constitucionais e ações diretas de ocupação — da terra, de prédios públicos — e forçar decisões; 2) lutas por políticas agrícolas — crédito, preços mínimos, assistência técnica; 3) ações maciças de caráter expressivo-simbólico, chamando a atenção da opinião pública e protestando contra políticas governamentais — Grito da Terra, Grito dos Excluídos; 4) ações de debate público, visando colocar na agenda questões relacionadas à reforma agrária, política agrícola e segurança alimentar e dar maior visibilidade às reivindicações e proposições; 5) participação em instâncias governamentais (conselhos, comissões) e acompanhamento das ações do poder público, principalmente no nível local (Quadro VIII).

Nos últimos anos a luta pela terra recrudescce, impulsionada por quatro segmentos sociais diferenciados: a) os chamados “trabalhadores sem-terra”, liderados pelo MST; b) os atingidos pelas barragens; c) os indígenas; d) os seringueiros.

Os trabalhadores sem-terra — parceiros, posseiros, assalariados temporários e pequenos agricultores com terra até cinco hectares e seus filhos — totalizam, segundo o IBGE, 5 milhões de famílias, organizados em movimento nacional desde 1985. Na luta pela reforma agrária o MST inclui a política agrícola (preços, créditos, assistência técnica, seguro agrícola) e suas ações tanto são diretas (ocupações de propriedade, resistência, ocupações de prédios públicos, acampamentos na beira de estradas) como institucionais (audiências públicas, participação no Conselho do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, o Procerá, ação parlamentar, ações simbólicas, com greve de fome, marchas, ações conjuntas com outras entidades de trabalhadores — CUT, CONTAG, CPT, Sindicatos de Trabalhadores Rurais).

As dimensões da participação cidadã — educação e integração, expressão e controle — estão bem caracterizadas no MST, observando-se que, se no poder local são ainda incipientes, vêm, por outro lado, buscando atrair grupos urbanos e

10. Há Comitês de Apoio ao MST em vários países, que lhes dispensam apoio político e financeiro.

ampliar sua ação institucional, inclusive indicando candidatos às eleições municipais.¹¹ Alguns pesquisadores têm detectado relações autoritárias entre os militantes, dirigentes, assentados, assessoria, diante do projeto produtivo que o MST desenvolve, reproduzindo assim, entre si, relações de dominação.¹² Nos últimos anos têm surgido dissidências, fato que, se não reduz sua força, indica, no entanto, dificuldades em conviver com diferenças. A ação do MST, talvez mais que a de qualquer outra organização, tem mantido a questão da reforma agrária na agenda política e provocado também a reação dos grandes proprietários (Quadro X).

Em relação aos indígenas, a luta vai além da reivindicação da terra mediante sua demarcação,¹³ buscando manter e recuperar sua identidade cultural, agredida pelos projetos governamentais (estradas, colonização) e pelas remoções e ações de empresas (mineradoras, madeireiras). Para isso, e diante da omissão dos poderes públicos, chegam a utilizar meios violentos (seqüestro de funcionários, ocupação de prédios públicos e conflitos diretos com invasores). Sua ação, apoiada por setores vinculados à Igreja Católica, mais especificamente pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), centra-se em uma política indigenista que implemente os princípios consagrados na Constituição, muitos não-regulamentados, e amplia-se com a articulação, em termos nacionais e internacionais, com outras associações e ONGs (Quadros X e XII).

O movimento dos “Atingidos pelas Barragens” é mais característico das décadas de 70 e 80,¹⁴ porém ainda hoje seus membros continuam sendo expulsos das áreas que cultivavam (Itaparica, Xingó), com baixas indenizações. Buscam não apenas indenizações, mas o reassentamento (“terra por terra”) com projetos de irrigação e resgate dos elementos socioculturais da terra onde habitavam. Sua atuação também tem se ampliado para os organismos internacionais — o que se reforça pelo fato de que algumas barragens, como Itaipu, afetam as populações de vários países — e, geralmente, tem sido conduzida pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, articulados pelos Pólos Sindicais, com apoio da CONTAG, de ONGs e da Igreja Católica.

Temos por fim o movimento dos seringueiros, que, tal como os dos remanescentes dos Quilombos e de mulheres trabalhadoras, vincula a luta pela terra às questões ambientais, de gênero e étnicas.

11. Amplia-se assim seu lema: “ocupar, resistir, produzir; reforma agrária, é luta de todos” (*Folha de S. Paulo*, 24.9.1995, cad. 1, p. 12).

12. Ver D’Incao & Roy, 1995.

13. Segundo o CIMI, foram registradas mais de 80 candidaturas, sendo que, no Rio Grande do Sul, quatro vereadores foram eleitos (*Jornal da Cidadania*, nov. 1996).

14. Algumas áreas de barragens: Sobradinho, Itaparica, Xingó, no São Francisco; Itaipu e outras no rio Uruguai, Tucuruí, no Carajás (Grzybowski, 1987; Menezes, 1994).

O movimento dos seringueiros, iniciado por Chico Mendes em 1974, tenta resistir à devastação da floresta pelas madeireiras e, ao mesmo tempo, extrair dela sua sobrevivência,¹⁵ para o que se une aos movimentos dos índios e se articula com movimentos ambientalistas do mundo todo. Trata-se aí de uma participação cidadã que exige forte mobilização, tendo em vista o fato de contrapor-se aos altos interesses das empresas madeireiras, inclusive internacionais.

O Movimento dos Quilombos luta pela efetivação do direito, consagrado pela Constituição de 1988, de propriedade de terras onde vivem os descendentes de escravos, e empreende ações de recuperação da memória e da cultura desses povos, para o que tem contado com o apoio de ONGs.¹⁶

As mulheres trabalhadoras, num movimento autônomo, ao lado da luta pela terra, por política agrícola e previdência, vêm tentando, de modo inovador, abordar as questões de gênero, em discussões visando à mudança de valores e práticas. Reivindicam o direito a sindicalizar-se independentemente do marido e a qualificar-se profissionalmente como agricultora e não doméstica, tendo, em alguns municípios, uma atuação marcante sobre o poder local. Além da Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais, com várias coordenações regionais e estaduais (Doc. nº 23) há movimentos regionais, como o das “Quebradeiras de Coco” no Norte do país, com 400 mil integrantes. Com uma organização flexível e não-hierarquizada, defendem a proposta de “babaquais livres”, pois, atualmente, são exploradas pelos donos das terras que lhes exigem a metade da produção e a venda do restante pelo preço por eles determinado (Quadro X).

Como se vê, o campo de ação coletiva amplia-se à medida que esses segmentos sociais se fortalecem com o apoio de outras organizações e, assim, surgem novas demandas, inclusive com percepção clara do papel do poder local, exigindo-se transparência no uso dos recursos. Confirma-se, desse modo, a presença crescente na participação cidadã da dimensão de controle do poder político.

A luta dos assalariados do campo e da cidade

No campo, nas regiões onde há relações de produção assalariada e certa concentração de trabalhadores, mesmo temporários (cana, cacau, café, frutas),

15. A reserva do Alto Juruá (1200 seringueiros, 800 famílias), criada pelo Sindicato de Trabalhadores (1990), é hoje gerida pela Associação de Seringueiros e de Agricultores da Reserva e desenvolve projetos, com apoio de ONGs e do Banco Mundial e Ibama, para o manejo adequado da floresta e monitoramento ecológico (Revista *Democracia*, nº 111, mar.-abr. 1995, p. 18).

16. Há terras dos remanescentes em vários estados do país. Algumas populações, como a do Quilombo do Frechal (Maranhão) e Rio das Rãs (Bahia), depois de muitas lutas, conseguiram os títulos (Inesc, nº 62, nov. 1995).

desenvolveram-se, desde o período da ditadura, lutas intensas, inclusive com realização de greves que se estenderam a toda a região, como ocorreu no Nordeste em 1979. Tendo como objetivo a prática de direitos já estabelecidos, os assalariados permanentes de algumas regiões (Nordeste, São Paulo e Paraná), organizados em sindicatos e federações, conseguiram alguns resultados, não apenas em termos de reivindicações, como de instituição de negociação e acordo coletivo. Em relação aos chamados “bóia-frias”, as pautas eram mais amplas e as formas de lutas mais agressivas, com ações diretas e espontâneas. Disso resultava maior publicização dos conflitos, com maior cobertura da mídia, denúncias de intermediação (“Gato”) e de trabalho escravo.¹⁷ Alguns êxitos vêm sendo alcançados quanto à remuneração, às condições de trabalho, ao transporte, observando-se que o mesmo não se dá no caso dos trabalhadores temporários. Com relação a estes, denunciavam-se as violências de que são objeto, havendo casos inclusive de escravização, porém não se conseguiu ainda que medidas legais mais drásticas, como o confisco das terras, fossem implantadas. Os sindicatos, com base em comandos locais dos trabalhadores, com apoio da CPT, comunidades eclesiais de base e das federações, têm sido o canal de interlocução com os patrões.

Assalariados rurais, em conjunto com outros segmentos — pequenos produtores —, têm uma relação com o poder local ainda incipiente, embora em alguns municípios sejam uma presença significativa em Conselhos Municipais e ações de fiscalização e proposições, como analisaremos no capítulo seguinte. De qualquer forma, os sindicatos de trabalhadores rurais, articulados nacionalmente pela Contag e as organizações camponesas, inclusive associações de pequenos produtores, constituem um esteio da sociedade civil local e cada vez mais ampliam seu raio de ação, com apoio de recursos das ONGs, para áreas antes não cogitadas, tais como projetos produtivos com tecnologias alternativas, cultura, capacitação. Muitos dos assalariados rurais, expulsos da terra pelo processo de modernização, incorporaram-se ao MST na busca pela terra.

No que se refere aos assalariados urbanos, há uma forte organização sindical de natureza pluralista na cúpula (cinco centrais sindicais), mantendo-se a unicidade sindical na base, e politicamente definida, inclusive em termos partidários (Quadro IX). A polarização do movimento dos trabalhadores dá-se em torno de duas dessas Centrais, CUT e Força Sindical, que não só agregam maior número de sindicatos, mas defendem posições político-ideológicas mais explícitas e contrapostas. Com o agravamento do desemprego têm conseguido unificar algumas lutas, a exemplo da greve geral de 1996, dia nacional de protesto

17. “Gato”: indivíduo que recruta trabalhadores para os donos de terra, mantendo-os sob controle.

contra o desemprego em 1995, ou mesmo em questões trabalhistas, como a negociação direta, pluralismo sindical, fim do imposto sindical.

Esse é um movimento sindical que apresenta mudanças significativas em relação àquele populista e corporativista do passado, assumindo um papel mais independente e crítico e pautando-se, no seu funcionamento interno, pelo menos em alguns setores, por práticas democráticas. As propostas são discutidas, acatam-se as decisões da maioria e, sobretudo, verifica-se conviverem tendências ideologicamente diferentes e relações mais próximas entre lideranças e liderados — consultas, prestação de contas etc. Em termos organizativos, buscou-se, sem grande sucesso, fortalecer as comissões de fábricas, fragilizadas pela estratégia das empresas no envolvimento dos trabalhadores nos programas de “qualidade total”.

Pela posição ideológica que defende e por suas origens, vinculadas aos movimentos populares, a CUT procura manter um relacionamento mais aberto com os diversos movimentos sociais, urbanos e rurais, tendo na sua estrutura departamentos especializados (saúde, mulher, trabalhadores rurais), participando de várias ações conjuntas, sobretudo daquelas de caráter simbólico-expressivo (Grito dos Excluídos, Grito da Terra, marchas etc.). Hoje a CUT vive uma crise, não apenas em decorrência das mudanças econômicas que vêm ocorrendo, mas também da sua estratégia organizativa e de luta. Criticam-se o seu imobilismo, o discurso excessivamente ideológico, distante dos interesses dos vários segmentos sociais e de trabalhadores, dissidências internas etc.

Quanto à natureza das ações coletivas, observam-se algumas mudanças importantes. Em relação ao empresariado, a busca de negociação direta e a realização de alguns acordos setoriais coletivos (bancos, empresas metalúrgicas, químicas) com demandas que vão além da questão salarial: estabilidade temporária, alimentação, assistência médica, condições de trabalho. As greves em fábricas têm se reduzido de forma drástica, dificultadas pelo desemprego crescente: de 2 mil em 1987, são apenas 253 em 1992 (*Folha de S. Paulo*, 3.1.1993, cad. 1, p. 8). Além das negociações diretas, inclusive em torno da manutenção do emprego, a relação com empresários traduz-se, no caso da Força Sindical, em parceria de serviços.

Em relação ao governo, a luta se amplia no sentido de tentar influir na política macroeconômica com proposições em torno de uma política industrial voltada para produção de bens de consumo e política tributária. As conquistas têm sido limitadas, com o funcionamento, em 1992, das Câmaras Setoriais, obtendo acordos tripartites no setor automotivo e, posteriormente, no setor de construção naval e de máquinas agrícolas. Se, de fato, isso significou um avanço, abrindo novos canais de interlocução entre trabalhadores, empresários e

governo para discutir medidas de política econômica e social, teve, por outro lado, limites corporativistas, na medida em que estiveram ausentes outros setores importantes (trabalhadores de outros setores, cidadãos, representantes da sociedade civil), prejudicados com a redução de impostos. Ora, os acordos produzidos na Câmara do setor automotivo — produzir mais, estabilizar emprego — fizeram-se com a concessão do governo de redução de impostos. As questões estratégicas (importação, política social, mudanças na gestão e organização do trabalho) não avançaram.

A não-continuidade dessas iniciativas e o agravamento dos efeitos das políticas adotadas têm provocado ações coletivas de caráter mobilizatório (protestos, greves gerais), algumas inclusive com apoio de setores empresariais sem maiores impactos em termos de mudanças.¹⁸ O corporativismo na defesa da manutenção de interesses de algumas categorias de suas bases — o funcionalismo público — tem impedido não só a CUT, mas as várias organizações com que esta se afina, inclusive o PT, de discutir mais profundamente o papel do Estado e a necessidade de reforma, com outros fundamentos que não os neoliberais.

Numa linha mais ampla da atuação das entidades sindicais, inclusive na perspectiva de controle social, destaca-se a participação do movimento sindical em vários Conselhos Setoriais, como o Conselho Curador do FGTS, denunciando uma série de irregularidades e acionando a Procuradoria-Geral da República para apurá-las (*Folha de S. Paulo*, 21.4.1992, p. 7).¹⁹

Assim, efetivamente tem se verificado um crescimento da participação, porém as entidades de maior tradição de luta e estrutura organizativa mais forte pouco têm contribuído para isso em termos do poder local, o que vai repercutir negativamente na consolidação da sociedade civil.

A luta pela construção de identidades e pelos direitos humanos

Alguns grupos sociais enfrentam sérias discriminações do conjunto da sociedade e das autoridades, agravadas pela prática da violência, que não é exercida apenas pelos que detêm o poder, e vêm empreendendo, por intermédio de suas

18. (Pensamento Nacional das Bases Empresariais — PNBE, Associação Brasileira da Indústria de Fundição — Abifa, Associação de Empresários pela Cidadania-Civis).

19. As Centrais participam também do Conselho de Desenvolvimento do Fundo do Amparo ao Trabalhador (Codefat), Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, Conselho Nacional de Informática, Conselho Consultivo de Trabalhadores para a Competitividade (CTCOM).

entidades representativas e de outras que se preocupam com a defesa dos direitos humanos, uma ação tripla: a) construção e defesa da identidade, pelo auto-reconhecimento de valores e especificidades, construção de direitos; b) conscientização da sociedade, visando incutir-lhe respeito às diferenças, noções de igualdade de direitos e de solidariedade; c) mobilização e organização de seus integrantes para criação de mecanismos e políticas que impeçam as discriminações e violências, acompanhando sua aplicação, denunciando omissões, exigindo a punição dos responsáveis pelos referidos atos.

Do ponto de vista legal, efetivamente algumas conquistas foram feitas, sobretudo a partir de 1988, ampliando-se o leque de direitos — individuais, coletivos e sociais. Regulamentaram-se alguns deles, posteriormente, criando-se alguns espaços institucionais de debate público e de acompanhamento e proposições. Reformulou-se, no Executivo, o Conselho de Direitos da Pessoa Humana, cujo projeto do governo teve um substitutivo com propostas do Movimento Nacional de Direitos Humanos, ampliando sua composição e competências.

Com o impulso dos debates da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, promoveram-se vários encontros entre governo e representantes da sociedade civil (30 entidades), daí surgindo um Programa Nacional de Direitos Humanos (Doc. nº 24). Na Câmara Federal criou-se, em 1994, a Comissão Permanente de Direitos Humanos, que vem desenvolvendo um importante trabalho de debate público, com freqüentes audiências públicas com a sociedade civil e questionamentos ao Ministério da Justiça, e em alguns municípios funcionam Centros de Direitos Humanos, os quais participam de Conselhos ou Comissões Municipais, cuja maior contribuição é para que se forme uma cultura política em que os direitos humanos sejam uma referência básica.

Desvinculando-se do Executivo, tornou-se possível ao Ministério Público exercer uma ação mais independente na apuração dos atos de violência que vêm ocorrendo em várias partes do país (Carandiru, Candelária, Vigário Geral, Yanomami). Promulgou-se a lei que tipifica a tortura, mas, até hoje, não se modificou a que atribui à Justiça Militar a competência para julgar os militares por crimes comuns. Os grupos de extermínios, em geral envolvendo policiais, continuam ativos, sobretudo nas periferias, e verificam-se linchamentos, assassinatos de crianças, tráfico de jovens para prostituição e violências no campo.²⁰

20. O Relatório da CPI da Câmara Federal sobre extermínio de crianças verificou, em 1991, a morte de 411 crianças no campo; em 1994 houve 485 conflitos, de que resultaram 47 trabalhadores assassinados e 62 tentativas de assassinatos (CPT, 1994). Nos últimos 32 anos já houve 1782 assassinatos no campo, sendo que desses apenas 32 foram julgados e apenas 18 resultam em condenação (Siqueira, 1995).

No âmbito da sociedade verificam-se duas atitudes: de um lado, o descrédito das instituições dando lugar às práticas do “fazer justiça por conta própria” e à posição contrária aos direitos dos adolescente, por exemplo; do outro lado, a de organizar-se para a defesa dos direitos humanos. Assim, verifica-se já existir uma rede de organizações (Movimento dos Direitos Humanos, ONGs, fóruns) com esse objetivo (Quadro XI). Apesar de suas ações terem efeitos ainda limitados, conseguem dar certa visibilidade a esta problemática para o conjunto da sociedade.

O mais importante de tudo isso é a utilização, por vários segmentos da sociedade — não apenas de suas organizações —, de uma “linguagem dos direitos”, e não no sentido de uma concessão do Estado, mas como “prática, linguagem e representação”, como uma reinvenção que brota da luta entre interesses diferenciados em confronto/diálogo em espaços públicos (Dagnino, 1994:104). Trata-se, pois, da gestação de uma nova cultura política que se plasma e que, pela ampliação da ação comunicativa no espaço público e ação estratégica das organizações, pouco a pouco passa a ter impacto nas instituições e nos valores da sociedade.

No caso das questões de gênero, os movimentos começam a estruturar-se no formato de ONGs, realizando projetos em educação, pesquisa, serviços, e constituindo redes para troca de informações, experiências, e monitoramento do Parlamento (Quadros IX e XI), sem, contudo, deixar de promover atos públicos e simbólicos conforme a circunstância. Altera-se também a base social do movimento, antes constituído fundamentalmente das classes média e alta, para uma composição significativa de trabalhadoras, tanto urbanas como rurais, inclusive com organizações específicas (Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais). Entre as conquistas, encontram-se a criação de delegacias especializadas (anteriores à Constituinte), mais de 125 em todo o país, e a aprovação das emendas populares relativas à discriminação como crime inafiançável, à igualdade de direitos e ao direito a creche. A questão do aborto foi objeto de uma das emendas que, embora não aprovada, provocou intenso debate público.

Quanto aos negros, com a redemocratização seu principal movimento, o Movimento Negro Unificado (MNU) (Doc. nº 25), divide-se, articulando-se em grupos menores, com objetivos eleitorais. Mas, segundo Moura (1994), haveria também uma divisão de classe: um segmento “plebeu” e outro, “letrado”. O primeiro estaria mais preocupado com a sobrevivência e as reivindicações sociais (salário, educação, segurança, transporte), e mostrando-se tendente a agrupar-se em entidades de cultura popular (escolas de samba); o segundo, com base na classe média alta e média, estaria voltado para as questões étnicas, não só em termos da discriminação, mas de construção da identidade, com atividades culturais (festivals de música afro, editora), pesquisa e debate. As distâncias sociais teriam assim impedido uma ação conjunta para apresentarem emendas à

Constituinte Federal, embora o tenham feito na instância estadual (estado da Bahia).²¹ Apesar disso, mobilizações e campanhas têm sido realizadas (tricentenário de Zumbi, Censo de 91, Dia da Consciência Negra).

Da mesma forma que no caso do movimento feminista, observa-se atualmente uma atenção especial por parte do trabalho acadêmico, que se volta para o resgate dos valores culturais e para um certo controle sobre os meios de comunicação, no sentido de criticar o uso preconceituoso de imagens e de certos estereótipos discriminatórios.

Os direitos das crianças e dos adolescentes afiguram-se também como uma agenda importante de mobilização e organização da sociedade civil, tendo em vista sua extrema vulnerabilidade.²² Desde meados da década de 80 têm início experiências inovadoras de trabalho socioeducativo com crianças e adolescentes.²³

Organismos internacionais como a Unicef, ONGs (Anistia Internacional) e a aprovação, em 1989, da Convenção Internacional dos Direitos das Crianças pela ONU constituíram a retaguarda para o fortalecimento na sociedade civil de um movimento para exigir e propor uma política de direitos para crianças e adolescentes. Além disso, formam-se movimentos voltados para a defesa dos direitos da criança (Quadro IX), que mais tarde vão canalizar seus esforços para a aprovação de duas emendas populares na Constituinte e para o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Essa lei, como muitas outras surgidas no pós-Constituinte (Lei Orgânica de Saúde, Lei de Assistência Social, Lei Agrária), foi fruto de amplo processo de discussão pública, mobilização e organização das entidades da sociedade civil, inclusive de representação das próprias crianças e adolescentes (Quadro XII). Se persiste o quadro de violência e abandono, há ainda assim um saldo positivo, com a publicização das questões e programas inovadores — Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-educação, entre outros.

A luta pelo meio ambiente e desenvolvimento sustentável

A atuação em prol do meio ambiente, que já se verifica na década de 70, quando se criam grupos para a defesa da Amazônia e surgem as “Comunidades Rurais Alternativas”, torna-se particularmente intensa na Constituinte e, depois, na

21. Foi tentada uma emenda, articulada pelo Centro de Estudos Afro-Brasileiros de Brasília, que só obteve 2074 assinaturas (Michiles, 1989). Na Bahia, uma emenda proposta por treze entidades foi parcialmente aprovada (Secretaria-Geral da Assembléia Constituinte Estadual, 1989).

22. Dados do IBGE indicam que 53% das crianças até 17 anos vivem em famílias cuja renda mensal não atinge meio salário mínimo (*Folha de S. Paulo*, 11.9.1992).

23. “Retome sua vida” (Recife), “Projeto Axé” (Bahia), e “Pastoral da Criança” em várias cidades.

elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, conseguindo inserir diretrizes de defesa do meio ambiente e criar conselhos com representação paritária e, às vezes, majoritária, da sociedade. Mas sua ação mais forte e de maior visibilidade vai ocorrer de fato na preparação da Conferência da Terra — Eco-92 (Quadro XI).

O movimento ecologista sai de uma posição de denúncia e de um discurso idealista e genérico para a realização de projetos concretos, interferindo de modo cada vez mais intenso e crítico nas instâncias institucionais, sobretudo por intermédio dos Conselhos de Meio Ambiente, nos municípios e Estados e da Comissão de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente da Câmara Federal. Para isso muito contribuem as ONGs especializadas, articuladas com ONGs internacionais — Greenpeace, Amigos da Terra, Conservação Internacional e outras, que, não só enviam recursos, como apóiam várias ações locais.

Algumas dentre as experiências destacam-se mais nitidamente, caso das “reservas extrativistas” — áreas desapropriadas pelo governo, das quais os seringueiros recebem o título de “concessão de uso”, geralmente depois de muita luta, constituindo-se uma unidade de conservação ambiental e de produção econômica sustentável —, hoje multiplicadas na Amazônia.

Bastante heterogêneo, abrigando várias tendências políticas e ideológicas contraditórias, tem o movimento ecológico uma grande inserção social, sobretudo nos municípios. Embora sem grandes resultados em termos de impedir a ação destrutiva de grandes grupos empresariais, tem conseguido difundir suas teses e efetivar algumas medidas institucionais de defesa do meio ambiente — como o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) — obrigando as empresas a adotar medidas de prevenção e proteção.

Uma nova institucionalidade

A implantação dessa nova institucionalidade, que cria espaços de interlocução e decisão entre Estado e sociedade, tem se constituído numa experiência complexa, cheia de conflitos, confrontos e negociações entre os atores. A heterogeneidade das entidades da sociedade civil, a falta de articulação, os interesses particularistas — traduzidos na preocupação com recursos para projetos de cada um ou com retenção de informações — e, ainda, a falta de capacitação dos conselheiros ou de delegação de poder dos representantes de governo têm levado, conforme acentua Fortes (1996), a certos impasses e descrença por parte das entidades da sociedade civil quanto à eficácia da participação.

Essa sociedade civil constitui-se em ator político, presente no levantamento e discussão de questões de interesse geral da sociedade, na sua publicização

em encontros, fóruns, seminários e várias outras formas de interlocução. Entretanto, a elaboração de proposições e alternativas de políticas públicas de teor democratizante exige que sua viabilidade seja testada, não apenas por pequenos projetos, mas em escalas de maior grandeza, o que demanda parcerias com o poder público e o acompanhamento permanente de seus atos e decisões.

Esse processo vem se intensificando, sobretudo, em setores sociais como os de saúde, meio ambiente e, mais recentemente, assistência social, mas, ao mesmo tempo, é também apropriado, no plano do discurso, pelas elites do poder, que o utilizam conforme seus próprios interesses e estratégias.

As mudanças sociais e estruturais não ocorrem, ou acontecem de forma bastante lenta, não sendo claramente percebidas pelos atores, embora haja sinais de construção de uma nova cultura política, da “linguagem dos direitos”. Mas será isso suficiente? Será essa a estratégia fundamental para novas bases de relações entre a sociedade civil, ou esta deverá exercer um papel mais político, investindo na mudança da estrutura de poder, na criação de mecanismos que aprimorem a representatividade, sem substituir o papel dos partidos, mas, inclusive, aí com vistas a sua transformação?

Tais indagações nos levam a explorar também outras experiências num nível mais restrito de poder, que é o poder local, analisando previamente os espaços e as esferas que se criam, talvez renunciando uma nova institucionalidade.

ESFERA PÚBLICA, ESPAÇOS PÚBLICOS: NOVOS ATORES, NOVOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

A discussão sobre os arranjos institucionais que podem permitir uma relação mais fluida entre Estado e sociedade remete-nos à distinção, feita no primeiro capítulo, de dois conceitos habermasianos — “esfera pública” e “espaço público”.

Na busca de uma nova institucionalidade, atribuem-se a cidadãos oriundos de associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo. É o caso dos “conselhos de gestão” — criados em todas as esferas de governo, como instâncias de interlocução e de proposição e, também, formalmente, instâncias deliberativas e de gestão —, mesmo se, devido à pouca experiência, à dificuldade de articulação entre os componentes e à falta de recursos e de capacitação técnica, ainda não assumem efetivamente suas funções.

Os Conselhos, de estruturas formalizadas, criadas por lei, com normas estabelecidas por seus membros (Regimento Interno) e relativa autonomia, não sendo propriamente órgãos estatais, desde que presentes em sua lógica de funcionamento e em sua composição elementos oriundos da sociedade civil, pode-

riam ser considerados como “esfera pública”. Independentemente dos aspectos operacionais já referidos, podemos questionar sua natureza híbrida em dois aspectos. O primeiro diz respeito ao papel decisório, pois as funções deliberativas supõem uma delegação de poderes concedida pelo corpo eleitoral, com base em procedimentos definidos legalmente. Ora, parte dos componentes dos diversos conselhos é indicada por suas respectivas entidades, mas nem sempre por suas assembleias-gerais e, portanto, constituem-se de segmentos particulares, não dispondo do elemento de generalidade que deve caracterizar uma esfera de decisão pública. Deve-se ter em conta que os Conselhos de Saúde, por exemplo, têm na sua composição representantes dos prestadores de serviços de saúde (hospitais, clínicas) e de profissionais de saúde, que são “parte” interessada na política de saúde, enquanto os usuários (trabalhadores, movimentos) constituem minoria, embora com representação de peso (Carvalho, 1995).²⁴

Em segundo lugar temos a responsabilização pelas decisões tomadas. Essa questão tem sido acentuada por alguns teóricos da democracia (Dahl, 1993; Bobbio, 1987), e nela insistimos por considerá-la aspecto importante da dimensão de controle social da participação cidadã. Os agentes políticos devem ser responsabilizados pelos seus atos e decisões, política, administrativa e até criminalmente. No caso dos conselhos, é possível responsabilizar os representantes da sociedade civil por participarem nas decisões? Por tratar-se de uma estrutura híbrida, a responsabilidade é diluída, podendo comprometer a eficácia do Estado e, seguramente, a autonomia da sociedade civil. Daí considerarmos que, ao lado dos conselhos, esferas públicas híbridas, devam atuar fóruns, plataformas, conferências, adequados espaços públicos autônomos. As primeiras inserem-se na estrutura do Estado, mas funcionam de modo diferente do órgão estatal. Os outros são próprios da sociedade civil, embora tendo relacionamento e interlocução com o poder político.

Em termos do Legislativo, o mecanismo da audiência pública, hoje bastante utilizado na esfera federal, também poderia ser considerado na ótica da esfera pública, uma vez que aí o poder político se dá conta do confronto de opiniões da sociedade civil, da sua tematização e fundamentação. Dessa forma, não se trata de “espaços públicos autônomos”, aos quais se refere Habermas (1990), capazes de produzir uma “soberania dissolvida”, mas de mecanismos privilegiados em órgãos do poder político, que podem auscultar a voz de parcelas da população por intermédio das centenas de associações e entidades que deles fazem parte.

24. Apesar de a representação dos movimentos comunitários nos níveis municipais ser forte (31%), na esfera nacional, onde se decidem as políticas gerais, é reduzida, apresentando um percentual de apenas 9% (Carvalho, 1995).

Ao mesmo tempo observa-se a formação de estruturas comunicativas de interlocução entre os diversos atores sociais, totalmente livres de qualquer determinação legal, pressão partidária ou estatal: espaços públicos, abertos à participação de qualquer cidadão ou entidade, coletivos, incluindo temas de interesse geral — os fóruns. Algumas resoluções do Fórum Nacional de Cidadania dizem muito da natureza desse mecanismo de articulação da sociedade civil:

... o fórum tem entre seus objetivos manter um espaço aberto à discussão política sobre linhas gerais capazes de orientar ações da cidadania; será deliberativo apenas nas questões procedimentais; é um espaço de discussão, proposição e indicação de ações convergentes; organiza-se como rede e não como organização centralizada, sem caráter representativo ou decisório. (Fórum Nacional de Ação da Cidadania — Doc. nº 26)

Por falta de recursos, a ação de monitoramento e implementação das resoluções é precária e ainda não se descobriu uma forma de articulação dos vários espaços, entrecruzando-se as informações e resoluções e traçando-se uma estratégia global. A tentativa realizada por algumas Universidades e ONGs não teve continuidade nem desdobramentos políticos práticos.²⁵

As redes — outra alternativa para superar a fragmentação — vêm sendo construídas por militantes com uma “predisposição para a participação continuada” em ações concretas contra a carestia, pela saúde, moradia etc. (Quadro XI) e para a reflexão conjunta das experiências nos “encontros”, boletins e cartilhas, dando lugar ao que Doimo (1995) chama de “redes movimentalistas” de base local, com critérios de participação de natureza consensual e solidária. Amplia-se depois sua base territorial, mediante projetos financiados por ONGs,²⁶ uma ação de solidariedade, de apoio nos casos de conflitos com a autoridade e violação de direitos: busca-se também e produção de recursos comunicacionais (audiovisuais) e documentação.

Sobretudo nos movimentos sociais e populares, reproduzem-se elementos implícitos nas redes — horizontalidade, diversidade, articulação, intercâmbio, informalidade, democracia (Tomasin, 1994) —, mas as mudanças sociais e tecnológicas hoje em curso exigem outros elementos para compreendê-las. Mais do que horizontalidade, exige-se transversalidade, em que as relações são múltiplas e contraditórias; mais do que igualdade, exige-se equidade, em que as

25. Duas conferências sobre Projetos Estratégicos Alternativos para o Brasil foram realizadas em Brasília em 1993 e 1995, patrocinadas por Universidades e ONGs com participação de centenas de organizações da sociedade civil do país (1993 e 1995).

26. Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (Ceris), Coordenação Ecumênica de Serviços (Cese).

diferenças são consideradas e podem enriquecer o processo; finalmente, a articulação torna-se global, ultrapassando a base local. O intercâmbio faz-se independentemente da proximidade física, à distância; a informalidade passa a conviver com a formalidade, na medida em que alguns procedimentos interativos são fixados, ainda que de forma consensual e passível de alterações, impondo-se a utilização de meios telemáticos e eletrônicos.

Devido ao custo dos equipamentos necessários, essas possibilidades são, ainda hoje, privilégio de determinados grupos, mas várias organizações, constituídas como redes sociais, aliam seus encontros e relações interpessoais à conexão com a internet, servindo-se de organizações provedoras sem fins lucrativos, como a Associação para o Progresso das Comunicações (APC), a GreenNet, e outras que, com custos menores, atendem a várias organizações da sociedade civil, principalmente às ONGs. Assim, organizações ambientalistas e as de mulheres já tiveram oportunidade de participar, via internet, de duas conferências internacionais: ECO-92 e Conferência de Pequim.

No Brasil, em 1989, o Ibase criou a AlterNex, integrada à Rede Nacional de Pesquisa e à APC (Quadro II), que possibilita a conexão de várias organizações sem fins lucrativos à internet, realizando debates eletrônicos, criando bancos de dados, permitindo o acesso às informações de seus interesses, o que não impede as limitações para o seu uso, inclusive por barreiras de natureza cultural (seleção do tipo de informação, entendimento da linguagem etc.).²⁷ Daí a importância de movimentos como o da Democratização da Comunicação, que se estruturou a partir da Constituinte, em fórum permanente, atuando: 1) no Parlamento, com discussão e acompanhamento da tramitação de projetos (Informação Democrática, Sistema de Radiodifusão Pública, Rádios Comunitárias); 2) na sociedade, buscando utilizar espaços de rádios comerciais e instalando rádios “comunitárias” (7 mil no país).

Esses novos mecanismos criados pela sociedade civil, alguns articulados entre si, outros, nem tanto, trazem a oportunidade de ampliar certos valores, tematizar certas questões de interesse geral e criar uma agenda alternativa à dominante na mídia, potencializando, assim, a participação cidadã nas diversas dimensões analisadas anteriormente. Muitas dessas iniciativas têm base local ou agregam-se regional, nacional e internacionalmente. O inverso também se dá, com iniciativas nacionais repercutindo em localidades distantes e reproduzindo-se, às vezes, com releituras próprias do local. Um pouco dessa dinâmica é o objeto do próximo capítulo.

27. No Rio de Janeiro já existe um terminal público de acesso à internet; vários outros terminais estão com instalação prevista, inclusive em favelas (*Folha de S. Paulo*, 20.11.1997).

Quadro VIII — Ações Coletivas no Brasil*

Temática/Ação	Participantes	Objetivos	Período	Observação
A. Terra/Reforma Agrária 1. Campanha Nacional da Reforma Agrária	CNBB/CPT/CONTAG/ABRA/CIMI/ IBASE + 100 entidades	— discussão da reforma agrária — mobilização da opinião pública — denúncias de violências	Desde 1983	Está integrada no sistema alemex/ articulação "Memorial da Reforma Agrária"
2. Terra e Democracia	Coord.: ISEB/IBASE, entidades, artistas/intelectuais	— visibilidade da situação da terra e da reforma agrária	1990	Concentração de milhares de pessoas na praia do Flamengo — Rio de Janeiro
3. Grito da Terra	CUT/CONTAG/MST/CAPOIB/ MONAPE/CNS/MAB/FASE/CESE/ INESC/CPT	— recursos para reforma agrária — alterações da Lei Agrária — combate à violência, desemprego, política econômica — garantia dos direitos dos índios — sensibilizar opinião pública	1993/...	— mobilização anual em 23 estados — 1977 ocupação do Min. do Planejamento
4. Marcha a Brasília	Coord.: MST, participação de centenas de entidades do país	— mobilização da opinião pública sobre a questão da terra e reforma agrária	1997	— caravanas partem de várias regiões para encontro em Brasília, passando por 150 localidades, totalizando 30 mil pessoas
5. Marcha de Agricultores sobre Brasília Tema: "Não posso plantar"	Médicos agricultores	— contra a cobrança da TR no crédito agrícola — ação judicial — carta ao presidente	1995	— agricultores com centenas de caminhões e tratores acamparam em Brasília
6. Encontro Internacional s/ biodiversidade	50 ONGs, coord. pelo IBASE e Fórum da Amazônia Oriental	— biodiversidade — zoneamento ecológico — propostas de encaminhamento	1994	
7. Manifestações contra a violência no campo	8 mil mulheres coordenadas pela ANMTR		1996	

Temática/Ação	Participantes	Objetivos	Período	Observação
B. Política Urbana 1. Caravanas a Brasília	União dos Movimentos de Moradia de São Paulo/União Nacional por Moradia Popular e outros Coord. MNLM	— apresentação/acompanhamento do Projeto de iniciativa popular — pressão sobre os parlamentares — mobilização da opinião pública	1991	— estas caravanas acontecem desde a Constituinte
2. Campanha Nacional contra Despejos	Coord.: MNLM	— denúncia de despejos — pressão p/modificação na legislação	1995	
3. Campanha Nacional p/Projeto de Iniciativa Popular sobre moradia popular	Várias organizações/5 mil pessoas	— discussão do Projeto de Lei sobre Fundo Nacional de Moradia Popular	1991	— acompanhamento no Parlamento; projeto com mais de 800 mil assinaturas em discussão na Câmara
C. Política Govern./Sistema Social 1. Grilo dos Excluídos	CNBB/MST/CUT/CMP	— denúncias/reivindicações sobre a questão de trabalho, terra, dist. de renda, pol. econômica — concentração em Aparecida do Norte com a "Romaria do Trabalhador"	1995	Realizado em várias cidades num mesmo dia; 96 → 300 cidades 97 → 800 cidades Congresso de fundação realizado em 1993 em BH
2. Congresso da Central de Mov. Populares	1200 delegados e repres. 22 estados/rep. de negros, mulheres, crianças, homossexuais, moradores, sem-teto, deficientes, índios, trab. em saúde/saneamento	— propostas de políticas públicas em várias áreas	1995	Congresso de fundação realizado em 1993 em BH
3. Encontros Nacionais dos Movimentos	Mov. de moradia/mov. ecológicos/mov. indígena/meninos de rua/mov. feminista/mov. dos direitos humanos	— discussão sobre realidade — proposições		
4. Caravana Nac. de Mov. Popular	5 mil repres. do Mov. Pop., vindos de 22 estados, coord. pela Central de Mov. Pop.	— mobilização de rua — audiências públicas com autoridades gov. (Presidente, Câmara, Senado, ministros, para discussão; orçamento participativo, Fundo Nacional de Moradia, Projeto de Saneamento e FGTS	1995	Apresentação de doc. com sugestões de políticas públicas

Temática/Ação	Participantes	Objetivos	Período	Observação
5. Romaria dos trabalhadores a Aparecida do Norte	CNBB/Pastorais Sociais/entidades (CUT, MST, CMP)	— denúncias das questões sociais — mobilização da opinião pública	Desde 1987	Têm participado de 45 mil a 70 mil pessoas
6. Fundação da Central de Mov. Populares — CMP (1º Congresso Nacional)	Entidades componentes da pró-central 950 participantes	— definição de eixos de lutas — pesquisa sobre os participantes	1993 — BH	
D. Crianças/Adolescentes 1. Campanha Nacional pelo fim da exploração da violência e turismo sexual contra crianças e adolescentes	Coord.: MNMMR e outras entidades/apoio da Comissão Frente Parlamentar	— denúncias da violência — cobrança de punição — acompanhamento dos processos — monitoramento dos projetos — articulação internacional		Campanha prevista por 3 anos: 94-97 Estruturada em termos nacionais
2. Marcha Global contra o Trabalho Infantil	ONGs de 23 países	— debate da questão com proposição de boicote a produtos de empresas que usam o trabalho infantil		Reunião na Holanda com 27 org. e em Genebra — 1998
E. Questões Institucionais 1. Contra a Corrupção	Mov. Ética na Política e outras entidades	— mobilização p/ <i>impeachment</i> do presidente e punição da corrupção		— mobilizações em 17 cidades com mais de 100 mil pessoas
2. Contra a Reforma da Constituição	OAB/UNE/CNBB	— denúncia da falta de legitimidade dos acusados na CPI — ação rejeitada p/STF	1993	
3. Ação Popular contra pagamento dos juros da dívida externa	Partidos de oposição e entidades civis OAB, CNBB, ABI	— monitorar o noticiário político para identificar favorecimento de candidatos — criação de uma Comissão Nacional de Ética para exame de denúncias dos cidadãos	1994	
4. Ética na Campanha Eleitoral		— denúncias/mobilização		
5. Dia Nacional de Luta contra o governo e contra a Ref. Constitucional			Março de 1995	

Quadro VIII (cont.)

Temática/Ação	Participantes	Objetivos	Período	Observação
6. Campanha: "Responda com Bom s/ Censo — não deixe sua cor passar em branco"	CEAP/IBASE	— mobilização para registro da cor no Censo de 91	1990	
7. Manifestações estudantis contra a corrupção em várias cidades do país	Ubes/União Estaduais de Estudantes	— denúncias/CPI do Orçamento	1993	
8. Conferência Nacional de Direitos Humanos	150 org.	— discussão do Prog. Nac. de Direitos Humanos	1995	

Fonte: *Folha de S. Paulo*, Boletins de Entidades, Informativo INESC (vários números).

* Alguns exemplos dos últimos anos.

Quadro IX — Organizações da Sociedade Civil no Brasil (Meio Urbano)

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Crianças	MNMMR — Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua	4 mil milicianes — estud.; profis.; presença em 24 estados do Brasil	— participar de formulação das políticas; fiscalizá-las; denunciar — luta pelos direitos das crianças/campanhas	1985 1989	1º Enc. Nac./1986: violências 2º Encontro/marcha a Brasília
	MDDCA — Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Sindicatos; Igrejas; Instituições populares	— denúncias de violências — reconhecimento de direitos	1987	Em torno da Constituinte
	Associação Brasileira de Proteção à Infância e Adolescência — ABRAPIA	Entidades de apoio			
	Frete Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente	Entidades/parlamentares	— luta pelos direitos e sua aplicação		
	AMESC — Associação e Entidades Sociais Conveniadas com governo	155 entidades	— atendimento a crianças e adolescentes		
Direitos Humanos	OAB — Ordem dos Advogados do Brasil	77 Seções estaduais em todo o país — (1 500 subseções) 350 mil advogados	— debate das questões sociais/políticas — ações de denúncia, assessoria — participação em vários movimentos nacionais		
	MNDH — Movimento Nacional de Direitos Humanos	Centro de Direitos Humanos de vários estados; 434 entidades	— defesa de polít. DH; monitoramento do gov. na sua aplicação — participação na elaboração do Progr. Nac. de Dir. Humanos — denúncia de violência	Criado em 1982	
	Núcleo de Estudos contra a Violência da USP	Pesquisadores/professores	— estudos sobre a violência — proposições de políticas — assessoria às entidades e órgãos públicos		
	Grupo "Tortura Nunca Mais"	Pessoas indicadas por Arquidiocese de São Paulo	— pesquisa sobre torturas — denúncias/pressão sobre o governo — publicações — localização dos desaparecidos	1965	Vinculação com a Igreja de São Paulo com núcleos em vários estados

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Direitos Humanos	Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos	Familiares	— localização dos corpos/indenização — identificação das causas e autores das mortes		
	Movimento Democrático contra o Nazismo	OAB e mais 100 entidades	— denúncia de manifestações nazistas no sul do país		
	CNBB — Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Todos os bispos/arcebispos e cardeais do país	— posição oficial da Igreja sobre as questões específicas e sobre a questão social		Desenvolver ações políticas sociais em várias áreas através das Pastorais e CEBs. Atuação mais forte nas décadas 70/80
	Comissão de Justiça e Paz	Leigos católicos em várias partes do país	— debates de questões de justiça — ações concretas contra a violência/discriminação		
Ética/Política	Movimento pela Ética na Política	183 entidades (prof./partidos/ personalidades ilustres/ estudantes/sindicatos/Igreja	— debate sobre a ética na política — campanha pelo <i>impachment</i>	1992	Deste mov. surge a "Ação da Cidadania Contra a Fome"
Cidadania	Movimento Fé e Política	Movimento ligado à Igreja	— debate sobre temas políticos — acompanhamento do processo eleitoral: debate/ manifestos/cartilha	1987	
	Instituto Catarinense de Combate à Corrupção	Cidadãos	— recepção de denúncias/ações de investigação	1995	
	CIVICUS — Aliança Mundial p/ Participação dos Cidadãos	Cidadãos/entidades	— articulação internacional	1993	
	Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida	ent./cidadãos: 5 mil comitês no país/secret. executiva: base	— solidariedade/geração de emprego e renda/ democratização da terra/mobilização de jovens e idosos	1992	
	Instituto Civitas	— associados	— desenvolvimento político-social	1992	
	Comitê de Entid. Públ. no Combate à Fome	37 empresas (dirigentes e técnicos)	— repensar a relação empr. públ. — sociedade/ações solidarietade	1992	

Quadro IX (cont.)

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Cidadania	Cidadania para Nova Política	Relig./sind./empres./ intelectuais	— criar espaços em favor da governabilidade democrática		
	CIVIS — Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania	Pequenos e Médios Empresários (100)	— diálogo entre empres. e partidos/ação política	1995	Participa em protestos/ atos públicos
	Movimento Cidadão contra a Inflação	Artistas, intelectuais, empresários	— pressionar contra a inflação — criação do “disque inflação” e acompanhar pela TV	Julho 1993	
	Associação de Juízes para a Democracia	Juizes	— lutar pela democratização da justiça e direitos humanos		
	Associação Brasileira de Vídeo Popular — ABVP	Entid. e profiss. de vídeo popular			
Comunicação	Associação Nacional de Usuários da internet	Cidadãos que utilizam a internet	— articulação dos usuários/capacitação		
	Associação Brasileira p/o Progresso das Comunicações	Entidades/cidadãos	— defesa da democratização dos meios — novas tecnologias de comunicação		
	Associação Brasileira de Rádios Comunitários — ABRAÇO	Associação de rádios comunitárias locais/7000 atuação em 17 estados	— luta pela legislação específica — acaba de realizar o 3º Congresso		
	Associação Nacional de Rádios Comunitárias Católicas	Rádios católicas	— intercâmbio/articulação		
	Associação Brasileira de Imprensa — ABI	Associações estad. em todo o país	— denunciar arbitrariedades/debate das questões políticas — engajamento em vários movimentos sociopolíticos		
Questão Urbana	CONAM — Conted. Nacional de Assoc. de Moradores	3 mil associações, Sociedade Amigos de Bairros/22 Federações	— reivindicações localizadas p/equipamentos coletivo — política de habitação	1982	
	Movimento Nacional p/ Reforma Urbana	Profissionais/assessoria/ escolas/indicatos/mov. popul./ONGs	Elaboração e apresentação de Projetos de iniciativa popular em tramitação na Câmara Federal	1986	

Quadro IX (cont.)

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Questão Urbana	Confed. Nac. das Soc. Amigos de Bairros	Assoc. e Feder. de Assoc. Bairros			
	Movimento em Defesa de Favelados — MDF	Cidadãos/entid. de favelados		1979	
	Movimento de Moradores de Cortiço	Moradores			
	Movimento dos Inquilinos	Inquilinos de São Paulo	— pressionar pela mudança de lei do inquilinato		
	Movimento de Urbanização das Favelas	Entidades			
	Movimento Nacional de Luta p/Moradia MNLM	Associação/entidades	— coordena ocupações de áreas urbanas em vários estados — luta pelo Projeto de habitação popular		
Negros	União Nacional dos Mov. de Moradia — UNMM	40 mil assoc./agrega vários mov.	— luta p/Projeto de iniciativa popular/7caravanas a Brasília	1980/ 1987	
	ANSUR — Assoc. Nacional de Solo Urbano	Associados em todo o Brasil	— luta p/reforma urb./publica o jornal: Solo Urbano	1984	
	Movimento Negro Unificado	Grupos/entidades de defesa dos negros	— luta pela efetivação dos direitos — denúncias de discriminação — instituiu o dia da consciência negra	1978	
	Núcleo de Consciência Negra — USP	Cidadãos negros/ pesquisadores			
	Coordenação Nacional de Entidades Negras	Entidades	— articulação/lutas conjuntas		
	UNE — União Nacional dos Estudantes	Agrega várias entidades estaduais	— manifestações, palestras, denúncias, questões sociais — lutas específicas	1957	Dissolvida em 1964 Ação clandestina 64/79
Ciência Educação Saúde	Centro Brasileiro de Estudos da Saúde			1976	
	Associação Nacional dos Docentes — ANDES	Congrega dezenas de associações de docentes	— debate de questões da universidade — mobilização em defesa da universidade pública e gratuita	1957	Dissolvida em 1964 Ação clandestina 64/79

Quadro IX (cont.)

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Ciência Educação Saúde	Movimento Sanitário	Entidades de saúde/ sindicatos	— luta p/criação do Sistema Único de Saúde	1976	
	ABIA — Associação Bras. Interdisciplinar de Aíds	Entidades de apoio ONGs/iniciativa do IBASE	Informações e prevenção da Aíds	1987	
	Movimento de Escolas Comunitárias	Associação de escolas	— renovação de metodologia — pressão sobre o poder público p/obter recursos — reconhecimento na Constituinte		Mais ativo em Salvador e Recife
	Movimento em Defesa da Escola Pública	25 entidades	— participação na elaboração e discussão do Projeto da LDB aprovado na Câmara e substituído no Senado	1988	
	SBPC — Sociedade Bras. p/o Progresso da Ciência	Cientistas de várias áreas	— debate de questões da ciência e sociedade — denúncia/ações coletivas		Teve um papel político importante nas décadas 70/80
Meio Ambiente	Apedema — Associação Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente		— articulação de entidades ecologistas		
	Frente Nacional de Saneamento Ambiental	ONGs, entidades profts./ sindicat.	— participação na elaboração de Projeto de Lei de Saneamento		
	Comando Nacional dos Trabalhadores em Meio Ambiente				
	SOS — Mata Atlântica	ONG articulada ao Greenpeace	— ações de defesa da Mata Atlântica/denúncias e campanhas	1978	
	Coordenação Executiva Nacional de Entidades Ambientalistas — CENEA	200 entidades ambientalistas	— plataforma ambiental mínima p/discussão c/ candidatos a cargos políticos		
	CEAP — Centro de Articulação de Populações Marginalizadas	Entidades de apoio a estes setores	— luta contra a discriminação/campanha do Censo (91) — “responda com bom senso”		
Marginalizados	União das Nações Indígenas		— Mov. urbano em defesa dos índios		
	Organização Nacional de Deficientes Físicos				

Quadro IX (cont.)

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Marginalizados	FEBIEIX — Federação Brasileira de Instituições de Excepcionais, Integração Social e Defesa de Cidadania	14 coordenações estaduais	— assistência social		
Gênero	ANMB — Articulação Nacional de Mulheres Brasileiras	Entidades estaduais/locais	— articulação		
	GELIEDES — Instituto da Mulher Negra (SP)	ONG	— desenvolver programas com jovens (músicos de periferia) — assessoria jurídica	1988	Mais ativo em Salvador e Recife
	CEEÊMEA — Cent. Fem. da Mulher Negra (SP)	ONG	— monitoramento no parlamento/assessoria a movimentos	1989	
Movimento Operário/ Popular	Central de Movimentos Populares	MNM/MR/MNDH/Mov. Popular de Saúde/UNMM/ MNLM/Fed. dos Deficientes Físicos	Substituiu a ANAMPOS — levou 10 anos para ser criada — 1º Congresso Nacional/Congressos estaduais — marchas para Brasília	1993	Teve um papel político importante nas décadas 70/80
	CGT	Sindicatos/Federações, vinculada ao IADESIL	— luta moderada pelos direitos/negociação — surgiu na CONCLAT	1982	
	CUT	2 mil e 400 sindicatos/19 milhões de sindicalizados em 26 estados	— luta mais radical/greve geral câmaras setoriais	1983	Define-se como sindicato classista, de massa e de base
	Força Sindical	793 Sindicatos (8 estados)	— dissidência da CGT/sindicalismo de resultados	1991	
	USIS — União dos Sindicatos independentes	Sindicatos tradicionais	— conciliação/acordos/assistência social		
	CAT — Central Autônoma dos Trabalhadores	Poucos sindicatos filiados	— posições próximas a CGT		
	ANAMPOS	Articulação de mov. populares e sindicatos	— da ANAMPOS surgiram: CONAM/CGT/CUT e Central de Mov. Populares	1980	Manteve-se até 87 quando criada Pró-Central do M. Pop.

Quadro IX (cont.)

Tema	Organização	Composição	Objetivos/Ações	Ano de criação	Observação
Desenvolv. Econ./Invest. Social	Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão e Participação Acionária		— divulgar/assessoria a grupos p/criação de empresas de autogestão		
	Fundação ABRINQ para Direitos da Criança		— projetos de apoio às crianças		
	Mov. de Desenvol. Econ. Social — MNDES		— emprego e renda para jovens		
	GIFES — Grupo de Institutos Fundações e Empr. Privadas	50 entidades	— investir sem fins lucrativos em ações sociais em propostas sociais e de desenvolvimento		
	Pensamento Nacional de Bases Empresariais PNBE		— articulação independente dos empresários com atuação mais aberta e de oposição às organizações de representação formal		
	FENAP — Fed. Nac. de Apoio aos Pequenos Empreendimentos	12 centros	— capacitação e crédito aos pequenos empreendedores		Sede em Brasília
Outros	Cooperativa Pop. e Projetos Alternativos (SP)		— articulação de grupos que desenvolvem experiências cooperativas populares		
	Fundo Religioso	Org. de 20 denominações religiosas	— arrecadação de recursos para pequenos projetos populares — surgiu da Ação da Cidadania	1992	
	ABONG — Assoc. Brasileira de ONGs	210 ONGs	— articulação e intercâmbio — pesquisas com as ONGs — pressão sobre o governo		Sede em São Paulo e org. regionais
	Confederação Nacional de Municípios	27 associações	— intercâmbio — assessoria às assoc./feder. estaduais		
	Confederação Nacional de Movimento de Donas de Casa e Consumidores	5 mil associados	— defesa dos direitos de consumidor — aposentadoria de donas de casa		

Fontes: INESC — Informativos — anos 1993/1997; IBASE — Revista Democracia, anos 1993/1996; Gohn (1995).

Quadro X — Organizações da Sociedade Civil no Brasil (meio rural)

Entidade	Composição	Ações	Data de Criação
1. CONTAG — Confederação de Trabalhadores na Agricultura	2600 sindicatos/22 federações	— luta por reforma agrária — luta por política agrícola	Criada em 1963, desarticulando-se em 64 e ressurgindo em 70
2. Memorial da Terra	Entidades civis e partidos políticos	— acompanhamento da luta parlamentar sobre pol. agrícola; tem como base a Comissão de Agricultura da Câmara	Criada em 1995
3. Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra	5200 militantes em 23 estados, 1123 assentamentos	— ocupação de terra/atos públicos/acampamentos — projetos de assentamentos — educação dos trabalhadores	Criado em 1985 em Congresso de 1500 participantes
4. Articulação Nac. das Mulheres Trabalhadoras Rurais — ANMTR	Organizadas em mais de 15 estados	— luta pela reforma agrária/contra a violência no campo/pelos direitos da mulher	
5. União Nacional de Escola Família Agrícola — UNEFAB	Assoc. Escola família agrícola (+ de 70)	— intercâmbio de experiências de ensino/tecnologias de produção; Bahia 23 esc.	
6. Movimento Democrático dos Sem-Terra — MDST	6 mil camponeses (triângulo mineiro)	— defende a resistência armada nas ocupações	1994
7. Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais — MSTR		— vincula-se à Federação de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul	
8. Movimento de Libertação pela Terra — MLT	6 mil camponeses	— vincula-se ao PC do B — amplia-se para outros estados	1994
9. Comissão Pastoral da Terra — CPT	Organizada em vários estados	— vinculada à Igreja — dá suporte a vários mov. no campo/educ. relig. e político	1975
10. Associação Brasileira de Reforma Agrária — ABRA	Várias entidades e personalidades	— campanha pela reforma agrária/edua publicações sobre reforma agrária	1984
11. Comissão Nacional dos Atingidos pelas Barragens — CRAB	Constitui rede de vários países da AL	— defesa dos atingidos pelas barragens	
12. Movimento de Mulheres Viúvas de Trab. Rurais assassinados nos conflitos de terra	3 mil associadas	— luta contra a violência no campo	

Quadro X (cont.)

Entidade	Composição	Ações	Data de Criação
13. UDR — União Democrática Ruralista	Grandes proprietários rurais, aliança com pequenos e médios	— grandes mobilizações na Constituinte — contra a reforma agrária/defende a defesa contra ocupações. Foi desativada e se reorganiza em algumas áreas de conflito (São Paulo, Paraná)	1985 — desativada em 92 — recriada em 96
14. Movimento Nacional de Pescadores Artesanais — MONAPE			
15. Conselho Nacional de Seringueiros e Trabalhadores Extrativistas da Amazônia	Seringueiros e trabalhadores da Região Amazônica	— luta pela terra e por reservas extrativistas	
16. Centro de Trabalhadores da Amazônia — CTA	Trabalhadores rurais	— explora madeira de forma comunitária na linha de reserva extrativista; fundada por Chico Mendes; Projetos de educação e saúde na floresta	
17. Movimento das Quebradeiras de Coco	400 mil associadas	— luta por preços e garantia do acesso à terra	
18. COIAB — Coordenação dos Org. Indígenas da Amazônia Brasileira	Organizações indígenas		
19. Aliança dos Povos da Floresta	Conselho Nacional dos Seringueiros, União das Nações Indígenas e Centro de Doc. de Informação	— articulação e intercâmbio entre as entidades	
20. Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil — CAPOIB	Entidades indígenas em todo o país		
21. Conselho Indigenista Missionário	Entidades da Igreja	— apoio às organizações e lutas indigenistas	
22. Movimento dos Remanescentes dos Quilombos	Comunidades do Pará, Maranhão, Bahia, Pernambuco	— lutas pelo reconhecimento legal das áreas remanescentes	
23. Sociedade Rural Brasileira	Grandes e médios proprietários rurais	— luta por crédito agrícola/resistência à reforma agrária	1920
24. Centrais de Cooperativas dos Assentados controlados pelo MST	Coordena cooperativas dos assentamentos controlados pelo MST	— luta contra a violência no campo	1988
25. Cooperativa agroextrativista de Xapuri	334 associados	— produção e beneficiamento de produtos — minúsculas	
26. OCEB — Organização das Cooperativas do Brasil	Cooper. de produção, consumo, de crédito	— articulação/capacitação/apoio técnico	1975

Fonte: Informativo INESC, vários números, 1993/1997; *Folha de S. Paulo*, vários números, 1995

Quadro XI — Articulação e Redes de Organizações da Sociedade Civil no Brasil

Nome	Composição	Objetivos	Ações coletivas	Ano de criação
1. Fórum Nacional de Reforma Agrária	Centenas de entidades de base/ ABRA e ONGs	— debater questão agrária — acompanhar política de reforma agrária	— Mobilizações/Brasília — Campanha s/ref. agrária	1983
2. Fórum Nacional de Reforma Urbana	Assoc. Moradores/ONGs/Sindicatos, Instituto de Arquitetos	— debater política urbana — acompanhar processo legislativo	— elaboração de projetos de iniciativa popular/caravanas a Brasília	1989
3. Fórum Nacional de Participação Popular no Orçamento	— Entidades do Rio de Janeiro	Acompanhamento da elaboração do orçamento	— Debates/propostas	1991
4. Fórum de Educação Ambiental	ONGs/rep. de governo/Min. Meio Ambiente	— debater questões de educação ambiental	— IV Fórum: 1 200 participantes	
5. Fórum Nacional de Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida	Entidades de Base/ONGs/Comitês Cidadãos	— debater/avaliar ações/campanhas	— campanhas — mapeamento das ações — preparação da Conferência da FAO	1994
6. Fórum Nacional para a Democratização da Comunicação	44 comitês regionais/15 comitês estaduais/33 entidades nacionais	— debater estratégia de ações no parlamento — atuação extraparlamentar	— elaboração de Projeto de Lei de Informação Democrática — PL 2735/92/Rádio e TV comunitária	1990
7. Fórum Nacional de Política Urbana	ONGs/Fed. de Associação de Moradores	— discussão do projeto de política urbana	— atuação na Constituinte — propostas de política urbana — Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano	
8. Fórum Permanente de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil	ONGs/Entidades de Direitos Humanos e Direitos da Criança	— debate da questão — avaliação das ações governamentais e da sociedade	— pressão para elaboração e programa de erradicação	
9. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública	25 entidades	— debate sobre LDB — participação na elaboração	— mobilização em todo o país para discussão do Projeto de LDB, apresentado pelo dep. Jorge Hage	1988
10. Plenária Nacional de Entidades de Saúde	Ent./ONGs/Profissionais/Sindicatos/Partidos/Parlamentares	— emenda popular na Constituinte — monitoramento da política de saúde	— luta pela Lei Orgânica de Saúde — implantação do SUS e Conselhos — realização de várias Conferências Nacionais	1988
11. Fórum Nacional de Habitação	Assoc. Moradores/Assoc. Inquilinos	— interferir no processo legislativo sobre política habitacional		

Nome	Composição	Objetivos	Ações coletivas	Ano de criação
12. Fórum Nacional Permanente Contra a Violência no Campo	Entidades rurais e direitos humanos coordenadas por OAB/CONTAG/ INESC/MST e CUT	— fortalecer fóruns locais — discussão de causas da violência — ações coletivas — acionar Ministério Público	— denúncias em livros dos conflitos no campo e no exterior — acompanhamento da CPI da Câmara	
13. Fórum Nacional pela Competência Municipal e norma ambiental	Mov. Ecológicos/outras entidades	— defesa da autonomia municipal — atuação nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente		1993
14. Fórum Nacional de Participação Popular nas Adm. Democráticas	PÓLIS/FASE/IBASE e outras	— troca de experiências de gestões democráticas — debate sobre participação/publicações	— Encontros anuais com administradores e técnicos — publicação das experiências e reflexão	1991
15. Fórum Brasileiro de ONGs e Mov. Sociais pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento	Coord.: Pólis/INESC/ISPN/Instituto p/Desenv. Meio Ambiente/180 entidades	— articulação de ONGs e Mov. Ecológicos — formação de opinões — fiscalização e pressão de governos	— organização de Fóruns/ECO-92 — até 94: 11 encontros nacionais — pressão para agenda local 21	1990
16. Fórum de Defesa dos Direitos Indígenas	CAPPOIB/NID/NEAZ/INESC	— luta pela demarcação e garantia das terras indígenas — pressão s/governos para reconhecimento de seus direitos do índio	— campanha pela demarcação — organização da discussão do Estatuto do Índio	1993
17. Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Coord.: IBISS/CUT/CEDECA/Inst. da PUC/Confederação Trab. em Educação e mais 34 entidades	— debater as questões da aplicação do Estatuto — acompanhar ações do governo e parlamentares — cumprimento do Estatuto	— luta pelo Estatuto da Criança — campanhas — lutas pela erradicação do trabalho infantil	1988
18. Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de políticas Públicas para Criança e Adolescente — FONACRID		— mobilizar gov. estadual e bancadas dos estados		1988
19. Fórum Permanente de Combate à Prostituição Infantil-juvenil	CUT/INESC/MNMMR/MNDH/SUPAJ	— denúncias — pressão por medidas governamentais — ações contra a impunidade	— campanha nacional — monitoramento da mídia — denúncias de violências, nacional e internacionalmente	1995
20. Fórum da Amazônia Oriental	50 entidades		— defesa da Amazônia — denúncias de devastação	

Quadro XI (cont.)

Nome	Composição	Objetivos	Ações coletivas	Ano de criação
21. Fórum de Ciência e Cultura				
22. Fórum de Alternativas para a Agricultura Brasileira	Entidades técnicas em agricultura	— debater experiências — articular entidades		
23. Fórum de Defesa da Constituição	OAB e outras	— debater reformas constitucionais		1995
24. Fórum Brasileiro de Educação			— participação na elaboração da LDB	1991
25. Fórum de Assistência Social			— implantação da LOAS e dos Conselhos	
26. Fórum Nacional de Entidades Cívicas de Defesa do Consumidor	Assoc. de Defesa do Consumidor	— campanha contra os Planos de saúde — articulação das entidades	— III Encontro Nacional de Donas de Casa e Consumidor	1997
27. Fórum Nacional contra o Despejo	União Nacional de Mov. Moradia		— denúncias — mobilizações para evitar despejos	
28. Fórum Nacional de Presidentes de Conselhos da Condição Feminina e Direitos da Mulher	Entidades feministas		— debates e acompanhamento dos Conselhos	
29. Fórum de ONGs Ecológicas e Populares	Entidades ecológicas		— preparação para articulação para as Conferências	
30. Rede Mulher	60 entidades	Debater questões de gênero; articular entidades	— Articulou 700 grupos de 4 estados na Constituinte	
31. Rede Antinuclear	60 entidades	Debater questão nuclear; denunciar		
32. Rede Nacional de Agricultura Sustentável	14 ONGs	Agricultura sustentável — pesquisa; divulgação		
33. AS-PTA — Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa	24 entidades (Projetos de Tecnologia Alternativa)	Agricultura alternativa/agroecologia tecnologia apropriada a pequenos produtores	Pesquisa/assessoria/publicações	

Quadro XI (cont.)

Nome	Composição	Objetivos	Ações coletivas	Ano de criação
34. Rede Brasileira de Educação Ambiental	300 entidades	Educação ambiental	Realização de seminários/publicações	
35. Rede Mulher Educação		Educação e gênero		
36. Rede Nac. Feminista de Saúde e Dir. Reprodutivos		Saúde e direito reprodutivo		
37. Rede Brasi. de Informações e Documentação	— Pastoral da criança — Fundação Fé e Alegria	Informações/documentação/questões sociais		
38. Rede de Educação Popular Ambiental — REPEC	Movimentos populares e ONGS — 50 centros em 17 países	— Educação ambiental — formação de educadores	Vinculada ao Conselho de Educação de Adultos	Criada em 1990
39. Rede de ONGs da Mata Atlântica	60 entidades	Preservação da Mata Atlântica — campanhas, denúncias		
40. Rede Nacional de Núcleos de Estudos e Pesquisas		Direitos e situação de crianças e adolescentes	Vinculada ao Fórum DCA	
41. Rede Mulher e Mercosul		Direitos da mulher no Mercosul		
42. Rede Brasileira de Estudos Feministas		Estudos e pesquisas sobre gênero		
43. Rede Nacional Feminista	Entidades feministas			
44. Rede de Mulheres no Rádio		Gênero e rádio	Capacitação/programas de rádio	
45. REDEH — Rede de Defesa da Espécie Humana		Reprodução humana/saúde e trabalho das mulheres		
46. Rede de Direitos Humanos	462 entidades	Direitos humanos		
47. AGEN — Agência Ecomênica de Notícias	ONGs/entidades de direitos humanos	Informações: Boletim Véspera	Vinculada ao Mov. Nac. Dir. Hum. e ABONG	
48. Rede Brasileira de Solidariedade		— Questões da aids		
49. Rede de Educadores Populares	Entidades e movimentos de educação popular	Metodologia/experiência de educação sindical/popular	Capacitação e reciclagem	

Quadro XI (cont.)

Nome	Composição	Objetivos	Ações coletivas	Ano de criação
50. SIN — Serviço de Intercâmbio Nacional		Direitos humanos	Vinculado à CESE	
51. Rede de Ação Internacional pelos Rios	Movimento dos atingidos pelas barragens	— defesa dos atingidos p/barragens — meio ambiente: rios		
52. Rede Global de Segurança Alimentar		— Alimentação		
53. Rede Rua de Comunicação (Centro de Documentação e Comunicação dos Marginalizados)		— documentar vida dos excluídos, sua história — atividade cultural e de formação		
54. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais	30 entidades	— monitoramento das instituições financeiras/ atuação local, regional, nacional	Acompanhamento da política do Banco Mundial	Criada em 1995
55. Rede Alternex — integrada à Rede Nacional de Pesquisa	2 mil associados	— acesso a dados pelas org. da sociedade civil (internet)	Coordenado pelo IBASE	
56. Rede de Reflexão Política Livre		— Intercambiar estudos e informações sobre política		
57. Rede Solo Urbano	Entidades vinculadas à luta pela política urbana	Intercâmbio e difusão de experiências de solo urbano	Articulada em vários países da América Latina	
58. Rede Interamericana de Agricultura e Democracia			Defesa da Ref. Agrária e agricultura sustentável	
59. Rede de Atingidos p/Barragens na A. Latina	Coord.: UPAN(RS)	— Defesa dos barrageteiros e do meio ambiente — publica boletim: Sinal Verde		
60. CEIB(s) — Comunidades Eclesiais de Base	Milhares de Comissões, com base nas paróquias	— evangelização/ações de apoio ao Mov. Soc./ ações coletivas das comunidades	Teve atuação muito forte nas décadas 70/80	

Fonte: Scherer-Warren, 1993; INESC, 1994, 1995, 1996; Cohen, 1995.

Quadro XII — Participação da Sociedade Civil na Elaboração de Leis

Lei	Início do projeto	Tramitação	Entidades participantes
1. Rito sumário para desapropriação para fins de Reforma Agrária	1990	Aprovado na Câmara — 1992 Aprovado no Senado — 1996	CONTAG/CPT/INESC/CUT
2. Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080 de 19.9.1990 complementada pela Lei 8.142 de 28.12.1990)	1987 (após a VII Conferência de Saúde)	Sanctionada em 1990	Plenária de entidades da saúde/Conferências Nacionais de Saúde
3. Lei Agrária — regulamentação da Constituição — nº 8629/93	11.1991	Sanctionada em 1993	CUT/CONTAG/CIMI/INESC — acompanhamento nas Comissões, proposta de emendas, atos públicos
4. Lei sobre Planejamento Familiar — nº 9263/96	1991	Sanctionada em 1996	Movimentos de Mulheres e de Saúde
5. Lei Orgânica de Assistência Social — nº 8742	1988	Sanctionada em 1993	Participação iniciada após Constituinte; Conferências, Encontros, Movimentos Sociais e Entidades profissionais
6. Lei de Saneamento	1993	Aprovada no Congresso e vetada pelo Presidente da República	Movimento Sanitário/Associações Profissionais
7. Lei de Política Agrícola — nº 8171	1989 — Projetos com base em sugestões da CONTAG e MST	Aprovado no Congresso em 1990, sanctionada em 1991	CONTAG/CUT/MST/Federação Eng. Agrônomos/INESC
8. Lei de Diretrizes e Bases de Educação — nº 9394/96	1991 — Projeto substituído pelo nº 101/93, modificado no Senado em 1996	1996 — aprovado o substitutivo do Senado	Movimento de Defesa da Escola Pública/Seminários/Audiências públicas; mais de 40 grupos envolvidos
9. Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei 8069	Propostas encaminhadas após Constituinte	Aprovada em 13.7.1990, implantada em 1992	Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente — MINMAR Pastoral, INESC
10. Estatuto da Cidade	PL 5788 — 1990	Aprovado no Senado; e em 1997 na Comissão de Economia da Câmara	Fórum de Reforma Urbana/Movimentos de Moradia/ANSUR
11. Programa Nacional dos Direitos Humanos	Propostas dos Movimentos de Direitos Humanos	Decreto 1904 — 13.5.1996	Discussão em vários Centros de Direitos Humanos
12. Estatuto das Sociedades Indígenas	PL — 2057/1991	Aprovado na Câmara e paralisado no Senado	CIMI, mobilização de 101 entidades indígenas e 55 ONGs
13. Projeto de Moradia Popular (iniciativa popular)	19.11.91	Projeto gerou mais de 40 outros projetos Discussão nas Comissões	Fórum Nacional de Reforma Urbana/ANSUR/Movimentos de Moradia
14. Projetos de Leis sobre Comunicação (rádio-fusão pública, rádio e TV comunitária)	PL 2735/92; 3461/97; 1521/96	Projeto de rádio comunitária sanctionado	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação; Associação Brasileira de Rádios Comunitárias

Fonte: INESC — nº de 90/97/Jornal da Cidadania.

CAPÍTULO 5

**Participação Cidadã no Poder Local: algumas
experiências no Brasil**

O poder local nos últimos anos tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto nos métodos de gestão como na organização da sociedade civil. Como vimos nos capítulos anteriores, uma série de ações coletivas tem suas bases no local e, ainda assim, algumas delas têm caráter global, mediante parcerias e/ou confrontos com organismos internacionais.

No interior desse processo surgem tentativas de descentralização e “programas de ação comunitária”. As gestões municipais do PT suscitam a sistematização de um “modelo”, o chamado “modo petista de governar”, centrado no chamado “orçamento participativo”. A criação de espaços públicos, as diferentes formas de participação, são indícios de uma sociedade civil relativamente ativa em alguns municípios. Que atores nelas estão presentes, qual o papel das ONGs, suas relações com o poder público local e com as demais organizações, e os instrumentos disponíveis e utilizados nessa interlocução? Trata-se, aqui, de indagar em que medida a sociedade civil local está estruturada para uma relação crítica e propositiva com o poder local e em que tem contribuído para a resolução dos problemas das populações e o fortalecimento de uma cultura política mais participativa e democratizante.

A PARTICIPAÇÃO “COMUNITÁRIA” E SEU SIGNIFICADO POLÍTICO

Historicamente o processo de participação tem tido diferentes conotações a depender dos seus promotores e agentes. Ora têm-se estratégias de organizações internacionais, sistematizadas como “desenvolvimento de comunidade” ou “planejamento participativo”, ora programas e projetos de “desenvolvimento”, negociados com diferentes governos e inseridos como diretrizes nos diversos Planos de Desenvolvimento (nacionais, setoriais e regionais).¹

1. Os primeiros e segundos PNDs, Planos Diretores da SUDENE, Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado e no Projeto Nordeste prevêem a “participação”, exigência das entidades financiadoras — Banco Mundial, BID (Machado et al., 1987; Ammann, 1984).

No final dos anos 70, alguns governos locais das capitais são assumidos por lideranças novas, mesmo se apoiadas pelas velhas oligarquias. Com um discurso “modernizante”, formulavam programas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento) e utilizavam-se da estratégia da “ação comunitária”, estimulando a criação de associações de moradores e concretizando a política social da SUDENE de “apoio a programas de desenvolvimento local com base no planejamento participativo” (Doc. nº 30). Assim, proliferaram as associações e criaram-se várias Federações no Nordeste, cujas ações logravam amortecer os conflitos sociais no seu nascedouro, legitimavam-se os governantes, atendendo a algumas demandas, mas sobretudo esvaziavam organizações nascentes.

No Brasil, embora raras, algumas experiências partem da própria sociedade civil e tentam uma ação coordenada e permanente sobre o poder local, que passa a ser o alvo das reivindicações dos movimentos sociais, mesmo se poucos alcançam uma interlocução permanente com o poder público.

O PATROCÍNIO OU INDUÇÃO PELOS GOVERNOS LOCAIS

As experiências de Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP), ainda nos anos 70, são das primeiras e mais conhecidas.² Em Lages e Boa Esperança não se verificou uma modificação das relações de poder ou da cultura política, ainda que se logrando, na segunda, construir um arranjo institucional que permitiu uma interlocução permanente entre sociedade e poder público. Em Piracicaba, segundo Goulart (1995), teriam sido criadas as condições para que, posteriormente (1989-1992), viesse o PT a ascender ao poder municipal. O governo preocupou-se em criar instâncias de interlocução com a organização popular, instituindo vários Conselhos e Comissões, inclusive um Conselho Orçamentário de Cidadãos (Del Picchia, 1982).

Em Recife, no Rio de Janeiro e no Araguaia também registram-se experiências na linha em estudo, merecendo destaque as desta última região.

Assim, na Prelazia do Araguaia (São Félix de Araguaia, Santa Terezinha, Canarana, entre 1983 e 1987, e Porto Alegre do Norte, em 1986), com forte presença da Igreja Católica, de movimentos de base e do Sindicato de Trabalhadores Rurais, verificaram-se avanços significativos e inovadores, a exemplo dos Conselhos Comunitários Municipais e Assembléia Popular Orçamentária. Entretanto, com a absorção pelo poder público de muitos dos quadros, o movimento popular se ressentiu, reduzindo sua atuação crítica e não fortalecendo sua organização.

2. Ver: Alves, 1980; Moisés et al., 1982; Souza, 1982; Del Picchia, 1982; Goulart, 1995.

Na mesma linha política deu-se a experiência (Prefeitura nos Bairros) do prefeito Jarbas Vasconcelos, em Recife, que conjugou a descentralização à participação das organizações para definir em plenárias regionais as prioridades dos investimentos e exercer a fiscalização das obras. Com a mudança de gestor, entretanto, o processo sofreu interrupção, sendo retomado no período seguinte, com algumas modificações e ampliações, inclusive no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e na adoção do Orçamento Participativo.³

Algumas tentativas de descentralização administrativa quase não chegaram a sair do papel (Salvador e Natal, 1986/1988), tratando-se, na maioria dos casos, de iniciativas isoladas, sobretudo em termos de criação de Conselhos Municipais.⁴

No Rio de Janeiro, numa formulação partidária dita “socialista democrática”, a gestão de Saturnino Braga (1986-1988) criou conselhos mistos, governo-comunidade, desencadeando forte resistência, principalmente da Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), relativamente à forma de criação, composição (apenas dois representantes de cada Federação) e ao caráter não-deliberativo das entidades.

Na instância estadual, alguns dos governadores eleitos em 1982, de que a referência mais significativa é Montoro (São Paulo, 1983/1987), tentaram construir um discurso “participacionista” e incentivaram a adoção, pelos municípios, dos “Conselhos de Comunidade” de caráter consultivo e colaboração com a ação governamental.⁵

No geral, tratava-se da criação de alguns mecanismos de mediação e negociação entre o poder municipal e a sociedade em torno de questões concretas, não produzindo maiores efeitos sobre as políticas públicas ou a aplicação dos recursos, mas tendo significação política especial ao começar a romper com práticas coronelistas. Mostraram também a viabilidade de participação da so-

3. Prezeis, projeto de lei formulado pelas organizações populares, com a assessoria da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese. Buscava a regulamentação do uso do solo ocupado por favelas, sua urbanização e a participação popular na gestão do Programa, por intermédio das Comissões de Urbanização e Legislação da Posse da Terra (COMUL) e de um Fórum Municipal do PREZEIS (Soares, 1992). Sobre as questões orçamentárias, ver Soler, 1995.

4. Juiz de Fora (MG), Rondonópolis (MS), Valença (RJ), Iguatu (CE), Baturité (CE), Santana de Acaraú (CE), Pacaju (CE), Brejo Santo (CE). Surgiam também instâncias de discussão do orçamento e fiscalização de despesas como o Conselho ou a Assembléia Municipal e a Comissão de Fiscalização — Uberlândia (MG), 1985; São João da Boa Vista (SP), 1986; Santo Anastácio (SP), 1986.

5. Conselhos: da Condição Feminina, da Comunidade Negra, das Pessoas Deficientes, dos Idosos, da Juventude, do Meio Ambiente, de Segurança e de Representantes dos Empregados nas empresas estatais (Montoro, 1990).

cidade civil frente ao poder local, a despeito de sua fragilidade organizativa e ausência de uma política definida nessa esfera.

CIDADANIA E GESTÕES DO PT

Da ascensão do PT a algumas prefeituras vêm resultando orientações para um novo estilo de gestão e canais de interlocução com a sociedade. Suas primeiras experiências de governo local — Diadema (SP), em 1982-88, Fortaleza, em 1986-1988 (CE), e Santa Quitéria (MA), em 1982 — não se sustentaram num plano específico, caracterizando-se de certo modo por uma compreensão espontaneísta, ou seja, o fundamental era tornar possível a participação popular, cabendo ao povo decidir sobre as prioridades, os meios e o “fazer fazendo”.⁶ Na maioria dessas cidades a sociedade civil já estava bem mais estruturada e apesar da luta interna em torno dos “conselhos populares”, o poder público foi incorporando vários mecanismos (plenárias, fóruns, audiências públicas, conselhos) como tentativa de democratização (Doc. nº 31).

Para o PT, a participação popular é um processo de formulação, decisão, execução e fiscalização de políticas públicas, em que o “conselho” e o “orçamento participativo” são mecanismos básicos. No entanto, setores desse partido reconhecem que a maioria da população não está organizada e que, quando está, tem uma visão segmentada da realidade ou não tem suficiente representatividade, colocando, assim, para o partido, o papel de educação política.

Ainda que levando em conta a sua grande importância estratégica, consideramos que o espaço de participação não pode se esgotar nesses mecanismos: há os excluídos que estão fora de qualquer acesso a direitos, há os cidadãos, como indivíduos, que necessitam expressar suas opiniões. Ainda não há espaços próprios para esse tipo de participação “não-organizada”, além dos mecanismos plebiscitários de consulta. Talvez, com as novas tecnologias de comunicação, possa-se construí-los, seguindo a sugestão de Castells (1996) de uma “democracia eletrônica”.

Quanto ao “orçamento participativo”, as experiências têm demonstrado sua eficácia e não só em termos de inversão de prioridades na aplicação de recursos, mas na construção de uma cultura que responsabiliza o cidadão pelo

6. Com as eleições de 1988, o número de prefeituras do PT aumentou para 36 e as vice-prefeituras para três, com vitória em algumas capitais importantes — São Paulo, Porto Alegre, Vitória —, em cidades estratégicas — ABC, Campinas, Santos — e na zona do aço em Minas Gerais — Ipatinga, Timóteo, João Monlevade. Aumenta também o número de vereadores do PT no país, de 179, em 1982, para 1007 em 1988 (Gadotti & Pereira, 1989: p. 274-277).

controle dos atos e das políticas do Estado, em que se amplia a participação da sociedade civil no controle e tomada de decisões do poder, constituindo-se, como afirma Genro (1995), uma esfera pública não-estatal. Entretanto, não se pode esquecer que se trata de uma metodologia que pode ser instrumentalizada por qualquer grupo no poder, observando-se, por exemplo, que hoje passou a constituir-se também em uma estratégia de *marketing* eleitoral. Existem efetivamente possibilidades de manipulação, inclusive por políticos tradicionais que controlam certas associações, se não se constrói uma cultura sólida na sociedade civil. Importa ainda a consideração de que se em alguns lugares, como Porto Alegre, o OP tem sido bem-sucedido, as primeiras iniciativas, como as de São Paulo, enfrentaram muitas dificuldades devidas às posições das próprias organizações, ou seja, localismo, corporativismo, clientelismo.⁷ Como todo o processo é conduzido por um órgão governamental, há o risco de certo dirigismo, de não se constituir um espaço tão autônomo, sobretudo quando implantado de cima para baixo em certos municípios onde a sociedade civil é pouco estruturada.

Trata-se, assim, de uma estratégia que não pode ser reproduzida de modo generalizado e por decreto: a grande maioria dos municípios é controlada por elites conservadoras e nesses locais devem-se tentar formas apropriadas de introduzir e ampliar essa discussão a partir da sociedade, o que, aliás, já está ocorrendo, como se verá adiante. Se o Orçamento Participativo efetiva a dimensão mais ampla e política do controle, em termos de *accountability*, nem todos os recursos aplicados pela administração são aí definidos de forma detalhada. Existem despesas geridas diretamente pela burocracia (custeio) que poderiam ser objeto da fiscalização dos cidadãos, os quais dispõem do direito constitucional de acesso aos documentos durante 60 dias.⁸ Esse mecanismo não parece ser muito usado, em decorrência da centralidade dada ao Orçamento Participativo e, nele, às despesas de investimento, quando se sabe que qualquer processo não está imune às mazelas enraizadas em nossa cultura política (corrupção, favoritismo, clientelismo).

Mas o maior risco dessas formas de participação está na possibilidade de as organizações perderem sua autonomia, inserindo-se na lógica do poder, independentemente da composição partidária dos agentes políticos, e deixando o papel fundamental que lhes cabe — o de controle social do poder —, ou de se

7. O Orçamento Participativo tem ganho tal importância política que foi apresentado ao Senado projeto de lei criando um sistema de OP e fixando parâmetros para definição de prioridades (Doc. nº 32). A participação, inicialmente de 403 pessoas, em 1995 chegava a 14 mil e em 1999 já totalizava mais de 20 mil pessoas. Ver, a respeito das dificuldades: Singer, 1994; Kowarick & Singer, 1994.

8. Período ampliado para todo o exercício corrente: Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 49.

perderem na malha burocrática, tornando-se apenas um *lobby*, em prejuízo das ações coletivas de maior expressão pública e do contato com as bases.

O processo de participação induzido pelos governos locais, apesar dos problemas apontados, tem se enriquecido nos métodos e no conteúdo, tratando de questões até então discutidas por técnicos e levando a sociedade a ser mais propositiva.

EXPERIÊNCIAS DA SOCIEDADE CIVIL

Espaços públicos autônomos

Algumas experiências, já devidamente estudadas, ilustram claramente as tentativas de relacionar-se, de forma regular, com o poder municipal, não apenas em busca do atendimento das demandas de um coletivo ou de um bairro, mas de uma interlocução permanente. Estes são os casos do Movimento de Amigos de Bairro (MAB) de Nova Iguaçu (RJ), iniciado em 1974 com um trabalho de assistência médica promovido pela Cáritas, ampliando-se para toda a Baixada; dos movimentos de Vila Velha (ES) e de cidades do Araguaia, pioneiros em reivindicar a discussão e acompanhamento da execução do orçamento municipal; da Assembléia Popular de Campinas (SP), do Conselho Popular das Comunidades de Osasco (SP) e do Movimento de Saúde do Leste (SP).⁹ A análise dessas experiências suscita uma reflexão sobre a necessidade de espaços públicos autônomos que possam interagir com toda uma institucionalidade híbrida que passa a existir com os conselhos temáticos setoriais, exercendo sobre eles e demais órgãos do Estado um papel de controle e de questionamento permanente, o que remete à distinção entre esfera pública e espaços públicos. Nelas reivindica-se um canal institucional de interlocução com o poder, ou esferas públicas, mas as Comissões e outras formas de organização autônomas articuladas (Assembléia de Campinas, Conselho Popular de Osasco e outros) são mantidas em funcionamento. As leis, nem sempre conhecidas e pouco usadas, tendem a ser também importante instrumento para o fortalecimento da sociedade civil, desde que utilizadas num processo mais amplo de mobilização.

Controle social do poder público municipal

O controle social do Estado é uma dimensão já exercitada por algumas entidades, mesmo em municípios pequenos, que dispõem de poucas organiza-

9. Ver, sobre cada uma dessas experiências, Mainwaring, 1989; GEP/URPLAN/PUC, 1988, respectivamente.

ções e em que as relações de poder são caracterizadas pelo paternalismo e clientelismo.

Na região de Esperantina (PI)¹⁰ e na de Feira de Santana atingiram-se vários municípios com cursos de capacitação e uso de manuais com orientações práticas para fiscalizar as contas municipais, noutros, a ação foi mais circunscrita ao próprio local. Após os cursos, os militantes das organizações buscavam verificar os documentos das contas (despesas, depósitos bancários), entrevistavam pessoas envolvidas e encaminhavam relatórios fundamentados à Câmara de Vereadores e ao Tribunal de Contas, exigindo, a depender das irregularidades, CPI ou auditoria e denúncias ao Ministério Público, ao mesmo tempo que mobilizavam a sociedade. Em Eusébio (CE), no período 1992-1996, realizou-se o trabalho conjunto de um vereador com as organizações comunitárias, com denúncias, acompanhamento de atos e decisões, ações judiciais contra irregularidades e projetos de interesse da comunidade.

Em Lençóis (BA), conseguiu-se a instalação de CPI e o *impeachment* do prefeito, além de uma ação popular para restituição do dinheiro público apropriado; no Piauí, auditorias, ações populares e denúncias à Procuradoria da Justiça. Suportando grave crise com a seca, com milhares de pessoas morrendo de fome, o poder municipal de Araci, no sertão da Bahia, investia num parque de turismo. As entidades responderam realizando, em praça pública, uma exposição de fotografias de fatos ilustrando os contrastes sociais e a irresponsabilidade pública, e denúncias em documentos públicos, exigindo a reorientação dos recursos (*Cidadania em Ação*, dez. 1994).

Toda essa movimentação repercute nos órgãos fiscalizadores (Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas, Procuradoria da Justiça) que, ineficientes e burocratizados, também passam a ser questionados. Quanto à sociedade civil, observou-se que, em alguns municípios, as organizações fortaleceram-se com o reconhecimento público de suas ações e as ampliaram.¹¹ Em levantamento que fizemos num período de dois meses, em 1995, foram encontradas ocorrências de investigação de desvios de recursos em 17 municípios da Bahia. Em três desses houve cassação de mandato do prefeito; nos restantes, instalação de CPI, auditorias, rejeição de contas. Em situações como a de Vitória da Conquista,

10. Ações iniciadas em 1991 pelo Centro de Educação Popular Esperantinense (Cepes) e assessoradas pelo advogado José Arimatéia Dantas; sob pressão e sem recursos foi interrompida, temporariamente, e retomada, em 1996, pelo mesmo advogado, agora vereador (Cepes, 1995; Doc. nº 33). Em Valença (PI), também foi realizado, pelo Centro de Educação Popular da Microrregião de Valença — Cepava e Cepes, curso sobre fiscalização. (Cepava, 1995; Doc. nº 34).

11. Para isso o *Movimento Avante Lençóis* obteve apoio de ONGs e celebrou vários convênios com entidades estaduais e nacionais (cf. Relatórios de 1994 a 1997, vários números do jornal *Avante, Lençóis*).

mobilizaram-se cinquenta entidades para a deposição da Mesa da Câmara municipal, por desvios de recursos (Doc. nº 36).

Quando o uso dos meios legais não alcança, praticamente, qualquer resultado, surgem alternativas *criativas*, como a de Morrinhos (CE), em 1996. A comunidade de Bom Jardim, protestando contra os desmandos da Prefeitura, criou a “Prefeitura paralela em ação”, com eleição direta para todos os cargos, proposta de trabalho em prol do desenvolvimento do município e mutirões (creche, barragem, casa de farinha), buscando recursos fora da comunidade com uma campanha de doações. Mais que um protesto simbólico, uma demonstração da capacidade de organizar-se e agir da comunidade, e de alcance maior que o âmbito do município (Doc. nº 37).¹²

Elaboração e execução do orçamento e políticas públicas

Apesar da complexidade e do tecnicismo do orçamento público (Teixeira, 1993, 1996; Furtado & Goiás, 1994; Souza Júnior, 1996), vem se discutindo cada vez mais as leis orçamentárias e tentando introduzir emendas de acordo com as prioridades e necessidades da população.¹³

Na Bahia, na região de Feira de Santana, essa experiência tem sido desenvolvida, desde 1992, em quatro municípios, com a assessoria do Movimento de Organização Comunitária (MOC). Se, do ponto de vista da alocação efetiva de recursos, e apesar de algumas emendas aprovadas, pouco se tem conseguido, avança-se bastante na publicização do debate sobre o orçamento, desmitificando-se o que tem sido considerado uma “caixa preta” e mostrando-se sua importância nas políticas públicas.¹⁴ Em Salvador, em 1993, com o incentivo de vereadores do PT, a Federação de Associações de Bairros de Salvador (FABS), o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), a Comissão de Justiça e Paz e as Associações de Bairros iniciaram uma discussão com base no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), propondo emendas e prevendo consulta e recolhimento de sugestões em cada região administrativa. Aceitas pela Câmara,

12. Sobre os diversos mecanismos aqui referidos, Quadros XIII, *a e c*, relativos ao Executivo, e Quadro XIIIb, ao Legislativo.

13. Em 1987 foram mapeadas onze experiências de participação no orçamento municipal, sendo três delas realizadas por organizações da sociedade — Vila Velha (ES), Andradina (SP) e Niterói (RJ) (Ibase, 1989).

14. O poder municipal recusou qualquer participação da sociedade, apesar da lei que a garantia (Lei 1.552/92). As entidades acionaram o Ministério Público, mas a alegação era de que a lei não estava regulamentada.

as emendas foram implementadas pelo Executivo, como processo de consulta, a partir de 1993 (Doc. nº 38).¹⁵

Em Campina Grande (PB), desde 1991 esse tipo de ação é assessorado pelo Centro de Ação Cultural (Centrac) em três municípios, com mobilização da população, capacitação de lideranças e negociação com as autoridades. Algumas emendas já foram aprovadas, fiscaliza-se sua execução,¹⁶ e a Prefeitura de Campina Grande (PMDB) encampou a proposta, realizando parceria com o Centrac na capacitação de técnicos e de delegados à Conferência Municipal de Orçamento.

A atuação da sociedade civil na discussão do orçamento e o acompanhamento da execução constituem-se no instrumento fundamental para a realização da dimensão de controle e proposição da participação cidadã, mas as experiências que partem das organizações são ainda muito limitadas e dependem basicamente do suporte de ONGs, com pouca interferência de outros setores sociais. Tem se levado o debate às Câmaras e à imprensa e, em alguns municípios, negociam-se emendas pontuais de interesse da sociedade, mas não numa visão de orçamento como instrumento de políticas públicas.

O controle de execução é ainda problemático, envolvendo padrões de avaliação e sistemática de acompanhamento, e os Conselhos vêm tentando exercê-lo ao menos em termos da aplicação dos recursos.

Capacitação: ação e reflexão

A atividade educativa tem sido uma das constantes dos movimentos sociais, partindo sempre da reflexão sobre a ação. Nos últimos anos, ao lado de uma série de organizações que buscam uma renovação metodológica e conteúdos libertadores (redes de escolas comunitárias — Recife e Salvador), duas outras orientações têm surgido: uma, de caráter mais técnico-profissionalizante, voltada para preparar pessoas desempregadas ou subempregadas ou para desenvolver atividades autônomas de caráter produtivo, tanto na área urbana — caso da Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Fenape) — como na área rural — centros de tecnologias alternativas (Doc. nº 42).

A segunda orientação é a que se volta para uma formação de caráter organizativo, seja direcionada para o movimento sindical, seja para os movi-

15. A respeito do OP em Salvador, ver Fadul, 1997.

16. O Centrac, criado em 1986, é uma ONG que assessora movimentos populares e desenvolve programa de capacitação e acompanhamento de políticas públicas. A participação no orçamento é realizada em três municípios: Campina Grande, Lagoa Seca e Remígio (Doc. nº 39).

mentos populares e sociais.¹⁷ A atividade dos movimentos em pauta exige uma formação específica das lideranças e das entidades, não apenas em termos de conteúdo, como de elaboração de estratégias para uma interlocução eficaz com os agentes políticos, sobretudo quando se trata de questões orçamentárias.

Essa ação formativa, não obstante, enfrenta dificuldades em relação à metodologia, que, buscando refletir a ação, corre o risco de supervalorizar conquistas parciais e de perder a visão do conjunto, envolvendo-se num casuísmo empirista. Observa-se também que o efeito multiplicador ainda é muito restrito, com pouca renovação dos participantes, e limitada a articulação entre as diversas entidades, reduzindo-se a eventuais encontros. A questão das políticas públicas permanece num nível abstrato, sem construção de alternativas viáveis. Direciona-se a formação para os conselhos, mas falta integrá-la na visão de construção de políticas públicas, cuidando-se muitas vezes apenas de aspectos operacionais e regimentais.

Trata-se, pois, de alguns exemplos que apontam o surgimento de uma nova cultura, ativa e proativa, embrionária, que se traduz no questionamento da gestão pública, demonstrando o papel político que a sociedade civil pode desenvolver.

ONGs e participação no poder local

As ONGs do Nordeste, que aqui tomamos como referência, totalizam um número significativo, cerca de 500, e têm presença marcante em municípios do interior onde a estrutura de poder local apresenta-se mais impermeável a mudanças e os movimentos sociais são mais frágeis e mais reprimidos pelo poder das elites tradicionais, atuando sobretudo nos direitos de crianças e adolescentes, desenvolvimento rural, meio ambiente e gênero.¹⁸

Nessas áreas, institucionalmente o poder local tem competência para organizar conselhos, definir políticas e realizar projetos, e, assim, terminam os poderes públicos por estabelecer, para isso, parcerias com as ONGs. E esse é o grande risco que se apresenta para estas últimas com a política neoliberal — o

17. Instituto Cajamar, Centros Regionais de Formação da CUT; Equip, Centro Josué de Castro (PE), Escola Paulo de Tarso (PI), MOC (BA) etc.

18. Para esta análise, recorremos a duas fontes básicas: primeiro, documentos e contatos diretos com as organizações. A segunda fonte constituiu-se de duas pesquisas: uma realizada entre julho e dezembro de 1995 pelo projeto Demo: “ONGs Nordestinas: Transformação e Permanência”, abrangendo 100 entidades (ABONG, 1996a), e a outra, mais restrita, “As ONGs de assistência técnica do meio rural do Nordeste”, realizada pelo Centro Dirceu Passos de Pesquisa Sócio-Econômica (Cedip), em 1993, com 60 ONGs.

Estado desonera-se de suas funções básicas, dificultando inclusive a realização do papel estratégico das ONGs de formular e fiscalizar as políticas públicas. Na análise dos programas de educação, saúde e geração de renda desenvolvidos pelas entidades em apreço, é sintomática a ausência das atividades de “lobby e pressão política” e de “fiscalização e formulação de políticas públicas” (Abong, 1996a), presentes entretanto noutros programas como os de crianças e adolescentes, gênero, prevenção de aids, direitos humanos, reforma urbana, meio ambiente.

Dessa forma, as ONGs descuram um papel mais político, como o de controle e proposição em áreas fundamentais que, inclusive, exigem maiores investimentos e em que a dominação das elites e o clientelismo são mais fortes. Em áreas novas, com temas mais presentes na mídia, aquelas atividades são realizadas porque se obtêm financiamentos das agências internacionais e certo respaldo de organizações do sistema ONU: Unicef, Unesco, FAO.

Em algumas experiências, como a do MOC de Feira de Santana, verificam-se possibilidades de atuação mais ofensiva sobre o poder local, na linha da capacitação de lideranças e entidades e do acompanhamento direto na formulação, controle e pressão política. Uma avaliação pelo MOC, ainda quando do início desse programa, com os participantes, membros das organizações de base, mostrou avanços quanto a um maior entrosamento entre o rural e o urbano e entre os diversos grupos organizados; à oportunidade de exercício permanente da cidadania; à consciência do direito a participar de ações coletivas referentes a planos, decisões, execução, fiscalização; à busca de alternativas de políticas públicas e à preocupação com todo o município e não apenas com cada comunidade.

Apesar do debate provocado pela ABONG em relação a questões estratégicas (acesso a fundos públicos, relações com o Estado etc.) e de algumas iniciativas de poucas ONGs, a maioria tem se ocupado com a realização de microprojetos, segundo as temáticas priorizadas pelas agências internacionais. Essas organizações não parecem ter ainda clareza quanto a seu papel político, não apenas de interlocução com o poder, como de questionamento dos métodos eleitorais que afetam a representatividade e a responsabilização dos atos e decisões governamentais.

MECANISMOS E CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL

Entre os mecanismos institucionais e sociais para a participação cidadã nas tomadas de decisão (planejamento e gestão), controle social e expressão, inventariados no Quadro XIIIa, alguns podem ser utilizados nos três níveis de

governo e, outros, apenas no local. Alguns foram institucionalizados a partir de propostas da sociedade civil, principalmente no processo constituinte; outros resultam das práticas dos movimentos e seu uso depende da conjuntura, da interlocução entre as diversas forças sociais, e da relação com o Estado. A institucionalização cria possibilidades de ação coletiva para o reconhecimento, efetivação e construção de direitos, o que entretanto não é automático, observando-se ainda que pode também levar ao imobilismo, pelo envolvimento em regras burocráticas, e à inserção na lógica do poder, com o uso de artifícios para protelar decisões e favorecer os particularismos.

Distinguimos, assim, os *mecanismos de participação*, instrumentos utilizados pelos cidadãos, individual ou coletivamente (meios judiciais, parlamentares, administrativos, simbólicos, sociais), dos *canais de participação* (espaços e esferas públicas).

Os primeiros podem ser agrupados como administrativos (usados para cobrar a responsabilidade de autoridades, identificar erros, omissões e fraudes, e controlar atos e decisões); parlamentares (aqueles que no local têm na Câmara de Vereadores seu espaço de efetivação); judiciais (usados perante instâncias judiciais e na relação com o Ministério Público) e político-eleitorais, conforme Quadros XIII *a, b, c, d, g*. Os canais de participação são órgãos coletivos, paritários, de composição híbrida — sociedade civil e Estado (Quadro XIII). Há também órgãos públicos (Quadro XIII *f*) que atuam na defesa de direitos coletivos em apoio à sociedade civil e têm sido cada vez mais demandados, principalmente nas áreas de direitos das crianças, meio ambiente, direitos do consumidor.

Para se ter uma idéia do uso desses instrumentos, foram identificadas, em 87 municípios baianos, 225 ações coletivas no ano de 1993, sendo que dezoito dessas foram ações judiciais contra o poder municipal, em defesa de erário público, pela garantia de participação e exigindo prestação de contas.¹⁹ Outras ações coletivas, principalmente de caráter social, apresentam-se bastante diversificadas, predominando as temáticas relativas à seca, à fome, ao meio ambiente, à administração pública e ao desenvolvimento social (Teixeira, 1993, 1995).

Não obstante o recente e limitado exercício desses instrumentos, é visível a necessidade de simplificação de seus procedimentos e de uma interferência dos cidadãos no momento mesmo em que os atos do poder público são realizados, e não posteriormente, caso das contas públicas, fiscalizadas um

19. Levantamento com base em notícias no jornal *A Tarde*. Essas ações envolviam aspectos judiciais, denúncias, debates públicos, reivindicações, controle social e efetivação de direitos.

ano depois de efetivadas. Por outro lado, muitos dos recursos legais disponíveis estão a depender de regulamentação (participação na avaliação das políticas e no planejamento municipal) ou contêm exigências que os tornam inviáveis — número excessivo de assinaturas para os projetos de iniciativa de projeto de lei, por exemplo. Ademais, estão ausentes alguns dos de maior eficácia: *recall*, revogação de mandato, acesso gratuito aos meios de comunicação, veto popular à lei.²⁰

De alguma forma, os mecanismos judiciais têm tido maior utilização, sobretudo no concernente a questões de meio ambiente e financeiras. Os instrumentos parlamentares, com a atuação de ONGs, têm ampliado o seu uso até a esfera federal. Entretanto, em termos locais é ainda muito restrito, com exceção da “tribuna livre” nas Câmaras Municipais. A dificuldade é ainda maior em relação aos mecanismos administrativos devido à pouca transparência, ao arbítrio e à prepotência das autoridades, sendo os obstáculos de diferentes naturezas: de ordem formal (linguagem e número de leis); de conteúdo (inadequação às necessidades da população) e de procedimentos (longos, complicados, burocráticos). Tudo isso não impede que cada vez mais tome forma um embrião de cultura política mais democrática e participativa, apoiada no exercício e criação de direitos e na assunção de responsabilidades cidadãs, como veremos na experiência de um pequeno município do Estado da Bahia — Valente.

VALENTE — A OUSADIA DE CONSTRUIR BASES E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Valente é um dos municípios baianos da região sisaleira. De base agrícola, tem 18 mil habitantes, índice de indigência de 56% e estrutura de propriedade altamente concentrada, predominando pequenos produtores que ocupam uma área de 14% do total cultivado, embora representem 77% dos agricultores (propriedades de até vinte hectares). Baixa produtividade, deterioração de preços e reduzido aproveitamento são alguns dos problemas enfrentados pela cultura do sisal hoje (Silva et al., 1993).

O controle político é exercido por grandes proprietários e comerciantes, o prefeito atual (eleito em 2000) exerce o mandato pela segunda vez e o anterior, pela quarta vez. Poucos candidatos a vereador vinculados aos movimentos conseguem eleger-se em Valente, tal como em toda a região. Esses buscam resistir à dominação e, com apoio de ONGs, criar mecanismos de defesa econômica e de participação política.

20. Sobre novos mecanismos de participação, ver: Comparato (1993), Cunill (1991), Dahl (1993).

O tecido associativo atual: expansão e fragilidades

O tecido associativo de Valente constitui-se de pequenos produtores rurais e urbanos, funcionários públicos, moradores de povoados, estando registradas 115 associações no município, predominando as de desenvolvimento comunitário (55), esportivas, educacionais (Quadro XIV).²¹

A base do processo organizativo da sociedade de Valente concentra-se no meio rural, entre os pequenos produtores e trabalhadores sem terra, em torno das cerca de 50 associações comunitárias, situadas nos povoados. Determinados órgãos de governo — Companhia de Ação Regional (CAR), BNB — também têm estimulado a criação de associações como condição para financiamento de alguns projetos, na esteira da estratégia das instituições internacionais. Outras iniciativas partem de vereadores, como forma de institucionalizar e racionalizar práticas clientelistas, “comunitarizando” os favores, para assim tornar mais eficiente a pressão sobre os prefeitos no atendimento às necessidades de algumas pessoas e, obviamente, obter melhor resposta eleitoral. Algumas dessas associações, não obstante a origem, funcionam de forma independente desses patronos e procuram vincular-se ao sindicato ou à Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (Apaeb), sobretudo a partir de um esforço maior de articulação e capacitação dessas entidades.

Merece destaque o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, que, além da atuação especificamente sindical, com forte liderança (quatro presidentes de sindicato) realiza trabalhos de capacitação, educação e discussão política sobre a problemática da mulher. No STR há uma secretaria específica que coordena um forte grupo de mulheres, inclusive tentando um trabalho coletivo de produção e comercialização para melhoria da renda. Essa secretaria desempenha um papel decisivo em todas as mobilizações, a exemplo da luta na Câmara de Vereadores para reconquista do feriado do Dia da Mulher, com a obtenção de 1200 assinaturas e forte pressão sobre os vereadores.

Recentemente, outros setores têm se organizado, como o Sindicato de Funcionários Públicos, as associações de Pequenos Empreendedores (Apev) e de Professores Licenciados (Aplb) e a Igreja Católica, com as CEBs e Pastorais. As organizações de maior peso social (STR e APAEB) enfrentam hoje problemas quanto a seu papel político e social, diante do protagonismo que passaram a ter na relação com o poder local.

Identificam-se entre os jovens vários grupos culturais, destacando-se o “Grupo Terra”, voltado para o teatro e a música, mas também participando do

21. Levantamento no Cartório de Registro de Imóveis, período 1963-1997.

“Movimento Cidadania”, dos Conselhos, e apoiando outras organizações. Propõem-se a resgatar as tradições e valores culturais do município, mas não têm uma diretriz muito definida, desenvolvendo, sobretudo, um trabalho mais interno, de autoconhecimento dos seus membros.

O MOC teve um papel educativo e impulsionador na criação e fortalecimento de muitas dessas organizações, assessorando-as diretamente (inclusive grupos de base, mulheres, sindicatos e a própria Apaeb) e, sobretudo, propondo uma reorientação dos diversos movimentos para uma ação mais pública, aberta e articulada e promovendo atividades de capacitação.

A APAEB — a fibra dos pequenos produtores rurais

A Associação de Pequenos Agricultores do Estado da Bahia é a mais forte organização da região. Surge, em 1979, da luta contra a cobrança extorsiva do ICM aos pequenos produtores rurais, atuando no âmbito sociopolítico e na defesa econômica, tendo, de modo muito especial, construído várias alternativas produtivas inovadoras. Estas, se estendidas a todo o município, poderiam melhorar consideravelmente a qualidade de vida da população, e não só a dos pequenos produtores. Tornou-se um centro de experimentação de tecnologias adequadas ao semi-árido e de aprendizagem e mudanças de hábitos dos pequenos produtores (energia solar, biodigestor, plantas resistentes à seca, pequenos criatórios etc.).

O deslocamento da preocupação inicial com a comercialização de bens de consumo para a atenção específica ao sisal (beneficiamento, melhor aproveitamento, exportação) reorientou o funcionamento da Associação e seus resultados. A comercialização e beneficiamento da fibra com a “Batedeira Comunitária”²² é hoje uma realidade para 700 pequenos produtores, em vários municípios, atingindo 6 mil toneladas de fibra/ano a um preço um pouco acima do mercado. Esse processo ampliou-se com a terceirização de duas outras batedeiras que estavam para fechar. Com a exportação das fibras, mediante um *pool* de cerca de 4 mil pequenos produtores, fazendo subir o preço no mercado interno em torno de 25%, os intermediários foram parcialmente atingidos e estimulou-se a melhoria de qualidade. A exportação não só teve bons resultados econômicos, mas exigiu um esforço maior ao aproximar a Associação de um mundo globalizado, com exigências técnicas que os pequenos produtores vêm sendo obrigados a cumprir, tendo para isso buscado nas ONGs apoio financeiro e técnico.

22. “Batedeira”: usina de beneficiamento do sisal que retira os resíduos e enfarda a fibra. Para sua instalação, a Apaeb recebeu apoio financeiro da Cebemo, Inter American Foundation e da CAR, órgão estadual (Silva et al., 1993).

O sisal tem sido ainda usado na mucilagem da ração para o gado, e pesquisam-se as possibilidades de aproveitar o líquido extraído para biogás e de industrializar a fibra. Com recursos de ONGs européias, a fundo perdido, e financiamento do Banco do Nordeste (empréstimo a juros subsidiados) construiu-se uma fábrica de tapetes, hoje com 250 trabalhadores e exportando para 19 países.²³

Em termos de modernização, a assistência técnica e o apoio creditício da Apaeb têm induzido o uso da energia solar para fins produtivos e domésticos e um planejamento participativo do uso da propriedade, racionalizando o uso do solo e aumentando a produtividade. Diversifica-se ainda a produção, com o plantio de árvores frutíferas e resistentes à seca (umbuzeiro, cajazeira) e de outras espécies para consumo animal (algaroba, leucena e outras).²⁴ Para o apoio financeiro criou-se um Fundo Rotativo com menores exigências burocráticas e permanente acompanhamento técnico de projetos de inovação tecnológica nas pequenas propriedades, ampliado com uma Cooperativa de Crédito (1200 sócios, pequenos produtores de 12 municípios), que opera, além de recursos próprios, as transferências de Fundos do Banco do Nordeste. Essa cooperativa, além do significado econômico, tem um valor simbólico e pedagógico muito importante, surgindo das experiências dos associados com a chamada “Poupança Apaeb”: depósitos, ao longo dos anos, de maneira informal, de pequenas economias, permitindo receber os juros de mercado e formar um capital de giro para aquisição do sisal, beneficiamento e exportação.

Se essas experiências não alteram efetivamente a economia da região e menos ainda sua estrutura, controlada por grandes proprietários, têm significado político e social dos mais importantes, demonstrando a capacidade organizativa e gerencial desse segmento e promovendo sua autoconfiança. Evidenciam também alternativas econômicas viáveis e criativas, podendo referenciar políticas públicas mais equitativas, de maior escala, que atinjam amplas parcelas da população.

Articulação das organizações: do local ao internacional

Valente é sede do Pólo Sindical da Região do Sisal (dez municípios), institucionalizado como Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais da Re-

23. A fábrica implicou investimentos de 6 milhões de reais; tendo começado a operar em dezembro de 1995, enfrenta hoje problemas de capital de giro.

24. O programa de reflorestamento, desenvolvido em três anos, distribuiu 30 mil árvores, das quais sobreviveram 18 mil; no ano de 1977, foram distribuídas 23 mil mudas (Doc. nº 51).

gião do Sisal (Fatres),²⁵ e suas organizações vêm aprendendo que é necessário articular-se, não só para troca de informações, mas para lutas conjuntas, evitando o localismo, e que a própria luta local se reforça com ações regionais e nacionais e articulação internacional.

No plano local, a articulação inicia-se a partir de 1993, com o “Movimento Cidadania”, hoje “Fórum da Cidadania”, reunindo periodicamente diversas entidades. Regionalmente, além dos encontros e seminários promovidos pelo MOC, tem-se o Pólo Sindical, congregando sindicatos, e o programa Desenvolvimento Municipal (Apaeb), que reúne várias associações de pequenos produtores e outras entidades (Docs. nºs 54/55).

Em Valente, o primeiro impacto da globalização recaiu sobre a comercialização do sisal, cujos preços se depreciaram, levando os produtores locais a se organizarem em *pool* de exportação, logrando assim melhorá-los, e, em segundo lugar, a buscarem maior produtividade com a atividade industrial. A articulação com o global vem se fazendo em dois planos: absorção da tecnologia e capacitação para melhoria de qualidade do produto tendo em vista padrões internacionais, e vinculação à cooperação internacional, não só para obter apoio financeiro e mercadológico, mas também técnico: envio de voluntários, visitas a centros tecnológicos europeus, troca de informações.

Assim, a Apaeb mantém relações permanentes com dez ONGs, em seis países europeus, além de contatos comerciais em 19 deles, mediante visitas às organizações parceiras e a centros de tecnologia (Doc. nº 49); o MOC desenvolve cooperação com 11 ONGs de oito países e parcerias com duas entidades do Sistema ONU (Unicef e OIT), ambos participando de reuniões e seminários internacionais (Docs. nºs 50/51). A inserção no mercado internacional tem implicações na estratégia de organizações locais como a Apaeb, com rebatimento no seu projeto social, mas também cria novas possibilidades no campo tecnológico.

Ação coletiva pelo desenvolvimento regional

Voltada para uma maior integração regional, em 1990 inicia-se uma campanha, “Sisaleiros pedem socorro”, articulando várias entidades da sociedade civil, prefeitos, vereadores e deputados da região (Doc. nº 52). Denunciavam-se a crise do sisal, seus efeitos sobre o emprego, as mutilações dos trabalhadores,

25. A FATRES tem por objetivo fazer projetos e obter recursos para as atividades de formação e projetos produtivos desenvolvidas pelo sindicato.

e reivindicava-se um programa tecnológico para aproveitamento do potencial produtivo do sisal, hoje em torno de 5%, quando noutros países é de 60%, e preços mínimos e equipamentos de proteção ao trabalho. Três mil pequenos produtores dirigiram-se à capital do Estado, com o objetivo de obter audiência com o governador.

A seca tem sido outro problema grave, afetando o semi-árido quase todos os anos. Em 1992, com o seu agravamento e a demora de providências governamentais, apesar das audiências e dos documentos entregues às autoridades, as organizações de trabalhadores, coordenadas pela CONTAG e assessoradas por várias ONGs, com apoio de 35 prefeitos da região Nordeste e perfazendo um total de 300 pessoas, resolveram ocupar a sede da Sudene (Doc. nº 53). Ano após ano ocorrem saques nas casas comerciais (28 em 1993), invasões de prédios públicos e outros atos violentos (Duque, 1994), mas daquela vez se tratava de um ato público coordenado, com dois objetivos explícitos: liberação imediata de recursos para um programa emergencial e um programa de mais longo prazo, contendo três diretrizes básicas: 1) eleição de novas prioridades para aplicação de recursos; 2) participação da sociedade civil na condução e fiscalização do programa; 3) estratégias de intervenção nos problemas estruturais da região.

Em relação às medidas emergenciais, foram criadas as “Frentes Produtivas”,²⁶ geridas por comissões nos vários níveis, com a participação de representantes da sociedade civil e do Ministério Público. A proposta de plano a longo prazo, “Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semi-árido”, elaborada por cem entidades da sociedade civil, discutida em centenas de municípios, foi entregue ao governo federal, que a encaminhou ao Parlamento depois de alterações feitas pela Sudene.

A aprovação do que se tornou o Plano de Ação Governamental foi objeto de luta dos trabalhadores rurais, que contaram com entidades de apoio em todo o Nordeste, com manifestações de rua em todos os municípios afetados, caravanas a Brasília e outras formas de pressão.

Em audiências públicas com as comissões dos representantes de entidades, os governantes prometeram atender às reivindicações dos trabalhadores e assinaram compromissos escritos, registrados em Cartório (Doc. nº 54). Vale destacar esse aspecto novo no processo de mobilização, que não se esgotou no protesto, resultando em negociação e compromisso público, objeto de posterior

26. As “Frentes Produtivas” destinavam-se a realizar obras — cisternas, poços, barragens, escolas, postos médicos, saneamento básico — que seriam definidas e acompanhadas pelas Comissões de representantes das entidades e de órgãos governamentais.

acompanhamento, num salto qualitativo em relação às tradicionais manifestações e ações coletivas.

Na luta de “convivência com a seca” destaca-se ainda o espaço de debate que se criou, ao longo de seis encontros regionais e um estadual, ampliando-se de certa maneira para o conjunto da sociedade, pela iniciativa de instituições oficiais (Universidade, Assembléia Legislativa, Câmaras Municipais), mesmo se as discussões tiveram um caráter sobretudo técnico.

As organizações de alguns municípios dessa região têm tentado, com muitas dificuldades, acompanhar as sessões da Câmara de Vereadores, cobrar decisões do prefeito, discutir e fiscalizar a aplicação dos recursos, exigindo o funcionamento dos Conselhos Municipais. Tudo isso pode estar contribuindo para mudar as relações entre o poder constituído e a sociedade, para que venha a se concretizar o que Villasante (1995:276) denomina “potência instituinte”, que vai além de complemento do atual sistema e configura-se como experiência alternativa que pode transformar a história. Efetivamente, vem se criando uma cultura de questionamento do poder, de exigência de informações, de controle de recursos e, dessa forma, vai se construindo o *empowerment* social e político.

Conflitos e parcerias entre as organizações — relações com o poder local

Em relação às demais organizações, os conflitos foram bem mais acentuados e agravados a partir das eleições de 1996, porém já se manifestavam havia algum tempo. A crítica de muitas organizações à Apaeb é de que esta entidade tenta desqualificá-las, assumindo o protagonismo das ações, autopromovendo-se, sem reconhecer os créditos das outras. Na expressão de um dos dirigentes de outra organização, “...no seu projeto parece não ter lugar para outras entidades; os outros grupos são utilizados como meios”.²⁷ São percepções que se entrecruzam, não se explicitando abertamente, gerando desconfianças e desestímulo, se não são objeto de uma reflexão crítica sobre as diferenças, atingindo sobretudo o próprio “Movimento Cidadania”, instrumento dessa articulação.

Na medida em que as duas organizações mais fortes, em 1996, posicionaram-se do ponto de vista partidário, questiona-se: compete ao Movimento de Cidadania manter uma posição “contra” ou “a favor” do grupo atualmente no poder? Ou deveria desenvolver, como já o fazia, uma ação de controle sobre atos, decisões e aplicação de recursos públicos, e, ainda, promover o debate público sobre as principais questões do município, além de apresentar proposições concretas e viáveis que possam atender às carências da população?

27. Entrevista com um dirigente do STR, em 10.9.1997.

Tratar-se-ia então de superar o posicionamento maniqueísta entre “Jacu” e “Que-que-quer”²⁸ da política tradicional local, rumo a uma efetiva participação cidadã.

O papel econômico e político das organizações na participação cidadã

Os movimentos sociais precisam de uma base de auto-sustentação que lhes garanta as condições para uma ação coletiva, não dependente do Estado, de partidos políticos ou mesmo de ONGs, tendo claros os seus limites e implicações, sendo a luta econômica de um determinado segmento fundamental para o processo de *empowerment*. Experiências econômicas bem-sucedidas em termos de resultados e de metodologia participativa podem servir como referências para formulação de políticas sustentáveis e socialmente justas.

A Apaeb tem demonstrado criatividade e vitalidade na otimização de poucos recursos, com relação aos próprios pequenos produtores e aos fornecidos pelas ONGs e, nos anos recentes, pelo Banco do Nordeste. A luta para desvincular-se dos intermediários na compra do sisal, que depreciavam os preços e submetiam os pequenos produtores aos seus ditames; o aumento dos preços dos produtos; o incentivo à melhoria da qualidade; a ampliação do aproveitamento do sisal, mesmo reduzida, e a criação de uma consciência tecnológica e de diversificação das culturas, são passos importantes nesse processo e possivelmente contribuíram para a geração de emprego, melhoria de renda, formação embrionária de uma cultura de desenvolvimento.

Não obstante, talvez a organização não se tenha dado conta de que o salto quantitativo foi bastante alto: a escala de operações passa a ser a de uma grande organização com atuação regional e relações internacionais e tem lugar a inserção num mercado globalizado, em que se exigem cada vez mais adaptação, inovação e novos investimentos.

As organizações, sem terem previamente redefinido seu projeto a médio e longo prazo, defrontam-se com alguns dilemas cruciais. Assim, podem assumir sua total inserção na lógica de acumulação, própria de uma empresa capitalista, reinvestindo os seus resultados na expansão ou captando mais recursos para empreendimentos complementares, exigidos pela mercado globalizado e, nesse caso, submeter as atividades de caráter “social” (educativas, de apoio cultural,

28. O grupo no poder, chamados “Que-que-quer”, já ocupa a Prefeitura há 32 anos. O atual prefeito, de estilo populista, exerce o quarto mandato. Da composição do seu governo faz parte um secretário originário do PT e ex-dirigente sindical. O grupo “Jacu” é do ex-prefeito, grande fazendeiro e comerciante da região, de estilo autoritário e prepotente. Foi apoiado por dirigentes da Apaeb.

de associativismo) aos resultados da “empresa”, como uma espécie de “marketing social”, como as empresas modernas.

Ou podem, opção mais difícil e mais compatível com suas origens, redefinir um projeto econômico alternativo de uma organização democrática com instâncias de negociação e participação e com crescimento apropriado, levando em conta a qualidade de vida e o aumento da renda (dos trabalhadores e sócios, pequenos produtores) e considerando a atividade econômica não como um fim em si, o que exige sempre novos investimentos, mas um meio de melhorar as condições de vida dos pequenos produtores e contribuir para o desenvolvimento municipal. Isso implicaria um processo amplo de discussão e planejamento interno, baseado em um diagnóstico participativo, projetando-se as grandes estratégias da organização, criando-se procedimentos consensuais e espaços próprios para tratar os conflitos internos, e também redirecionando-se as relações com as demais organizações para o fortalecimento da sociedade civil.

Tem-se caminhado, embora não explicitamente, na direção da primeira alternativa, o que é confirmado pela posição, já referida, na eleição municipal de 1996. A Apaeb alinhou-se partidariamente, o seu então presidente participou da campanha, um diretor foi candidato (e eleito) a vereador, e teria havido a promessa, segundo um entrevistado, de partilha do poder, com uma Secretaria a ser criada (Agricultura).

Assim, se não houver uma revisão profunda dessa postura, frustram-se as expectativas de alguns setores marginalizados e da sociedade civil de utilizar toda uma base econômica construída para a democratização do poder e o fortalecimento das organizações, na perspectiva de desenvolver um projeto político alternativo, com novos métodos e políticas que possam favorecer a maioria, transformando o poder econômico em poder político em novas bases. Esta última alternativa vem sendo desenvolvida com êxito por algumas experiências locais (Barreira e Icapuí, CE; Pintadas, BA).²⁹

Em Valente, além das atividades de pequena produção rural há uma série de pequenos empreendimentos que se poderiam desenvolver em unidades domésticas vinculadas à indústria do sisal (artesanato, ornamentos, arranjos domésticos etc.), e já se registram algumas iniciativas (serviços prestados por mulheres no aproveitamento de resíduos). Mas esse tipo de integração não pode se reger pelas regras de exploração capitalista, e sim por uma visão de economia solidária, com apoio técnico, financeiro e mercadológico.

29. Duas dessas têm um significado especial, tendo surgido da organização comunitária: a de Barreiras, originária de uma Cooperativa de pequenos produtores, organizou-se para a disputa política com um projeto próprio; a outra, de Pintadas, também partiu de um trabalho de mais de dez anos no Centro Comunitário.

O processo vivido em Valente demonstra a ambigüidade do papel político da sociedade civil na tentativa de mudar as relações com o poder público. Experiências de organizações econômicas de caráter democratizante podem ser revertidas pela adoção de métodos centralizadores, incorporando as práticas comuns às estruturas tradicionais, assumindo uma lógica econômica de mercado e coabitando, no plano político, com os grupos dominantes na busca de hegemonia para realizar um projeto modernizador que se pretende de recuperação da região.

Entretanto, como o processo é contraditório e há outras forças em jogo, tanto entre os dominantes como entre os dominados e outros setores sociais que podem exercer um papel dissuasório, outras direções e caminhos podem ser trilhados. Há um processo de discussão e avaliação em curso com a reorganização do Movimento Cidadania, em Fórum da Cidadania, ampliando-se sua composição, com maior comprometimento das organizações mais fortes (STR e Apaeb) com um programa definido de ações coletivas. Com o funcionamento dos Conselhos Municipais, em que várias dessas organizações estão presentes, surge um espaço público no qual pode-se dar o acompanhamento e controle das atividades do poder municipal e propor projetos.

Portanto, tem havido oportunidades para que sejam revistas e analisadas as posições diante das novas conjunturas e para retomar-se um processo que apresentava perspectivas de mudanças, assim como muitos desafios, em face da própria fragilidade da sociedade civil e do poder de “colonização” das forças do mercado e da estrutura de poder, dominados por elites tradicionais.

O caso de Valente, apesar das suas características locais e de seu contexto histórico, apresenta elementos constantes em vários dos exemplos discutidos. De fato, a participação cidadã exige um tempo de maturação das iniciativas e das experiências tentadas, e nem sempre bem-sucedidas, suscitando um processo contínuo de reflexão, crítica e eventual redirecionamento das estratégias, no que as ONGs têm desempenhado importante papel. Em Valente, essa redefinição apresenta duas dimensões: a econômica — como direcionar a base econômica de modo a contribuir para um desenvolvimento alternativo do município, apoiando as iniciativas produtivas já em andamento (grupo de mulheres, artesãos, grupos de produção cultural) — e a política — como exercer um papel crítico e transformador nas relações com o poder local e contribuir para mudar a composição do poder (educação política, reforço ao Fórum da Cidadania, controle das atividades do poder municipal).

Apesar das limitações observadas no caso de Valente, há indicadores do fortalecimento da sociedade civil local e da formação de uma cultura política embasada na cidadania ativa e na construção de alternativas econômicas e tecnológicas que, redirecionadas, podem levar a um desenvolvimento mais justo e equilibrado.

Quadro XIIIa — Mecanismos de Participação Cidadã no Brasil
Administrativos (Controle/Cessão)

Tipo	Ator	Alvo	Implicações	Base legal	Observação
1. Pedido de informação	Cidadãos/entidades	Órgãos públicos	Pena de responsabilidade se não atender no prazo	Art. 5º XXXIII, CF*	
2. Petição em defesa de direitos	Cidadãos/entidades	Órgãos públicos	Não depende de taxa	Art. 5º XXXIV, a, CF	
3. Petição contra ilegalidade/abuso de poder	Cidadãos/entidades	Órgãos públicos	Não depende de taxa	Art. 5º XXXIV, a, CF	Para defesa de direito/ esclarecimento
4. Obtenção de certidões	Cidadãos/entidades	Órgãos públicos	Não depende de taxa	Art. 5º XXXIV, b, CF	
5. Denúncia de irregularidades/ ilegalidades	Cidadãos/Associação/ Sindicatos/Part. Político	Gestor público		Art.74, § 2º CF/Lei Orgânica Municipal	É dirigida ao Tribunal de Contas/Câmara de Vereadores
6. Fiscalização (anual) das contas municipais	Cidadãos (contribuintes)	Prefeitura/Câmara	— documentação mensal à disposição para exame — se autoridade não cumprir: crime de responsabilidade	Art. 31, § 3º da CF Art. 57, § 2º Lei Org. do TCM-BA	Contribuinte poderá questionar a legitimidade das contas perante o T. Contas
7. Fiscalização mensal das contas municipais	Cidadãos (contribuintes)	Prefeitura/Câmara	— exame da documentação/questionamento	Depende da Lei Orgânica do Município	— Constituição estadual do Piauí autoriza esta fiscalização — as Leis Orgânicas não prevêem
8. Exame das licitações	Cidadãos	Órgão público	Pode impugnar a licitação	Art. 4º, § 3º, Lei 8.666/93	Pode usar Mandado de Segurança/Ação popular/ Ação Penal Pública
9. Requerimento de quantitativos de obras e preços (licitação)	Cidadãos	Órgão público	Pode impugnar a licitação	Art. 7º, § 8º e 4º e Art. 15, 6º, Lei 8.666/93	
10. Impugnação de edital de licitação	Cidadãos	Órgão público	Até 5 dias antes da abertura dos envelopes	Art. 41, § 1º e 2º, Lei 8.666/93	
11. Controle dos atos administrativos	Sociedade civil/entidades representativas	Órgão público/ qualquer poder	Não depende de taxa	Art. 31 da CE** Bahia/Art. 64, § único, II	Não existe regulamentação
12. Pedido de intervenção no município	Cidadãos	Prefeito	Através de denúncia de não-prestação de contas e não-aplicação de 25% da receita no ensino	Art. 74, § 2º e 3º e II CF	Quem pode pedir a intervenção é o TCM (CE, Art. 95, II)
13. Representação contra atos de improbidade administrativa	Cidadãos	Autoridades administrativas	No caso de rejeição poderá ser feita ao Min. Público	Art. 14, Lei 8-292 de 2.6.1992	
14. Representação contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitação	Pessoa física/jurídica	Tribunal de Contas e Sistema de Controle Interno	No caso de rejeição poderá ser feita ao Min. Público	Art. 113, Lei 8.666 de 21.6.1993	

Tipo	Ator	Alvo	Implicações	Base legal	Observação
15. Acompanhamento de obras em realização	Cidadão/entidades	Órgão público	Depende da lei municipal	Art.74,§ 2º CF/Lei Orgânica Municipal	Previsão em algumas Leis Orgânicas
16. Recurso Administrativo	Cidadão	Órgão público	— documentação mensal à disposição para exame — se autoridade não cumprir: crime de responsabilidade	Art.31, § 3º da CF Art.57, § 2º Lei Org. do TCM-BA	Contribuinte poderá questionar a legitimidade das contas perante o T.Contas
17. Reclamação Administrativa	Cidadão	Órgão público		CF, Art. 37, § 3º/Dec. 20910 6.1.1932	— Constituição estadual do Piauí autoriza esta fiscalização — as Leis Orgânicas não prevêm
18. Consulta popular sobre medidas administrativas		Prefeitura	Proposição dos eleitores	Leis Orgânicas Municipais	Aprovação de 50% dos eleitores Tem caráter decisório
19. Incentivo à organização de assoc. e coop.	Entidades	Prefeito/Câmara		Leis Orgânicas Municipais	
20. Participação dos trabalhadores nos Colegiados de órgãos públicos	Trabalhadores	Prefeito/Câmara	Eleição direta ou representação sindical na deliberação de interesses profissionais e previdenciários	CF, Art. 10 e Lei Orgânica Munc. Const. Est.	
21. Participação no planejamento municipal	Cidadãos/associações representativas	Prefeito/Câmara		CF, Art. 29, X — LOM*	Há leis org. que especificam: pol. públ., planos diretores, orçamento
22. Participação na formulação, controle e avaliação de políticas, planos e decisões adm.	Cidadãos/entidades	Prefeitos/Câmara	Através de audiência pública/Conselhos/ conhecimento prévio dos projetos	LOM/CE	
23. Participação na pol. orçamentária: PPA, LDO, LOA	Cidadão/entidades	Prefeitos/Câmara	Discussão da proposta do Exec./ encaminhamento de proposições	CF, Art. 29, X — LOM	Além da LOM há leis municipais específicas
24. Eleição direta de diretores e vice-diretores de colégios	Alunos/pais/funções/professores	Pref./Câmara		LOM/CE, Art. 249	Poucas LOMs o admitem
25. Eleição de representantes dos empres. Em empresas com mais de 200 empregados	Empregados de empresas	Empresas privadas e públicas		CF, Art. 11	
26. Participação na gestão de saúde/ ensino/cultura/comunicação social/ direitos das crianças e idosos/assist. social/segurança/Política agrícola	Entidades representativas	Pref./Câmara	Através de Conselhos Comissões etc.	CF, Art.198/206/216, § 1º, 224, 230, 204, II, 194, VII, 187	Previsão nas Leis Org. e Leis especiais
27. Participação na gestão de serviços públicos por delegação	"Organizações especiais"	Pref./Câmara	Através de contratos de gestão	Administrativa	Lei aprovada em 1997

* CF — Constituição Federal. ** CE — Constituição Estadual. *** LOM — Lei Orgânica Municipal.

Quadro XIIIb — Mecanismos de participação cidadã no Brasil
Parlamentares

Tipo	Ator	Alvo	Implicações	Base legal	Observação
1. Acompanhamento das sessões	Cidadãos/entidades	Câmara/ Assembleias	Observa comportamento e posições do parlamentar	Lei Org./Reg. Int. da Câmara	A sessão só será secreta por decisão da maioria absoluta e por motivo relevante
2. Petição sobre informações	Cidadãos/entidades	Mesa da Câmara/ Pres. de Comissão		Lei Org./Regimento Interno (CF, Art. 58, § 2º, IV)	
3. Reclamações/queixa/representações	Cidadãos	Pres. de Comissão/ Autoridades	Apuração de atividades/comissões de autoridade pública	Lei Org. Mun./Reg. Interno, CF, Art. 58, § 2º, IV	
4. Tribuna Livre	Cidadãos/entidade	Plenário de Câmara	Inscrição prévia	Lei Orginica/Reg. Int.	Duração depende da LOM ou Regimento Interno
5. Prestar depoimento	Cidadãos	Comissão	Solicitação de Comissão da Câmara	CF, Art. 58, § 2º, VI/ LOM/Reg. Interno	
6. Discussão de projeto de Lei — 1ª discussão	Cidadãos/entidade	Plenárias da Câmara Municipal	Inscrição prévia — Tribuna Livre	LOM/Reg. Int. da Câmara	
7. Apresentação de denúncias, debates e sugestões	Cidadãos/entidade	Plenária da Câmara Municipal	Inscrição prévia — Tribuna Livre	LOM/Reg. Interno	Duração depende do Regimento Interno
8. Denúncia de irregularidades	Cidadãos/Part. Pol./Assoc. Simificatos	Comissão de fiscalização Tribunal de Contas	Apuração pela comissão	LOM/Reg. Interno CF, Art. 74, § 2º	
9. Audiências públicas	Entidades	Comissões	Decisão da comissão	CF, Art. 58, § 2º, III/Leis Orgânicas	
10. Participação no debate de projetos nas comissões	Entidades	Presidente da Câmara e da Comissão	Requerimento prévio, decisão do Pres. da Comissão	LOM/Reg. Interno	
11. Iniciativa ou Projeto de lei	5% dos eleitores*	Câmara Municipal	Identificação através do título eleitoral	CF, Art. 29, XI	
12. Defesa do Projeto de iniciativa popular	Cidadão/entidade	Plenário da Câmara		LOM/Reg Interno	
13. Sessões especiais	Entidades/vereadores	Sociedade/poder público	Requerimento de vereadores/sugestão de entidades/decisões do plenário	Regimento Interno	

* Nível Federal: 1%, distribuído em cinco estados (Art. 61, § 2º da CF).

**Quadro XIIIc — Mecanismos de participação cidadã no Brasil
Judiciais**

Tipo	Ator	Alvo	Implicações	Base legal	Observação
1. Ação Popular	Cidadãos	Autoridades	— anulação de atos contra o patr. público, moralidade adm., meio ambiente e patr. histórico cultural, licitação — defesa de direito coletivo violado pela autoridade	Art. 5º, LXXIII, CF Lei 4.717/65	Requerida à Justiça
2. Mandado de Segurança Coletivo	Partido pol./sind./assoc.	Autoridade		Art. 5º, LXI CF e Lei 1.533/51	
3. Ação Civil Pública	Associações constituídas há 1 ano	Autoridades	— impede e responsabiliza danos ao meio ambiente, consumidor, patrimônio público, defesa de interesse geral (difuso e coletivo); ofensa a direitos da criança	Lei 7.347/85 Lei 7.853/89 Lei 8.069/90 Lei 8.078/90	Podrá ser proposta por autarquia, empresa pública, fundação e pelo ministério público
4. Representação ao Ministério Público	Cidadão/Entidade	Ministério Público	— fornecer ao Ministério Público informações sobre fatos que podem ser objeto de ação penal pública	Lei 8.666/93, Art. 101	
5. Mandado de Injunção	Cidadão/entidade	Autoridade competente	— proteção de direitos individuais e coletivos com expedição de normas	CF, Art. 5º, LXXI	
6. "Habeas data"	Cidadão/entidade	Autoridade competente	— conhecimento e reificação de informações sobre cidadão ou entidade	CF, Art. 5º, LXXII	
7. Representação ao Min. Público	Cidadãos/entidade	Min. Público	— promover inquérito para proteção de direitos: meio ambiente, patrimônio político e social	Lei 7.347/85 e CF, Art. 129, III	
8. Notícia criminal "notícia criminosa"	Cidadão	Min. Público/ Autoridade policial	— levar conhecimento à autoridade policial (desvio de recursos, falta de prestação de contas, não-fornecimento de informações cometidos pelo prefeito, vice, vereadores, ex-prefeitos)	Art. 5º, § 3º, CPP Dec.-Lei 201/67, Art. 1º	
9. Ação de Inconstitucionalidade	OAB, partido político, federação sindical, entidade de classe	Autoridade	— suspensão da execução do ato ou lei	CE, Art. 134	Lei ou ato poderá ser municipal ou estadual. Ação é examinada no Tribunal de Justiça
10. Ação civil coletiva de responsabilidade	Associações/cidadãos	Autoridade	— interesses/direitos difusos/interesses e dir. coletivos, indiv. homogêneos	Art. 91 da Lei 8.078, 11.09.90	Associação tem que ser fundada há pelo menos 1 ano
11. Eleição do Juiz de Paz	Cidadão	Justiça estadual	— mandado de 4 anos — celebra casamentos, conciliação	CF, Art. 98, II CE, Art. 131	Eleito por 4 anos
12. Exigir a efetivação do direito à educação	Cidadão, grupos assoc. org. sind. Entid. de classe Min. Público	Poder judiciário Poder executivo	— não-cumprimento = crime de responsabilidade	LDB, Art. 5º CF, Art. 208, § 2º	Ação com rito sumário e gratuito
13. Representação do Min. Público para ação de crime de responsabilidade	Cidadãos/entidades	Tribunal de Justiça Prefeito Sec. Educação	— negligência/desvio de recursos — descumprir orçamento — não prestar contas	LDB, Art. 5º, § 4º Dec.-Lei 201/67 CF, 208, § 2º	

**Quadro XIIIId — Mecanismos de participação cidadã no Brasil
Político/eleitorais**

Tipo	Ator	Alvo	Implicações	Base legal	Observação
1. Voto	Cidadão acima de 16 anos, alistado	Candidato		CF, Art. 14	
2. Candidatura a cargo eletivo	Cidadão elegível (não-analfabeto)		Preencher condições de elegibilidade	CF, Art. 14, § 2º	O analfabeto não pode exercer cargo eletivo
3. Filiação a partido político	Cidadão	Partido	Condições de poder candidatar-se	CF, Art. 14, § 3º	
4. Impugnação de mandato eletivo	Candidatos/partidos pol./ Minist. Público/Cidadão	Candidato/juiz Eleitoral		CF, Art. 14, § 10º	Cidadão poderá participar como "assistente" na ação
5. Arguição de inelegibilidade	Partido político/candidato/ Ministério Público/cidadão	Candidato/ Juiz Eleitoral	Não preencher condições legais	CF, Art. 14, § 3º; Lei de Inelegibilidade	Cidadão poderá participar como "assistente" na ação
6. Plebiscito	Cidadão	Leg./Executivo	Matéria de natureza constitucional/ato legislativo	CF, Art. 14, I	Lei aprovada na Câmara regulamentando, dependendo de apreciação do Senado e de sanção; na esfera local, previsto nas leis orgânicas
7. Referendo	Cidadão alistado	Leg./Executivo	Depende de convocação do legislativo/ ratificação/rejeição de lei/ato. Depende de autorização do legislativo	CF, Art. 14, II	
8. Denúncia de interferência do poder econômico/desvio e abuso de autoridade	Cidadão eleitor	Juiz/Min.Pub.	Perda de registro/mandato	Lei 9.840/99	

1. Conselhos Municipais/Estaduais/Federais (paritários) — criados por Lei
 - saúde
 - meio ambiente
 - desenvolvimento rural
 - direitos da criança e adolescente
 - tutela
 - educação
 - assistência social
 - transporte
 - desenvolvimento municipal
 - desenvolvimento urbano
 - Outros
2. Conselhos Escolares — constituídos por representação de pais, alunos, funcionários
3. Comissões — criadas com funções temporárias (fiscalização de obras, elaboração de propostas)
4. Conferências — coletivas com representação de entidades, áreas de saúde, assistência social, educação, direitos da criança e adolescentes; reúnem-se periodicamente
5. Comitês de Gestão — representação de usuários de equipamentos
6. Consórcios Municipais — representação dos municípios e das entidades da sociedade para execução de serviços comuns
7. Representação nos órgãos colegiados da administração indireta, de funcionários, por eleição direta
8. Representação dos usuários nas entidades prestadoras de serviços públicos

Órgãos Públicos de Apoio à Participação Cidadã

Órgãos que auxiliam os cidadãos na efetivação dos seus direitos, na relação com o poder público e no controle de ações

1. Ouvidoria Pública

- zelar pela legalidade, eficiência, moralidade da administração através de reclamações, denúncias e sugestões dos cidadãos.
- poderá ser indicado pelo colegiado de entidades da sociedade civil em alguns casos, fiscalizado por um Conselho Consultivo.
- apura denúncias, instaura sindicâncias e inquéritos, propõe medidas (anulação e correção de atos), acompanha processos.

2. Defensoria Pública

- fornece orientação jurídica e promove defesa jurídica dos necessitados em relação aos direitos e **garantias fundamentais** do cidadão (Art. 144/145 da CE, Art. 134 da CF)

3. Procon

- órgão destinado à defesa de direitos e interesses difusos e coletivos e individuais homogêneos.

4. Ministério Público

- órgão de defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis; promove o inquérito civil e ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos, defende os interesses e direitos da população indígena (Art. 129, III e V).
- atua por iniciativa própria e por provocação do cidadão ou entidade da sociedade civil (representação).

5. Tribunal de Contas

- apuração de irregularidades denunciadas por cidadãos.
- realização de auditorias e prestação de contas.

- a) **Debate Público e Formulação de Propostas e de Opinião:** fóruns, plenárias, congressos, seminários, conselhos populares (não-legalizados), encontros, conferências, grupos de estudo
 - são periódicos ou eventuais
 - publicizam as idéias; a amplitude depende do uso da mídia
 - exigem preparação, divulgação, formulação de propostas
- b) **Divulgação:** jornais, boletins, folhetins, revistas, inserções de notícias na grande imprensa, campanhas/panfletos, alto-falantes, rádios e TVs comunitárias, home page (informática), vídeos, murais, faixas, cartazes, exposições, pichamentos, festas, feiras, filmes
 - alguns destes meios dependem de concessão pública (rádio, TV)
 - outros estão sob o controle dos movimentos, mas dependem de habilidades técnicas e recursos econômicos
- c) **Capacitação Técnico/Política:** cursos, seminários, conferências, oficinas, dias de estudo, reuniões, manuais, cartilhas, textos escritos, curso à distância, avaliação das ações, sistematização de experiências, revistas, pesquisas, livro, vídeo, filme
 - exige metodologia apropriada com linguagem adequada
 - há hoje preocupação com a preparação e formação metodológica
- d) **Expressão Simbólica:** vigílias, abraço às praças, prédios, movimentos, peregrinações, caminhadas, missas, atos religiosos, festas, atividades esportivas, peças teatrais, festival de música.
- e) **Ação Cooperativa e Parcerias:** mutirões, roças comunitárias, ações conjuntas, convênios, consórcios, uso conjunto de sedes, equipamentos, negociações, cooperativas/associações de produtores.
- f) **Mobilização e Pressão:** abaixo-assinados, telefonemas, cartas, protestos públicos, passeatas, marchas, ocupações de terras, ocupações de prédios públicos, greves, denúncias públicas, campanhas, reuniões públicas, saques, boteco, festas, festivais, bloqueio de estradas, acampamentos.

Quadro XIV — Associações registradas em Valente

Tipo	Período	Até	Nº de associados
Religiosas	1910/1972 1986/1987	2 2	197 26
Assistência Social	1969/1980 1980/1990	2 2	36 35
Recreio/Esportes	1963/1980 1981/1988 1989/1997	6 5 9	100 716 260
Estudos/Educação Cultura	1990/1997	16	614
Pequeno Produtor	1994	3	99
Sindicais	1971/1979 1996	2 2	27 74
Comunitárias	1980/1988 1989/1992 1993/1997	13 18 15	350 799 538
TOTAL GERAL	1997	97	3871

Fonte: Levantamento realizado no Cartório de Registro de Imóveis de Valente.

CAPÍTULO 6

Potencialidades e limites da participação cidadã

Com base, sobretudo, na categoria “sociedade civil”, cujo poder explicativo dos fenômenos sociopolíticos aqui tratados nos parece largamente demonstrado, analisamos ações coletivas desenvolvidas em várias partes do mundo e ousaríamos afirmar a existência de uma lógica presidida por outros valores que não os da competição e da acumulação, presentes nos sistemas econômicos e de dominação e coerção, próprios do sistema político. Nessas ações, encontram-se elementos de solidariedade, respeito às diferenças, busca do convencimento racional mediante o debate público das questões, num processo de *empowerment* dos segmentos sociais hoje marginalizados. Não obstante, há limitações analíticas no conceito de sociedade civil que podem levar a superestimar e idealizar o seu papel político se não tivermos em conta que o mesmo se encontra num processo de reconstrução e que a realidade é bastante complexa. Não se pode, por exemplo, esquecer as assimetrias existentes na sociedade quanto ao domínio das informações e as limitações cognitivas que dificultam a ação comunicativa nem obscurecer os diferentes interesses que permeiam as ações dos grupos sociais nos embates do espaço público, levando-os a também diferentes negociações e compromissos. Assim, estivemos a buscar fragmentos de uma “razão existente” e a tentar verificar como a categoria sociedade civil, além de constituir-se num marco orientador importante para a ação política, pode desempenhar função analítica relevante.

Os elementos — pluralidade dos atores, publicidade, privacidade, legalidade — que delimitam o conceito e cujas implicações analíticas aqui se evidenciam, exigem um suporte de institucionalidade com base nos direitos fundamentais que motivam as ações coletivas dos diversos atores, não apenas para circunscrevê-los a uma ordem jurídica estatal, mas para ampliá-los pela construção de novos direitos. Assim, a atuação das organizações da sociedade civil nas conferências internacionais do Sistema ONU tem sido relevante, tematizando e publicizando questões vividas no cotidiano pelas sociedades. Os debates públicos, mobilizações sociais, levam as autoridades a assumir compromissos, a

responder com leis e políticas públicas às questões públicas, a exemplo dos direitos das mulheres, crianças e adolescentes e de segurança alimentar. Tem-se, pois, uma nova institucionalidade, em que a sociedade civil, por meio dos setores sociais diretamente envolvidos, passa a fazer parte de sua construção, seja pelo atendimento objetivo de suas demandas, seja pela criação de canais permanentes de interlocução entre sociedade e Estado, como os conselhos de gestão, plataformas de ação, mesas de concertação etc.

Por outro lado, há áreas institucionais de decisões estratégicas até agora impenetráveis a qualquer influência de outra lógica que não a sistêmica, como vimos em relação às políticas macroeconômicas do Banco Mundial ou da OMC, e, em termos locais, às decisões das elites tradicionais. O risco da burocratização, da cooptação de atores sociais, de alguma forma é contornado por outras formas de ação coletiva, que vão, como verificamos nos exemplos analisados, dos protestos de rua à desobediência civil. A própria organização autônoma da sociedade civil cria espaços públicos abertos, propícios à rediscussão das questões e ao controle social do poder público.

O papel da sociedade civil em relação ao Estado e ao mercado, na visão que adotamos, é concebido como autolimitado, não lhe cabendo substituir essas estruturas, mas influir nas decisões e políticas. Influir não apenas ao escolher decisores ou partidos, mas por meio da pressão social e da ação direta, como visto nas experiências aqui analisadas. Aí está, a nosso ver, o elemento de fato inovador: a sociedade civil não assumiria poderes de decisão ou gestão criando estruturas paralelas, nem se proporia apenas a uma ação periódica (eleições) ou episódica (referendo, plebiscito) ou a atuar sobre uma estrutura que funciona segundo a lógica do poder (partidos), embora considerando importante esse tipo de atuação. Seu papel seria sobretudo “ofensivo” — com a ação coletiva — e “defensivo”, buscando assegurar estruturas da associação e da esfera pública, e produzir “contra-esferas” e “contra-instituições” (Habermas, 1997).

Verificamos que o exercício desse duplo papel é ainda incipiente, principalmente em relação ao Estado: ações coletivas voltadas para a formação de opinião e para pressionar os órgãos decisores, visando à adoção de determinadas políticas nos espaços global, nacional e local; em termos defensivos, a criação de redes internacionais ou nacionais, a realização de projetos de cooperação, de capacitação, os encontros e congressos para debate dos problemas comuns, tendo em vista o próprio fortalecimento da sociedade civil. Quanto ao mercado, os exemplos analisados são ainda escassos, a não ser no aspecto defensivo: redes de “comércio justo” na Europa, cooperativas de pequenos produtores e sistemas de créditos alternativos, enfim, de economia solidária. O papel ofensivo é ainda muito restrito, como visto nas experiências com organismos

financeiros intergovernamentais (Gtong, Painel de inspeção do Banco Mundial, Movimento anti-Maastrich) e empresas (ação dos movimentos ecológicos, consumidores etc.). A discussão sobre regras para a atuação do capital financeiro e sua responsabilização pelos efeitos no empobrecimento dos países do Terceiro Mundo e no meio ambiente é ainda restrita a algumas organizações internacionais do sistema ONU, apesar das tentativas dos Fóruns alternativos de ONGs e das proposições encaminhadas às conferências oficiais (Fórum Alternativo de Madri, Conferências da FAO, em Roma, e da OMC em Cingapura). Inexistem canais institucionais para essa interlocução permanente, apesar dos Comitês de Ligação de ONGs em alguns organismos internacionais.

Não obstante, percebemos também uma ação cada vez mais forte de alguns tipos de organização no espaço internacional, visualizando a existência de uma “sociedade civil global”. Inicialmente meros observadores, muitas organizações, hoje, atuam como delegados nas conferências oficiais internacionais, com direito restrito à voz. Realizam-se ações coletivas de mobilização e de protestos contra as políticas adotadas globalmente, principalmente as de natureza econômico-financeiras (Banco Mundial/FMI). Os limites e contradições e a fragilidade dessas ações tornam-se claras, sobretudo, quando se discutem estratégias econômicas em que a transparência é mínima e os interesses das grandes corporações estão aí cristalizados.

Em relação ao controle social do poder político, iniciativas de relativo êxito têm se dado em alguns países e em termos globais. Entretanto, quanto a mecanismos que possam aperfeiçoar o sistema representativo, de forma a refletir a vontade da população e dificultar a manipulação do poder econômico e da mídia, são poucas as experiências. Vital para a avaliação dos mandatos dos representantes, a *accountability* e conseqüente responsabilização política e penal não mereceram ainda a atenção devida das organizações, considerando que se trata de um ponto crucial para que a sociedade civil possa desempenhar eficazmente o seu papel de influenciar as decisões do poder político e administrativo. Um outro aspecto da maior importância concerne exatamente à responsabilização: trata-se do risco de os agentes públicos transferirem suas atribuições para a sociedade civil, eximindo-se do exercício do mandato recebido e que lhe deve ser cobrado. À sociedade civil cabe, sim, zelar pela transparência das ações e responsabilização dos que as promovem, pois, autolimitada, não pretende substituir o Estado. Ao poder administrativo, legitimado politicamente, cabe tomar a decisão, conforme parâmetros consensualmente construídos.

Essa diferenciação de papéis entre sociedade civil e Estado leva à discussão do conflito entre representação e participação. A legitimidade dos agentes políticos eleitos pelo sufrágio universal, obedecidos os procedimentos de lisura

e critérios justos de representatividade, é reforçada quando a sociedade civil participa de forma autolimitada, não os substituindo, mas exercendo o papel específico de tematizar as questões, formar consensos, fornecer parâmetros para decisão. Diante do quadro de deslegitimação e desprestígio social que enfrentam as instituições do sistema representativo, a participação cidadã pode contribuir para revitalizá-lo, não obstante termos verificado nas experiências analisadas que essa contribuição é ainda muito reduzida.

Finalmente, procuramos evidenciar o papel das organizações da sociedade civil no poder local, e estamos convencidos da relevância política que essa esfera de poder vem obtendo nos últimos tempos, apesar do intenso processo de globalização. No espaço local repercutem, sobretudo na área social, as políticas dos organismos intergovernamentais internacionais e as estratégias das grandes corporações multinacionais. Projetos de políticas compensatórias, com recursos desses organismos, realizam-se na esfera local, com a participação das autoridades locais mais próximas da população e até com o envolvimento de organizações da sociedade civil, a exemplo das ONGs. Isso leva a concluir que a máxima dos ecologistas, “pensar global e agir local”, perde o sentido. A globalização exige cada vez mais que as ações locais se articulem com ações globais. A temática do local, da cidade, está presente nos fóruns internacionais; autoridades locais são chamadas a participar desses fóruns e estão em funcionamento, hoje, várias entidades internacionais que agregam governos locais e que se ocupam dos temas do poder local, inclusive articulando organizações da sociedade civil, sem contar os programas especificamente voltados para o desenvolvimento local.

Com a redução do papel do Estado imposta pela política de privatização e descentralização, algumas atribuições são assumidas pelo poder local. Este não dispõe de recursos humanos e financeiros, o que agrava a situação de miséria e exclusão da população. Para legitimar tal política é preciso envolver a sociedade local, o que é feito criando-se, de cima para baixo, mecanismos de participação. No entanto, em muitos países e em várias localidades determinados setores da sociedade vêm organizando, de forma autônoma, seus próprios espaços de participação, ao mesmo tempo que utilizam criticamente aqueles instrumentos — procuram, assim, redefinir políticas, propor alternativas para melhor aplicação dos recursos, denunciar abusos ou omissões das autoridades.

A atuação política no âmbito local ainda é frágil, sobretudo devido à falta de meios de capacitação e de recursos materiais, enfrentando sérios obstáculos no descrédito da população em relação à política e no clientelismo e elitismo. O risco da manipulação, pela legitimação dos projetos e mecanismos instituídos, é um fato, levando as organizações a prevenir-se, a procurar sair do “gueto”: tentam tornar-se mais visíveis para a sociedade como um todo e criam espaços

públicos autônomos nos quais essas políticas e projetos são discutidos, além de se empenharem na capacitação dos seus membros.

O fortalecimento da sociedade civil local verificado em alguns países tem se dado com a criação de redes temáticas, uma atuação mais sistemática e coordenada e a ocupação de espaços nas esferas públicas institucionalizadas, ao mesmo tempo que são criados espaços autônomos de interlocução, de trabalho conjunto, visando ao seu *empowerment*. Em vários países europeus de tradição de sistema representativo têm se ampliado os mecanismos institucionais de participação (audiências públicas, conselhos distritais, referendo etc.). Na Espanha, por exemplo, há um sistema integrado, regulado na Lei de Regime Local que, no período da redemocratização, teve uma dinâmica muito forte, hoje em parte perdida, em decorrência de uma excessiva formalização e da mudança de valores dos detentores do poder.

No entanto, a sociedade civil local enfrenta alguns problemas e desafios. Cada vez mais as políticas são globalizadas e o âmbito de decisão da esfera local é reduzido, pois muitos campos de atividades são privatizados. A tentação, para muitas das organizações, sobretudo as ONGs e Associações de Moradores, é assumir essas atividades, transformando-se, na prática, em empresas, que, embora não-mercantis, orientam-se pela lógica da produtividade, da competição. Alguns exemplos coletados na Espanha indicam essa direção, aliás incentivada pelos próprios agentes do poder local e diretrizes de instituições intergovernamentais. Essas entidades defrontam-se hoje com os problemas da sobrevivência financeira, dependência dos recursos governamentais e venda de serviços aos governos. Se, por um lado, tal parceria cria condições para que as organizações sobrevivam, por outro, insere-as na lógica sistêmica, do poder e do mercado. Apesar de algumas experiências inovadoras de autofinanciamento (mútuas, atividades produtivas, cooperativas), essa tendência parece ser a dominante na Europa. A posição das ONGs do Norte repercute nas ONGs locais e nacionais, provocando impactos nas organizações de base e em outras entidades que delas recebem apoio e assessoria.

Em relação a outros atores, os dados mostram certo refluxo na ação coletiva de vários movimentos, como o sindical, que enfrenta os duros efeitos da reestruturação produtiva, e o fortalecimento de outros, como os de jovens e de consumidores, na Europa, e os de camponeses, de gênero e ecológicos, na América Latina.

Nas experiências identificadas no Brasil, alguns atores retraem-se numa certa indefinição em ajustar-se aos novos cenários (Movimentos de Igreja, Movimento Operário), enquanto outros assumem o protagonismo, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, dos Movimentos de Moradia. Percebe-se claramente a mudança das formas de ação e aqueles que ainda

insistem em formas apenas mobilizatórias, sem conteúdo definido (greve geral), têm obtido poucos resultados. Não obstante, com objetivo mais simbólico e para alcançar maior visibilidade, algumas mobilizações passaram a constituir-se em acontecimento nacional, das pequenas às grandes cidades (Grito da Terra, Grito dos Excluídos). A ação no campo institucional tem se ampliado, e as organizações têm participado de forma intensa no processo de discussão, tanto em fóruns próprios como através de audiências públicas no parlamento para elaboração de algumas leis importantes (Lei de Assistência Social, Lei Agrária, Estatuto dos Direitos das Crianças e Adolescentes etc.). Já no processo de reforma constitucional essa participação tem sido reduzida, o que põe em questão o papel político da sociedade civil, que, dada a sua heterogeneidade e diversidade de interesses e a própria crise econômico-social, tem dificuldades de articular-se em torno de temas mais gerais e institucionais (reforma do Estado, políticas públicas).

Do ponto de vista organizacional, verifica-se um relativo fortalecimento, com articulações horizontais viabilizadas por fóruns e redes temáticas. As organizações verticalizadas, como as Centrais, perdem força, enquanto novas formas, mais descentralizadas (Ação da Cidadania), em certo momento ganharam maior expressão social, sobretudo em setores médios da população. No entanto, essa descentralização, sem um mínimo de articulação, aliada a outros fatores, como o carisma da liderança e a introdução de temáticas mais conflituosas (emprego, reforma agrária), está levando a uma perda de dinamismo. As organizações de economia solidária — que têm o apoio de ONGs — voltadas para setores marginalizados (cooperativas, associações de pequenos produtores) ganham força diante do desemprego e aumento da exclusão, embora tenham ainda pouca expressão econômica.

As experiências de participação no poder local comprovam, de um lado, a eficácia do “modelo de gestão petista de governar”, baseado sobretudo no Orçamento Participativo, com o risco, porém, de tornar-se instrumento de marketing, se outros campos de participação não forem ativados; por outro lado, as iniciativas da sociedade civil, embora esparsas, demonstram a sua vitalidade no enfrentar uma cultura política tradicional e estilos mandonistas e populistas de gestão. Poucas organizações têm realizado essas experiências, mas os exemplos recolhidos indicam que a participação não se dá apenas por indução de aparelhos governamentais. O problema que se apresenta é o da continuidade, pelas dificuldades encontradas no confronto entre o poder e os resultados concretos, em virtude da resistência das elites tradicionais que dominam o poder local.

O estudo de caso realizado em Valente (BA) sinaliza essas possibilidades de participação da sociedade civil, desde que haja um mínimo de forças sociais

organizadas, articuladas entre si e com um sistema de apoio em outros níveis (do regional ao internacional) e certo suporte técnico e financeiro. Mesmo assim, foram necessários mais de 15 anos de trabalho de base em cada comunidade, tendo-se enfrentado várias crises e desafios e contado com o apoio permanente de uma ONG da região e recursos de agências internacionais. Esse trabalho de base permitiu a formação de um tecido associativo distribuído por todo o município e o protagonismo de uma das organizações, que passou a liderar todo um processo de fortalecimento econômico, desdobrando-se, depois de algum tempo, em várias unidades produtivas (indústria, cooperativa de crédito, posto de vendas) e trabalhando a capacitação técnica com os pequenos produtores. Do ponto de vista do *empowerment* econômico do segmento dos pequenos produtores e da região, os resultados foram significativos, beneficiando, sobretudo, segmentos marginalizados como mulheres e grupos de jovens.

As implicações sociais de um crescimento econômico orientado pela lógica do mercado, sem considerar alguns parâmetros de equidade social, resultaram numa crise que, hoje, afeta as relações entre as organizações, prejudicando um trabalho político com o poder municipal. Sem muita clareza do papel crítico e transformador que poderiam exercer em relação ao poder local, as duas principais organizações entraram na competição eleitoral, cada uma optando por um candidato dos grupos dominantes locais, sem maior discussão com as bases e assumindo atitudes semelhantes às das elites locais. A experiência indica que o *empowerment* exige uma dimensão política em termos de democratização interna das próprias organizações e do exercício do papel propositivo e de controle em relação ao poder político. No caso concreto, apesar de um esforço nesse sentido, não se conseguiu evitar a crise, o que levou a um redirecionamento de posições, ora em curso.

A sociedade civil pode contribuir para a democratização do poder político e para mudar as relações com o Estado e o mercado, e, para isso, suas organizações necessitam de uma base econômica própria que garanta sua autonomia e permita-lhes desenvolver experiências concretas. Entretanto, isso pode também levá-las a assumir a lógica da competição e acumulação, subestimando a construção de uma economia solidária, ou a restringir-se a microprojetos, deixando de lado uma atuação mais ofensiva e política em relação ao conjunto da sociedade. Nestes termos, responder ao desafio é contribuir para a mudança da composição do poder e do estilo de fazer política.

O conjunto diversificado de exemplos que recolhemos em várias partes do mundo, especialmente no Brasil, mostra-nos que as organizações da sociedade civil começam a desenvolver esse papel, sobretudo no espaço local, e que, sem dispor ainda de força suficiente para mudar as relações, persistem, com erros e acertos, na busca de caminhos para uma efetiva participação cidadã.

ANEXO 1

Relação de Documentos Consultados

1. Informe anual do Banco Mundial — 1988 — Cooperación con otras organizaciones — Washington, 1988, pp. 79-81.
2. Cooperation between the World Bank and NGOs. Resumo de Relatório do Banco Mundial do ano de 1993, publicado pela revista *Transnational Associations*, nº 1, jan.-fev. 1995.
3. El Banco Mundial y las Organizaciones No-Gubernamentales. Washington, Banco Mundial, 1991.
4. Declaración de Madrid: por una convivencia equitativa y autónoma en paz con el planeta. Forum Alternativo de Madrid “Las otras voces del Planeta”. Madrid, *Alfoz*, nº 108, 1994, pp. 140-144.
5. Sentença do Tribunal Permanente dos Povos, convocado pela Associação Americana dos Juristas, sessão sobre as políticas do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, em Berlim, 26-29, nov. 1988. Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona, 1988.
6. Carta da Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente — Agenda Local 21 — Capítulo 28 — Bases para a Ação. Rio de Janeiro, 1992.
7. “Tratado por cidades justas, democráticas e sustentáveis”, subscrito por organizações da sociedade civil, coordenadas pela HIC — Habitat International Coalizion, FCOC — Federación de Organizaciones Comunitárias e Fórum Brasileiro de Reforma Urbana em 1992.

8. Documento sobre a posição das Organizações Não-Governamentais e de base: “El pueblo hacia Habitat II”, produzido pela Oficina Internacional, reunida em Havana, em março de 1992, coordenada pela seção latino-americana da HIC.
9. Declaração da Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, realizada em Istambul em 30-31 de maio de 1996.
10. Declaração da IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre as Mulheres, Pequim, 1995.
11. Carta Africana de Participação Popular no Desenvolvimento, assinada na Conferência Internacional de Arusha, Tanzânia, realizada em 12-16 de fevereiro de 1990, publicada na revista *Echos du Fovad*, nº 1, 1990.
12. Declaração do 1º Congresso Universal dos Movimentos dos Moradores: “*Movimiento Vecinal y la nueva orden mundial*”. Sevilha (Espanha), 1992.
13. Relatório do Fundo Catalão de Cooperação para o Desenvolvimento, “Memoria 1996”. Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. Barcelona, 1º trimestre de 1977.
14. Resolução da ONU, nº 1542, de 11.12.1969 — regula os critérios de *status* consultivo para as organizações da sociedade civil.
15. Programas da organização coreana “Citizens Coalition for Economic Justice” (CEJC). Coréia do Sul, 1996.
16. Documento sumário do Encontro Internacional — Estado e Sociedade na América Latina. Santiago do Chile, 1994.
17. Documento do Movimento contra o Tratado de Maastrich — “*Roans per a dir no a Maastrich...I Idees per una Europa diferent*”. Plataforma Anti-Maastrich, 1996.
18. Proposta da “Unión Ciudadana” para a União Européia: “*La Europa que queremos — desarrollo sostenible en una Unión Democrática*”. Madri, Cave, Amigos de la Tierra, Ceapa, Consumidores y Vecinos, Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Publica, Fonat, abril, 1997.
19. *Declaración de los Economistas Europeos por una política económica alternativa en Europa*. Abaixo-assinado encaminhado à União Européia, maio de 1997.
20. Declaração do Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Vitória, fev. 1995.
21. Carta da Conferência Brasileira para *Habitat II* — Direito à moradia e à cidade: Plano de Ação para a Reforma Urbana, diretrizes para a *Habitat II*. Rio de Janeiro, maio de 1996.

22. Programa de Comunidades — parceria entre as ONGs Cearah Periferia, GRET e governos, municipal e estadual. Fortaleza, 1995.
23. Manifesto do Dia Nacional de Luta das Mulheres contra a Violência no Campo e pela Reforma Agrária, coordenado pela Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR). Brasília, agosto de 1996.
24. Programa Nacional dos Direitos Humanos — propostas de ações governamentais. Ministério da Justiça, Brasília, 1996.
25. Carta de Princípios do Movimento Negro Unificado, 1988.
26. Resolução sobre o Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Brasília, dezembro de 1994.
27. Perfil dos Participantes do 1º Congresso Nacional de Movimentos Populares, realizado em Belo Horizonte, em 1993.
28. Propostas de Políticas Públicas da Central dos Movimentos Populares, apresentadas ao governo federal, pela Caravana Nacional dos Movimentos Populares, realizada em agosto de 1995.
29. Projeto de Lei nº 2710/1992, de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular.
30. Proposições de Política Social para o Nordeste — Sudene, 1984.
31. Programa Integrado de Educação e Participação Popular da Prefeitura de São Paulo, março de 1992.
32. Projeto de Lei Complementar, nº 132/1993, apresentado pelo senador Pedro Simon, sobre orçamento participativo.
33. Dossiê sobre Fiscalização do Poder Público municipal, realizado pelo CEPES-PI, 1995.
34. Relatório Trienal do Cepava, 1992-1994.
35. Dossiê sobre Ações Coletivas em Eusébio (CE), coordenadas pelo vereador José Cordeiro Oliveira, 1993/1994.
36. Dossiê sobre Ações Coletivas desenvolvidas pela sociedade civil em Vitória da Conquista (BA), em relação à corrupção na Câmara de Vereadores, 1995/1996.
37. Manifesto do Movimento Novo Morrinhos (CE), criando uma “Prefeitura Paralela em Ação”, 1996.
38. Parecer do Relator da Câmara Municipal de Salvador, rejeitando Projeto de Lei que regulamenta a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento. Salvador, 1993.

39. Relatório de Avaliação da elaboração do Orçamento Municipal em Campina Grande, pelos Conselheiros e pelo CENTRAC, 1997.
40. Relatório do Seminário: Oficina Metodológica: participação popular nas políticas públicas, com ênfase nos Conselhos de Gestão. Recife, Equip, maio de 1997.
41. Proposta de Políticas Públicas para o governo municipal, apresentadas pela ONG SERTA, Gravatá (PE), 1994.
42. Relatório da AECOFABA sobre atividades das Escolas Família Agrícola da Bahia, 1995.
43. Relatório de Atividades da EQUIP em 1996. Recife, 1997.
44. Relatório de atividades do MOC, 1996. Feira de Santana, 1997.
45. Relatório de Desempenho do Centro Josué de Castro. Recife, 1996.
46. Relatório final de Avaliação do MOC, no período 1989/1991. Feira de Santana (BA), 1993.
47. Documento “Parceria e Transparência”, assinado pela ABONG e GIFE e outras entidades, para discussão com o governo, sobre relações ONGs — Governo. São Paulo, 1994.
48. Relatório do Movimento Cidadania de Valente, sobre propostas para elaboração da LDO. Valente (BA), abril de 1997.
49. Relatório anual da APAEB, 1996.
50. Relatório de Atividades da APAEB, 1994.
51. Relatório de Atividades da APAEB, 1992.
52. Dossiê da Campanha “Sisaleiros pedem socorro”, APAEB, 1991.
53. Programa da Frente de Trabalho, MOC, 1993.
54. Dossiê sobre a “seca no Nordeste”, MOC, 1994.
55. Relatório do MOC sobre o 1º Congresso de Cidadania, realizado em Feira de Santana, em 11-12 de setembro de 1993.
56. Conclusões e Manifesto do 2º Congresso Regional de Cidadania, realizado em Feira de Santana em 27-29 de outubro de 1995.

BIBLIOGRAFIA

- AGENCIA MUNICIPAL DE SERVICIOS PARA LAS ASOCIACIONES DE BARCELONA. (1997). Vamos a plantearnos la financiación de nuestras asociaciones. Ideas clave y propuestas estratégicas. *Dossiers Barcelona Associacions*, nº 26. Barcelona, Consell Municipal d'Associacions de Voluntariat. Ajuntament de Barcelona.
- ALGER, Chadwick F. (1988). Los nexos locales-mundiales, su percepción, análisis y enfoque. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid, Unesco, nº 117, set., pp. 340-359.
- ALIER, Joan Martinez. (1996). 25 años de ecologismo en el Brasil. *Ecología Política*. Barcelona, Icaria Editorial, nº 11, jun., pp. 7-20.
- ALIX, Nicole. (1994). L' impact de la construction communautaire sur les relations entre les pouvoirs publics et les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux dans les différents États membres. *Transnational Associations*. Bruxelas, Union des Associations Internationaux, nº 6, nov./dez., pp. 37-42.
- ALMEIDA, Wellington. (1997). Globalização dos direitos humanos. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, ano V, nº 34, nov., pp. 1-19.
- ALMOND, Gabriel & VERBA, Sidney. (1965). *The Civic Culture*. Boston, Little, Brown and Company.
- ALVES, Márcio Moreira. (1980). *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo, Brasiliense.
- AMIN, Samin. (1994). *El fracaso del desarrollo en Africa y en el Tercer Mundo: un análisis político*. Madrid, Iepala.
- AMMANN, Safira Bezerra. (1984). *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. 4ª ed., São Paulo, Cortez & Morais.
- ANDRADE, Humberto. (1995). *Orçamento participativo*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Unidade Editorial.

- ANDRADE, Ilza Araújo Leão. (1993). Estado, poder local e organizações populares no Nordeste (1978/1985). In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro et al. *Cenários de ordem e da desordem*. Rio de Janeiro, Notrya.
- ANDRADE, Regis de C. (1993). A reforma institucional no Brasil. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, n° 28/29, pp. 5-20.
- ARATO, Andrew. (1995). Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil — orientações para novas pesquisas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, ano 10, n° 27, fev., pp. 18-27.
- ARAÚJO, Eduardo Jordão & BAPTISTA, Naidison. (1994). *Relatório final de avaliação do MOC*. Feira de Santana, MOC, mimeo.
- ARENDT, Hannah. (1981). *A condição humana*. São Paulo, Forense Universitária.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs (ABONG). (1995). Iniciativas empresariais e projetos sociais sem fins lucrativos. *Cadernos ABONG*. São Paulo, ABONG, n° 12, nov.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs (ABONG). (1996a). ONGs nordestinas: transformação e permanência. *Cadernos ABONG*. São Paulo, ABONG, n° 14, jun.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs (ABONG). (1996b). O que esperamos dos governos municipais. *Jornal ABONG*, número especial, ago.
- A TARDE. Salvador (BA). Caderno A Tarde Municípios (amostra) Ano 1993; 10 e 17 maio 1991; 22 ago. 1991; ano 1992, 22 e 29 set.; ano 1997, 6 dez., p.10.
- AUBY, Jean Bernard. (1995). Les contrôles administratifs juridiques et financiers. *Pouvoirs*. Paris, Seuil, n° 73, abr., pp. 69-89.
- AVANTE LENÇÓIS. (1996). Lençóis (BA). Movimento Avante Lençóis. Ano 2, n°s 7, 6, 12, 13, jan./dez. 1996; ano 3, n°s 15 e 18, fev./dez. 1996.
- AVRITZER, Leonardo. (1994). Sociedade civil: além da dicotomia estado e mercado. In: AVRITZER, Leonardo. (1994). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey.
- _____. (1996). *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo, Perspectiva.
- _____. & FERES, Cláudia. (1995). Democracia e racionalidade: uma análise habermasiana da crítica do elitismo e do pluralismo à participação política. XIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 17-21 nov., mimeo.
- AZEVEDO, Sérgio & AVRITZER, Leonardo. (1994). A política do “orçamento participativo”, formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 23-27 nov., mimeo.
- BAHIA. Secretaria de Trabalho e Ação Social (1996). *Diagnóstico Sócio-Econômico da Região Sisaleira no Estado da Bahia*. Salvador.
- BANCO MUNDIAL. (1995). Progress Report on Cooperation between the World Bank and NGO(s). *Transnational Associations*. Bruxelas, Union des Associations Internationaux, n° 1, jan./fev., pp. 14-25.

- BAPTISTA, J. M. Philigret. (1994). *Avaliação do sistema municipal de gestão de Governo do Estado da Bahia*. Salvador, CEI, Estado da Bahia, mimeo.
- BARRAGÁN, Jacqueline. (1996). Cinep. In: RODRIGUEZ, Alfredo. *Patrimonio Societal e Intervenciones Urbanas*. Chile, Sur.
- BECQUART-LECLERQ, Jeanne. (1988). *La démocratie locale à l'Americaine*. Paris, PUF/CNRS.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. (1991). *A cidadania ativa. referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo, Ática.
- BENHABIB, Seyla. (1994). Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press.
- BITTAR, Jorge (org.). (1992). *O modo petista de governar*. São Paulo, Teoria e Debate/Diretório Regional do PT-SP.
- BOBBIO, Norberto. (1982). *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro, Graal.
- _____. (1983). *Qual o socialismo? Discussão de uma alternativa*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1987). *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus.
- _____. (1995). *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista.
- BOLASCO, Mario. (1993/1994). Formaciones de la izquierda en Asia: problemas y perspectivas. *Mientras Tanto*. Barcelona, Mientras Tanto, nº 56, dez./jan.
- BORDA, Orlando Fals. (1980). Reflexiones sobre democracia y participación. *Revista Mexicana de Sociología*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año XLVIII, nº 3, pp. 7-14.
- BORJA, Jordi. (1986). *Por unos municipios democraticos: diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- _____. (1987a). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- _____. (coord.). (1987b). *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid/Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local.
- _____. (1988). A participação cidadina. *Revista Espaços & Debates*. São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), Ano VIII, nº 24, pp. 13-25.
- _____. & CASTELLS, Manuel. (1996). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid/Barcelona, mimeo.

- BOSCHI, Renato Raul (org.). (1983). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (1987). *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice.
- BOYTE, Harry. (1994). The pragmatic ends of popular politics. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press.
- BRAGA, Roberto Saturnino. (1989). *Governo, Comunidade, Socialismo no Rio*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CACIAGLI, Mário. (1992). Participación ciudadana y descentralización municipal en Itália — Treinta años de experiencia. In: CONFERENCIA EUROPEA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS, Córdoba, nov., mimeo, pp. 1-21.
- CALHOUN, Craig (ed.). (1994). Introduction: Habermas and the public sphere. In: CALHOUN, Craig. *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press.
- CARDOSO, Fernando H. (1975). *Autoritarismo e democratização*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1988). Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- CARDOSO, Ruth Correia Leite. (1983). Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B. & ALMEIDA, M. H. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (1985). Formas de participação popular no Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, nº 1, set./dez., pp. 46-50.
- CARPO, M. Luz Ortega. (1994). *Las ONGDs y la crisis del desarrollo*. Madrid, IEPALA.
- CARVALHO, Antonio Ivo de. (1995). *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, IBAM/FASE.
- CASADO, Demetrio (org.). (1997). *Entidades sociovoluntarias en Europa*. Barcelona, Hacer.
- CASCÃO, Rodolfo Inácio. (1992). *Democratização do poder local: uma experiência no Araguaia*. Rio de Janeiro, FASE.
- CASTELLS, Manuel. (1976). *Lutas urbanas e poder político: cidade em questão*. Porto, Apontamento.
- _____. (1980). *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1992). *Lo local y lo global: el papel de los movimientos vecinales en el nuevo orden mundial*. Madrid, Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado Español (CAVE), Biblioteca Básica Vecinal, nº 1, pp. 1-25.
- _____. (1996). La democracia eletrônica. In: TEZANOS, José Felix (ed.). *La democracia post-liberal*. Madrid, Editorial Sistema, pp. 59-74.
- CASTRO, Henrique C. de Oliveira & GONZALEZ, Rodrigo. (1996). Os prefeitos e o processo de formulação de políticas nos municípios. In: XIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, out.

- CASTRO, Maria Helena G. (1988). Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB — Boletim Bibliográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, ANPOCS, nº 25, 1º semestre, pp. 56-82.
- CAVANAGH, John (org.). (1994). *Alternativas al orden economico global: mas allá de Bretton Woods*. Barcelona, Icária.
- CAVE INFORMA. Madri, Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado Español. Jun. 1995, pp. 1-17; set. 1995; abr. 1997.
- CENTRO BRASILEIRO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (CBIA). (1992). *Municipalização: possibilidade ou realidade*. Cadernos CBIA. Rio de Janeiro, CBIA, Ano 1, nº 2, jan./fev.
- CENTRO DE AÇÃO CULTURAL (CENTRAC). (1997). Orçamento Público: o outro lado da moeda. *Caderno*. Campina Grande, CENTRAC, nº 1, nov., pp. 1-31.
- CENTRO DIRCEU PASSOS DE PESQUISA SÓCIO-ECONÔMICA (CEDIP). (1993). *As ONGs de assistência técnica do meio rural do Nordeste: perfil e condições de atuação recente*. Recife, CEDIP, mimeo.
- CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES-CEI (BA). (1994). *Informações Básicas dos Municípios*. Salvador, CEI, v. 11.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES-CIUDAD (org.). (1996). *Memorias del Encuentro de "una ciudad para la vida"*. América Latina y El Caribe hacia Habitat II. Quito, CIUDAD.
- CERVERA, Montserrat et al. (1992). Reflexiones sobre el movimiento feminista de los años 80/90. *Mientras Tanto*. Barcelona, Mientras Tanto, nº 48, jan./fev., pp. 33-49.
- CHANIAL, Philippe. (1992). Espaces publics sciences sociales et démocratie. *Quaderni*. Paris, Revue de la Communication, nº 18, automne, pp. 63-72.
- CHAUI, Marilena. (1993). No horizonte do Brasil. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 2 set., p. 3, cad. 1.
- CHIRINOS, Luis (org.). (1991). *Viejo escenario, nuevos actores: problemas y posibilidades de la gestión municipal en ciudades intermedias en América Latina*. Quito, CIUDAD.
- CIDADANIA EM AÇÃO. Feira de Santana (BA). Movimento Cidadania em Ação, nºs 1/4, 1993/1994.
- CIUDADANOS HOY. (1997). Madrid, Unión Ciudadana. Cuaderno, nº 1, febrero.
- CIVIL SOCIETY. (1996), Seul (Coréia do Sul), Citizen's Coalition for Economic Justice, abr., pp. 1-15.
- COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). (1994). *Conflitos no Campo*. Brasília, CPT.
- COMPARATO, Fábio. (1993). A nova cidadania. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nºs 28/29, pp. 85-106.

- CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE VECINOS DEL ESTADO ESPAÑOL (CAVE). (1995). *Ciudadanos y Municipios*. Madrid, CAVE, enero (cuaderno), pp. 1-14.
- _____. (1996). Realidad actual y tendencias de futuro de las asociaciones de vecinos. *Relatório de Pesquisa*. Madrid, CAVE, jun., mimeo, pp. 1-109.
- CONSUMERISMO. Madrid, Confederación Estatal de Consumidores y Usuarios (CECU). n° 48, jan./fev., 1996; n° 49, 3 abr. 1996; n° 54, jan./fev. 1997.
- COORDINADORA DE ONGs PARA EL DESARROLLO. (1994). Banco Mundial y Fondo Monetário Internacional — un analisis crítico. *Temas de Cooperación*. Madrid, Coordinadora de ONGDs, n° 4, set.
- CORAGGIO, José Luis. (1991). *Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular*. Quito, CIUDAD/SIAP.
- COSTA, Sérgio. (1994). Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, CEBRAP, n° 38, pp. 38-52.
- _____. (1995). A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, n° 36, pp. 55-65.
- _____. (1997a). Categoria analítica ou passe partout político normativo. Notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB — Boletim Bibliográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, ANPOCS, n° 43, 1° semestre, pp. 3-25.
- _____. (1997b). Movimentos sociais, democratização e a construção de espaços públicos locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, v. 12, n° 35, out., pp. 123-134.
- COTTA, Maurizio. (1979). Il concetto de partecipazione política: linee di un inquadramento teórico. *Revista Italiana de Scienza Política*. Roma, n° 9, pp. 193-227.
- COUTINHO, C. N. (1981). *Gramsci*. Porto Alegre, L & PM.
- CUELLAR, Júlío Mantilla. (1995). *La revolución de la participación popular*. La Paz, Ediciones Gráficas.
- CUNILL, Núria. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas, Centro Latino-americano de Administración para el Desarrollo.
- DA MATTA, Roberto. (1987). *A casa e a rua*. Rio de Janeiro, Guanabara.
- _____. (1992). Um indivíduo sem rosto. In: DA MATTA, Roberto et al. *Brasileiro: cidadão?*. São Paulo, Cultura Editores Associados.
- DAGNINO, Evelina (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- DAHL, Robert A. (1971). *Participation and oposition*. New Haven, Yale University Press.
- _____. (1985). *A preface to economic democracy*. Oxford.

- DAHL, Robert A. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- _____. (1993). *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós.
- DANIEL, Celso. (1982). *Poder Estatal Local — um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente*. São Paulo, EAESP-FGV, mimeo. Dissertação de mestrado em Administração.
- _____. (1988). Poder local no Brasil Urbano. *Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, ano VIII, nº 24, pp. 26-39.
- _____. (1990). As administrações democráticas populares em questão. *Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, ano X, n. 30, pp. 11-27.
- _____. (1994). Gestão local e participação da sociedade. In: VILLA-BOAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, Pólis, publicação nº 14, pp. 21-41.
- _____. (1996). *A criação de canais institucionais e as diversas experiências de participação popular na gestão têm correspondido a um maior controle social do governo local?*. São Paulo, FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. Publicações do Fórum nº 2, pp. 21-26.
- DE BORRI, Martha et al. (1996). Servicio Habitacional y de Acción Social, SEHAS. In: RODRIGUEZ, A. *Patrimonio Societal e Intervenciones Urbanas: trece experiencias en América Latina*. Santiago, SUR, pp. 130-139.
- DEL PICCHIA, Pedro. (1982). *A batalha da Colina. A democracia chega a Piracicaba*. Piracicaba, Movimento de profissionais por um governo democrático.
- DELCAMP, Alain. (1995). La démocratie municipale chez nos voisins: une typologie. *POUVOIRS*. Paris, Seuil, nº 73, abr., pp. 125-139.
- DIAZ-SALAZAR, Rafael. (1996). *Redes de solidaridad internacional: para derribar el muro Norte-Sur*. Madrid, Hoac.
- D'INCAO, Maria da Conceição & ROY, Gérard. (1995). *Nós, cidadãos: aprendendo e ensinando a democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DO CÉU, Maria. (1985). *As organizações populares do Recife: trajetória e articulação política (1955-1964)*. Recife, mimeo.
- DOIMO, Ana Maria. (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS.
- DRUCK, Graça. (1996). Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical. *Caderno CRH*. Salvador, Centro de Recursos Humanos/UFBa, nºs 24/25, jan./dez., pp. 21-40.
- DUQUE, Ghislaine. (1994). O poder de pressão das manifestações populares no Nordeste (analisando a seca de 1993 na imprensa). In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 23-25 out., mimeo.
- DURAN, Ramón Fernandez. (1995). *El libro de Foro Alternativo de Madrid: las otras voces del planeta*. Madrid, Talasca.

- ECOCONCERN. (1997). Cidadania, bem-estar e trabalho: propostas para uma Europa Social. *Papers d'innovació social*. Barcelona, Ecoconcern, n° 47, feb.
- EL PAÍS. Barcelona, 9, nov. 1996; 15, nov. 1996, p. 36; 1° mar. 1997.
- EL PERIÓDICO. Barcelona, 23, mar. 1997, p. 28.
- ESCOLA QUILOMBO DOS PALMARES (EQUIP). (1996). *Políticas públicas e participação popular*. Recife, EQUIP, out., mimeo.
- ETXEZARRETA, Miren. (1997). El tratado de Maastrich i les seves possibles alternatives. *Papers d'innovació social*. Barcelona, Ecoconcern, n° 48, mar.
- EVERS, Tilman. (1983). De costas para o Estado, longe do Parlamento: os movimentos sociais alternativos na Alemanha Ocidental. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, CEBRAP, v. 2, n° 1, abr., pp. 25-39.
- FADUL, Elvia M. C. (1997). Análise do Orçamento Participativo. In: LEAL IVO, Anete Brito. *Governabilidade e governança urbana*. Salvador, CRH/UFBa/IUPERJ/Universidade de Toronto/Projeto GURI.
- FAGOAGA, Concha & LUNA, Lola G. (1986). Notas para una historia social del movimiento de las mujeres: signos reformistas y signos radicales. In: IV JORNADA DE INVESTIGACIÓN INTERDISCIPLINARIA. Madrid, Universidad Autónoma (mimeo.), pp. 453-460.
- FAINSTEIN, Norman & FAINSTEIN, Susan. (1989). A mudança de caráter da política comunitária nas cidades norte-americanas, 1968-1988. *Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, ano IX, n° 26, pp. 40-52.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). (1993). *Poder local y solidaridad internacional: bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*. Madrid, FEMP, jan.
- FEDERACIÓ CATALANA D'ORGANIZACIONS NO GOVERNAMENTALS PELS DRETS HUMANS. (1996). *Anuari 1996*. Barcelona, Editorial Mediterrània.
- FEIRA HOJE. (1995). Feira de Santana (BA). 11, 19, 24, 25, set. 1995.
- FELIPE, Ana de & DE RIVAS, Lilo Rodriguez. (1995). *Guía de solidaridad*. Madrid, Temas Hoy.
- FERNANDES, Rubem Cesar. (1994). *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- _____. & CARNEIRO, Leandro Piquet. (1991). *ONGs anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro, ISER.
- FERRANTE, Vera Lúcia S. Botta. (1994). Os herdeiros da modernização: grilhões e lutas dos bóias-frias. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 8, n° 3, pp. 93-104.
- FISCHER, Tânia. (1993). Poder local, um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (org.). *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- _____. (1996). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 13-23.

- FOLHA DE S. PAULO. São Paulo, 21 abr. 1992, p. 7, cad. 1; 11 set. 1992; 30 ago. 1993; 24 nov. 1993, p. 4, cad. 1; 29 jan. 1995, p. 12, cad. 1; 15 jun. 1995; 26 set. 1995; 24 set. 1995, p. 12, cad. 1; 22. out. 1995, p. 13, cad. 1; 26 jan. 1996, p. 6, cad. 1; 2 nov. 1997, cad. especial; 20 nov. 1997.
- FONTES, Breno A. Souto Maior et al. (1996). Gestão local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 101-122.
- FORTES, Alexandre. (1996). Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. *Cadernos ABONG*. São Paulo, ABONG, nº 15, jul., pp. 21-33.
- FOX, Jonathan A. & VIANA JUNIOR, Aurélio. (1997). As coalizões transnacionais de organizações da sociedade civil e as reformas dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento: algumas proposições para um debate. *Informativo INESC*. Brasília, INESC, nº 78 (encarte), set., pp. 1-4.
- FRADE, Laura. (1997). O Banco Mundial na mira das mulheres. In: *Observatório da cidadania: monitorando o desenvolvimento*. Montevideu, Instituto Del Tercer Mundo, nº 1, pp. 67-73.
- FRANCO, Augusto. (1993). Solidariedade como nova opção ético-política. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, out.
- _____. (1994a). A ação cidadã na nova realidade política brasileira. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, ano II, nº 21, out.
- _____. (1994b). Ação local: uma nova opção de participação ético-política. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, ano II, nº 14, mar.
- FRASER, Nancy. (1994). Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actuality existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press.
- FRIBERG, Mats & HETTNB, Bjorn. (1988). Movilización local y política del sistema mundial. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid, UNESCO, nº 117, set., pp. 361-400.
- FRIEDMANN, John. (1996). *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras (Portugal), Celta Editora.
- FURTADO, Paulo & GOIÁS, Jussara. (1994). Orçamento Público, desvendando a caixa preta. *Subsídio INESC*. 3ª ed., Brasília, INESC, ano II, n. 15.
- GADOTTI, Moacir & PEREIRA, Otaviano. (1989). *Pra que PT-origens, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo, Cortez.
- GALAN, Cesar. (1992). Movimientos Vecinales, ONGs y solidaridad. *Revista Leviatan*. Madrid, nº 48, pp. 33-43.
- GALTUNG, Johan. (1992). Desafios y horizontes de los Movimientos Sociales en el umbral del siglo XXI. In: I CONGRESO INTERNACIONAL DE MOVIMIENTOS SOCIALES. *Cuadernos de la red CIMS*. Madrid, Red Cimis, nº 2.

- GENRO, Tarso. (1995). Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata. *Poder local, participação popular: construção da cidadania*. São Paulo, FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS, publicação nº 1, fev., pp. 19-27.
- GEP/URPLAN/PUC — Grupo de Educação Popular. (1988). *Que história é essa: Conselhos Populares*. Caderno nº 1. 2ª ed., São Paulo, GEP.
- GHILS, Paul. (1995). Le concept et les notions de société civile. *Transnational Associations*. Bruxelas, Union des Associations Internationaux, nº 3, maio/jun., pp. 136-155.
- GIDDENS, Anthony. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, UNESP.
- _____. (1994). Admirável Mundo Novo: o novo contexto da política. *Caderno do CRH*. Salvador, CRH/UFBa, nº 21, jul., pp. 9-28.
- _____. (1996). *Mas allá de la izquierda y la derecha: el futuro de las políticas radicales*. Madrid, Cátedra.
- GOHN, Maria da Glória. (1995). *História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo, Loyola.
- _____. (1997). *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo, Loyola.
- GONZALEZ, José L. Ramirez. (1992). *La participación ciudadana en los países nórdicos*. In: CONFERENCIA EUROPEA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS. Córdoba (Espanha), Ayuntamiento de Cordoba, Femp, mimeo., nov., pp. 1-18.
- GOULART, Jefferson O. (1995). *Esquerda e poder: a gestão petista na Prefeitura Municipal de Piracicaba (1989-1992)*. Anteprojeto de Pesquisa de Mestrado Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP.
- GRZYBOWSKI, Cândido. (1987). *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis, Vozes/FASE.
- GUEDES, Nair Barbosa. (1987). Mulher, Participação Popular e Constituinte. In: MICHILES, Carlos (org.). *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GUIMARÃES, Ivan G. Ribeiro. (1994). Câmaras setoriais: histórico, constituição e perspectivas. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 8, nº 3, jul./set., pp. 15-22.
- GUTHRIE, Robin. (1994). Civique, civil ou servile?. *Transnational Associations*. Bruxelas, Union des Associations Internationaux, nº 3, maio/jun., pp. 148-157.
- GUTMANN, Amy. (1995). A desarmonia da democracia. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nº 36, pp. 5-37.
- GYFORD, John. (1991). *Citizens, consumers and councils local government and the public*. Hampshire, MacMillan.
- HABERMAS, Jürgen. (1983). Participação política. In: CARDOSO, F. H. & MARTINS, Carlos Estevam. *Política e Sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional, 2 v.

- HABERMAS, Jurgen. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____. (1987). *Teoria de la Acción Comunicativa*. Madrid, Taurus, 2 v.
- _____. (1990). Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, CEBRAP, nº 26, mar., pp. 100-113.
- _____. (1992). *Factivity and Validity*. Mimeo.
- _____. (1994). Further Reflections on the Public Sphere. In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MIT Press.
- _____. (1995). Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nº 36, pp. 39-53.
- _____. (1997). *Direito e democracia: entre a factividade e a validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2 v. Tradução de *Factivity and Validity*: Flávio Beno Siebeneichler.
- HIRST, Paul. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- HUERTAS, J. M. & ANDREU, Marc. (1996). *Barcelona en lluita (el moviment urbà, 1965-1996)*. Barcelona, Federació de Associació de Vecins de Barcelona.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994). *A terceira onda. A democratização do Século XX*. São Paulo, Ática.
- IANNI, Octavio. (1992). *A sociedade global*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- INESC. (1997). Banco Mundial: a quem serve o Estado. *Informativo INESC*. Brasília, INESC, nº 79, 1-4, nov.
- INFORMATIVO. (1997). Salvador, Comitê-BA do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, jul. 1997.
- INFORMATIVO FOLHA DO SISAL. (1997). Valente (BA), APAEB, nºs 33/41, mar. 1977/nov. 1997.
- INFORMATIVO INESC. Brasília, INESC, nºs 1/10, mar./dez. 1990; nºs 12/19, abr./dez. 1991; nºs 20/29, mar./dez. 1992; nºs 31/40, mar./dez. 1993; nºs 43/52, maio/dez. 1994; nºs 54/63, maio/dez. 1995; nºs 64/71, mar./dez. 1996; nºs 72/79, abr./out. 1997.
- INGRAO, Pietro. (1980). *As massas e o poder*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SÓCIO-ECONÔMICAS-IBASE. (1989). *Catálogo de Experiências Participativas 1987/1989*. Rio de Janeiro, IBASE, 3 v.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (1990). *Participação político-social*. Rio de Janeiro, IBGE, 2 v.
- _____. (1997). *Pesquisa Mensal de Emprego-Associativismo, Educação e Trabalho*. Rio de Janeiro, IBGE.

- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS PARA ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA — IEPALA (1990). *Guía Municipal para la cooperación: la solidaridad Norte-Sur, un reto para las instituciones locales*. Madrid, IEPALA.
- . (1990). INSTITUTO DEL TERCER MUNDO (ITeM). (1997), *Guía del Mundo 1996-1997: el mundo visto desde el Sur*. Montevideo y Madrid, IEPALA/ITeM.
- INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA — IECC. (1993). *Governar para as peculiaridades: administrações municipais do interior do Ceará, trilhando o êxito*. Fortaleza, IECC e UNICEF.
- INTERMON. (1996). *La realidad de la ayuda*. Madrid, Intermón.
- JACOBI, Pedro. (1987). Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura dos anos 70 e 80. *BIB — Boletim Bibliográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, ANPOCS, nº 23, 1º semestre, pp. 18-34.
- . (1989). *Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo, 1974-84*. São Paulo, Cortez.
- . (1990). Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nº 20, pp. 121-143.
- . (1996). Ação da Cidadania (Pesquisa Data-Folha). *Jornal da Cidadania*. Rio de Janeiro, nº 30, dez. 95/jan. 96, p. 10.
- JEANTET, Thierry. (1991). *Démocratie directe, Démocratie Moderne*. Paris, Entente.
- JONAS, Susanne. (1996). *Las metas y los procesos de paz en Guatemala*. Califórnia, Escuela de Estudios de America Latina en la Universidad de Santa Cruz, mimeo.
- JORNAL DA ABONG. São Paulo, ABONG, nº 9, jan. 1995; nºs 11/14, ago. 1995; mar. 1996.
- JORNAL DA CIDADANIA. Rio de Janeiro, IBASE, ano 1, nº 8, 16/31 jan. 1995; ano 2, nºs 24, set. 1995; 29 dez. 1995; nºs 30/41, jan./julho 1996 (quinzenal); ano 3, nºs 58, ago. 1997; nºs 61/63, nov./dez. 1997.
- JORNAL DO DIAP. (1996). Brasília, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Ano XI, nº 119, out. 1996.
- JUÍZES PARA A DEMOCRACIA. São Paulo, Associação Juízes para a Democracia. Ano 3, nºs 5 e 3, jul./dez. 1995; ano 4, nºs 7/8, mar./jul. 1996; ano 4, nºs 10/11, abr./set. 1997.
- KECK, Margareth. E. (1991). *A lógica da diferença. O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo, Ática.
- KEMP, Eric. (1996). Construcción de la sociedad civil: papel de las fundaciones en Europa Central y Oriental. *Documentación Social*. Madrid, Cáritas, nº 103, abr.-jun., pp. 229-241.
- KOWARICK, Lúcio. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. Coleção Estudos Brasileiros, v. 44.

- KOWARICK, Lúcio. (org.). (1994a). *São Paulo passado e presente: as lutas sociais e a cidade*. 2ª ed., São Paulo, CEDEC/Paz e Terra.
- _____. (1994b). Investigación urbana y sociedad: comentários sobre nuestra America. *Revista EURE*. Santiago do Chile. V. XX, nº 59, pp. 37-45.
- KOWARICK, Lúcio & SINGER, André. (1994). A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. In: KOWARICK, L. (org.). *São Paulo passado e presente: as lutas sociais e a cidade*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LANDIN, Leilah. (1994). *Ação da cidadania contra a miséria e pela vida: ONGs, filantropia e o enfrentamento da crise brasileira*. Rio de Janeiro, ISER/UERJ, mimeo.
- _____. (1995). *Notas sobre a Campanha do Betinho: ação cidadã e diversidades brasileiras*. XIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, mimeo.
- LA VANGUARDIA. (1997). Barcelona, 15 jun., p. 13.
- LA VEU DEL CARRER. (1997). Barcelona, Federació de Associacion de Veïns de Barcelona (FAVB), nº 45, mar./abr. 1997, pp. 1-20; nº 46, maio/jun. 1997, pp. 1-24.; nº 47, jul./ago. 1997, pp. 1-20.
- LEAL IVO, Anete Brito (coord.). (1997). *Governabilidade e governança urbana: o caso de Salvador*. Salvador, CRH/UFBA, IUPERJ/Projeto GURI/Universidade de Toronto, mimeo.
- LEITE, Marcia da Silva Pereira. (1990). Bolonha, aproximação entre democracia representativa e democracia direta. *Proposta*. Rio de Janeiro, FASE, nº 45, ago., pp. 38-42.
- LOJKINE, Jean. (1981). *O Estado Capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- LOSTAO, Salvador Soler. (1992). Participação Popular: movimentos sociais urbanos em espaços institucionais (Prezeis). In: SOARES, J. A. & LOSTAO, Salvador Soler. *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro, Rio Fundo.
- MACHADO, Eduardo Paes et al. (1987). *Poder e participação política no campo*. São Paulo/Salvador, CERIFA, CAR/CEDAP-CENTRU.
- MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- MAINWARING, Scott. (1989). Os movimentos populares de base e a luta pela democracia: Nova Iguaçu. In: STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARICATO, Ermínia. (1995). Reforma urbana e hegemonia popular. *Revista da ANSUR*. São Paulo, ANSUR, jan., pp. 21-22.
- MARTINS, Carlos Estevam. (1993). *O circuito do poder. Democracia, Participação e Descentralização*, São Paulo, FFLCH/USP, tese de livre-docência, mimeo, 3 v.
- MARTINS, José de Souza. (1993). *A chegada do estranho*. São Paulo, Hucitec.
- MASSOLO, Alejandra. (1998). Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, pp. 40-54, nº 24.

- MELO, Marcus André B. C. (1993a). Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República. *Agenda de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IUPERJ, nº 4.
- _____. (1993b). Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, nº 23, out., pp. 7-14.
- MELUCCI, Alberto. (1989). Um objetivo para os movimentos sociais. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nº 17, jun., pp. 49-66.
- MENEZES, Alexandre. (1994). Estado, cooperação e cidadania. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 23-27 nov., mimeo.
- MEZZANA, Daniele. (1994). El asociacionismo en Europa: su pluralidad. *Documentación Social*. Madrid, Caritas, nº 94, jan./mar., pp. 23-34.
- MICHELS, Robert. (1959). *Political Parties*. New York, Dover Publications.
- MICHILES, Carlos et al. (1989). *Cidadão Constituinte, a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MINAÑO, Santiago. (1997). *Estudio anual de la vida asociativa en España*. Madrid, CAVE (em elaboração).
- MOISÉS, J. Alvaro. (1982). O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, J. A. et al. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro, CEDEC e Paz e Terra.
- _____. (1990). *Cidadania e participação*. São Paulo, CEDEC/Marco Zero.
- _____. (1994). *Os brasileiros e a democracia (bases sócio-políticas da legitimidade democrática no Brasil)*. São Paulo, FFLCH, Universidade de São Paulo. Tese de livre-docência.
- MONTAÑES, M. et al. (1994). El asociacionismo en España y Europa: propuesta metodologica para la realización de una investigación participativa. *Documentación Social*. Madrid, Caritas, nº 94, jan./mar., pp. 251-263.
- MONTORO, Franco. (1990). *Participação: desenvolvimento com democracia*. São Paulo, Nossa Editora.
- MONZÓN, José Luis. (1996). Raices y perspectivas de la economia social. *Documentación Social*. Madrid, Caritas, nº 103, abr./jun., pp. 105-121.
- MOURA, Clóvis. (1994). *Dialética radical do Brasil Negro*. São Paulo, Anita Ltda.
- MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA (MOC). (1993). *Uma experiência de participação na administração pública municipal*. Feira de Santana, MOC, mimeo.
- _____. (1995). *Como fiscalizar o dinheiro público*. Feira de Santana (BA), MOC.
- NGLS. (1996). *The United Nations NGOs and global governance. Challenge for the 21st Century*. Genebra, NGLS.
- NISTRAL, Tomás Alberich. (1993). La crisis de los movimientos sociales y de las asociaciones de los años noventa. *Documentación Social*. Madrid, Caritas, nº 90, jan./mar., pp. 101-113.

- NISTRAL, Tomás Alberich. (1994). Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España. *Documentación Social*. Madrid, Caritas, nº 94, mar./abr., pp. 53-64.
- NOGUEIRA, Marcos Aurélio. (1994). A sociedade civil contra a política? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 8, nº 2, abr./jun., pp. 21-25.
- NOVAES, Regina Reyes. (1994). *Nordeste Estado e sindicalismo: o PAPP em questão*. Rio de Janeiro, Centro Ecumênico de Informação (CEDI).
- NUNES, Edson. (1993). *Organizações populares, ONGs e poder local*. Recife, ETAPAS.
- OCUC. Barcelona: Organització de Consumidors i usuaris de Catalunya, nº 37, jul./ago. 1994, pp. 1-36; nº 38, nov./dez. 1994; nº 44, dez. 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. (1988). Hiatos, Instituições e perspectivas democráticas. In: O'DONNELL, G. & REIS, Fábio, W. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- _____. (1991). Democracia Delegativa. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, CEBRAP, nº 31, out., pp. 25-40.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. & WHITHEAD, Laurence (eds.). (1988). *Transições do Regime Autoritário*. São Paulo, Vértice, 3 v.
- OFFE, Claus (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____. (1989). *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense.
- OLIVEIRA, Ildes Ferreira. (1987). *A luta pela autonomia e a participação política dos camponeses: um estudo das microrregiões de Feira de Santana, Serrinha, no Estado da Bahia*. Campina Grande, Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, mimeo. Dissertação de Mestrado em Sociologia.
- OLIVEIRA, Ildes Ferreira & BAPTISTA, Naidison. (1995). *Programas emergenciais no semi-árido: um estudo comparativo*. Feira de Santana (BA), MOC.
- OLIVEIRA NETO, Valdemar de. (1991). ONGs e Fundos Públicos. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, ano 12, nº 37, set./dez.
- OLSEN, Johan (1990). *Organized democracy political institutional in a Welfare State. The case of Norway*. Oslo, Universitetsforlaget.
- PAILLART, Isabelle. (1995). La démocratie local et nouvelles techniques d'information et communication. *Pouvoirs*. Paris, Seuil, nº 73, abr., pp. 69-78.
- PATEMAN, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. (1995). As gestões petistas democráticas populares como princípio de cidadania ativa: uma avaliação do orçamento participativo nas prefeituras de Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O FUTURO DA CIDADE LATINO-AMERICANA. Belo Horizonte, Prefeitura de Belo Horizonte, ago., mimeo.

- PEREZ-DIAZ, Victor. (1994). *La primacia de la sociedad civil*. Madrid, Alianza Editorial.
- _____. (1997). *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid, Taurus.
- PETRAS, James. (1995). El informe Petras: padres, hijos: dos generaciones de trabajadores españoles. *Ajo Blanco*. Barcelona, Ajo Blanco, número especial-3, verano.
- _____. (1997). La izquierda devuelve el golpe. *Ajo Blanco*. Barcelona, Ajo Blanco, número especial, America Latina, primavera.
- PIZZORNO, Alessandro. (1985). Sobre la racionalidad de la opción democrática. In: PIZZORNO, A. et al. *Los limites de la democracia*. Buenos Aires, CLACSO.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. (1997). *Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência do orçamento participativo (1989-1996)*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pp. 1-10.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. (1991). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid, Centro de Comunicación, Investigación, y Documentación entre Europa, España y America Latina.
- PROPOSTA. Rio de Janeiro, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). (Revista trimestral.) Ano 22, nº 60, mar. 1994, pp. 1-88; ano 23, nº 64, mar. 1995, pp. 1-72.
- PRZEWORSKI, Adam. (1994). *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- _____. (1995). O futuro será melhor. *Veja*. São Paulo, 18 out., pp. 7-10. (Entrevista.)
- PUIG, Tony (org.). (1995). *El libro rojo de las asociaciones de voluntarios*. Dossiers Associatiu: edició especial/3. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- QUERÉ, Louis. (1992). L'espace public: de la théorie politique à la méta-théorie sociologique. *Quaderni*. Paris, nº 18, automne, pp. 75-91.
- RECIO, Albert. (1993). Movimiento urbano, ecología e intereses sociales: experiencias de la Barcelona post-olímpica. *Mientras Tanto*. Barcelona, Mientras Tanto, nº 54, maio-jun.
- REIS, Fábio Wanderley. (1988). Consolidação democrática e construção do Estado. Notas introdutórias e uma tese. In: REIS, F. W. & O'DONNELL, G. *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- _____. (1993). Cidadania, mercado e sociedade civil. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 24-25 out., mimeo.
- REVISTA DEMOCRACIA. Rio de Janeiro, IBASE. v. X, nº 104, jul./ago. 1994, pp. 3-34; v. XI, nº 109, jan./fev. 1995, pp. 3-34; v. XI, nº 111, mar./abr., 1995, pp. 3-34.
- REVISTA ECHOS DU FOVAD. Dakar, Federação de organizações voluntárias de desenvolvimento, nº 1, jan./maio 1991, pp. 1-26.
- REVISTA EL VIEJO TOPO. Barcelona, nº 103, enero 1997, pp. 3-82.

- REVISTA POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS. Rio de Janeiro, IBASE, v. VIII, nº 78, abr. 1992, pp. 3-34; v. VIII, nº 85, out./nov. 1992, pp. 3-34.
- RIECHMANN, Jorge & BUEY, Francisco F. (1994). *Redes que dán libertad. introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona, Paidós.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. (1992). Corrupção, indignação e política. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, Cad. 1, 31 ago., p. 3.
- RODRIGUEZ, Alfredo (org.) (1996). *Patrimonio societal e intervenciones urbanas — 13 experiências en la America Latina*. Chile, Ed. Sur.
- ROQUE, Átila & CORREA, Sonia. (1997). *Observatório da Cidadania*. Montevideu, Instituto do Terceiro Mundo.
- ROTH, Roland. (1989). A política local dos Verdes nas cidades da Alemanha Ocidental. *Espaço & Debates*. São Paulo, NERU, ano IX, nº 26, pp. 53-64.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1983). *Do contrato social*. São Paulo, Abril Cultural.
- SANCHEZ, Izabel et al. (1994). Condicions de vida i valors dels joves de Barcelona. *Barcelona Societat*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, nº 12, pp. 39-51.
- SANI, Giacomo. (1986). Participação política. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. da Universidade de Brasília.
- SANTOS, Milton et al. (1994). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec/Anpur.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. (1993). *Razões da desordem*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Rocco.
- SARTORI, Giovanni. (1994). *A Teoria da democracia revisitada*. São Paulo, Ática, 2 v.
- SCHANKE, Liss. (1994). Igualdad de oportunidades para las mujeres en Noruega. Ciertos resultados hasta ahora y tareas importantes para el futuro. In: HERRERA, F. *Izquierda Europea y poder local*. Madrid, Alfa-Delta.
- SCHERER-WARREN, Ilse. (1993). *Redes de movimientos sociais*. São Paulo, Loyola.
- _____. (1994). Organizações Não-Governamentais na América: seu papel na construção civil. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 8, nº 3, pp. 6-14.
- SCHILLER-DICKUT, Reiner. (1994). La participación ciudadana en los países del norte de Europa. In: HERRERA, F. *Izquierda europea y poder local*. Madrid, Alfa-Delta.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SECRETARIAT D'ENTITATS DE SANTS, HOSTAFRANCS I LA BORDETA. (1996). Barcelona. *Relatório Anual*, 59 p.
- SENILLOSA, Ignácio de. (1996). El papel de las ONGs en el Norte. In: CONFERENCIA SUR-NORTE. Madrid, Intermón-Fundación para el Tercer Mundo, maio/jun., mimeo, pp. 3-19.

- SILVA, Álvaro L. Vasconcelos et al. (1993). *APAEB: uma história de fibra e subsistência*. Valente (BA), APAEB.
- SILVA, Ana Amélia. (1991). Cidade, leis e direitos: (re)pensando a cidadania. In: XV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, ANPOCS, 15-18 out.
- SILVEIRA, Maria Lúcia. (1991). *Discurso participativo: fragilidades e ambivalências*. São Paulo, PUC, mimeo. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais.
- SIMÕES, Júlio de Assis. (1992). *Dilema da participação popular. A etnografia de um caso*. São Paulo, ANPOCS/Marco Zero.
- SINGER, Paul. (1994). *Poder público e organizações populares no combate à pobreza: a experiência do Governo Luiza Erundina em São Paulo, 1989-1992*. In: SEMINÁRIO GOVERNABILIDADE E POBREZA. Rio de Janeiro, IUPERJ/Urban Date/Universidade de Toronto, 29 jun.-1º jul., mimeo.
- SIQUEIRA, José do Carmo Alves. (1995). Alerta para a vida ameaçada: um combate à violência no campo. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, nº 23, ano III, maio.
- SOARES, José Arlindo. (1982). *A Frente do Recife e o Governo Arraes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____. (1992). Descentralização e participação: A Prefeitura nos Bairros. In: SOARES, J. A. & LOSTAO, Salvador Soler. *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro, Rio Fundo.
- _____. (1996). *Legitimidade política e reconhecimentos sociais nas gestões municipais inovadoras*. São Paulo, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Publicação nº 2, pp. 31-39.
- SOARES, J. A. & LOSTAO, Salvador Soler. (1992). *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro, Rio Fundo.
- SOLER, Salvador. (1995). Experiências democráticas de Participação Popular nas Prefeituras. In: VILLA-BOAS, Renata & TELLES, Vera. *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. São Paulo, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. Publicação nº 1, pp. 59-61.
- SOLO URBANO. São Paulo, ANSUR. Ano IX, nº 28/35, set. 1995/out. 1996.
- SOUZA, Herbert. (1982). Município de Boa Esperança: participação popular e poder local. In: MOISÉS, J. Álvaro et al. *Alternativas populares da democracia Brasil: anos 80*. Petrópolis, Vozes/CEDEC.
- SOUZA, Izabel. (1985). Reflexões sobre a participação política. *Revista Ciências Sociais Hoje — Estado Participação Política e Democracia*. Brasília, ANPOCS, nº 3, pp. 69-79.
- SOUZA JUNIOR, Homero de. (1996). Guia de Atuação do Poder Legislativo local em matéria de Orçamento Público. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, ano IV, nº 29, set.
- STEDILE, João Pedro & FREI SERGIO. (1990). *La lucha por la tierra en el Brasil*. Barcelona, Comitè de suport al MST a Catalunya/São Paulo, Secretaria Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

- SUNYER, Roger & BORJA, Jordi. (1997). *Vers una ciutadania europea. Els drets civics i socials: des de la perspectiva dels poders locals*. Barcelona, Ecoconcern, nº 47, gener.
- TEIXEIRA, E. C. (1992). Cidadania e poder local. *Cadernos CEAS*. Salvador, CEAS, nº 137, jan./fev., pp. 46-58.
- _____. (1993). Participação popular e poder local: um exercício de cidadania. *Caderno CRH/UFBA*. Salvador, CRH/UFBA, nº 18, jan./jun., pp. 49-76.
- _____. (1995). Sociedade civil: ações coletivas e organizações nos municípios. Salvador, mimeo.
- _____. (1996). Orçamento Municipal. A participação da sociedade civil na sua elaboração e execução. *Subsídios INESC*. Brasília, INESC, ano IV, nº 28, maio.
- TELLES, Vera. (1990). Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social; Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, Departamento de Sociologia da FFLCH, USP, v. 2, nº 1, 1º sem., pp. 23-48.
- _____. (1993). Pobreza, movimentos sociais e cultura política. Notas sobre as (difíceis) relações entre pobreza, direitos e democracia. In: XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 24-25 out.
- _____. (1994). Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLA-BÔAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, PÓLIS, publicação nº 14, pp. 43-53.
- TELLO, Enrico. (1996). "Barcelona estalvia energia": una propuesta de democracia participativa para el cambio de modelo de ciudad. *Ecología Política* (cuadernos de debate internacional). Barcelona, nº 11, pp. 43-56.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. (1977). *A democracia na América*. São Paulo, Ed. da USP.
- TOMASIN, Paolo (1994). Redes: introdução conceitual. *Gaveta Aberta*. Recife, EQUIP, nº 1, nov., pp. 19-23.
- TOURAINÉ, Alain. (1989). *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. São Paulo, Trajetória Cultural.
- _____. (1994). *Qu'est-ce que la Démocratie?* Paris, Fayard.
- TRANSNATIONAL ASSOCIATIONS. Bruxelas, Union des Associations Internationaux, nº 2, mar./abr. 1994; nº 3, maio/jun. 1994; nº 3, maio/jun., 1995; nº 3, maio/jun. 1996; nº 5, set./out. 1996.
- TUSELL, Javier. (1997). *La revolución pos-democrática*. Oviedo (Espanha), Ed. Nobel.
- UNRISD. (1995). *Estados de desorden-los efectos sociales de la globalización*. Informe para la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social. Genebra, UNSRID.
- VELLA CIUTAT. (1997). Barcelona, Associació de veïns del Casc Antic, nº 19, primavera.
- VIANA, Aurélio. (1997). O processo de solicitação do Painel de Inspeção do Banco Mundial para o Projeto Itaparica. *Subsídio INESC*. Brasília, INESC, ano V, nº 35, nov.

- VILLASANTE, Tomás. (1991). *Movimiento Ciudadano e Iniciativas Populares*. Cuaderno nº 16, Madrid, Noticias Obreras y Ediciones Hoac, abr.
- _____. (1995). *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid, HOAC.
- VIVRE AUTREMENT. (1996). Istambul: ENDA. In: Conferência *Habitat II*, 3-14 jun.
- WATERMAN, Peter. (1994). Globalization, civil society, solidarity. *Transnational Associations*. Bruxelas, Union des Associations Internationaux, nº 2 (1ª parte), mar./abr., pp. 66-85; nº 3. (2ª parte), maio/jun.
- WEFFORT, Francisco. (1992). Novas democracias. Que democracias. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, nº 27, pp. 5-30.
- WOLF, Otto. (1992). La participación ciudadana en los países del norte de Europa. In: CONFERENCIA EUROPEA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS. Córdoba (España), Ayuntamiento de Córdoba, FEMP, nov., mimeo., pp. 1-18.
- WOLFE, Alan. (1991). Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil. In: IBASE, *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro, IBASE.
- ZIMMERMAN, Joseph. (1992). *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. México, Ed. Limusa.

Sem idealizar ou superestimar essas experiências, demonstra de que modo elas estimulam outros valores e constroem ou ampliam espaços públicos como arenas de expressão, formulação, debate e tematização de questões sociais, além de contribuir para o desenvolvimento de novas relações entre a sociedade e o poder público.

Desvelando fenômenos ainda pouco aparentes, que representam novas modalidades de resistência à dominação e à exclusão, assim como tentativas de construir outras alternativas de convivência social, o livro do professor Elenaldo Teixeira termina extrapolando a sua temática e objetivos, ao mostrar como vêm sendo plantadas e estão germinando sementes de mudanças e de construção de um futuro melhor.

Inaiá Carvalho

Um mapeamento analítico da dinâmica do local e do global no campo da cidadania. Eis uma tarefa que não demanda pouco, seja qual for a área a ser coberta. Mais ainda quando está em questão a efervescência da presença e da atuação das múltiplas entidades que vão tecendo por toda a parte a rede daquilo que um termo bastante abrangente denomina sociedade civil. Para Elenaldo Teixeira, professor da Universidade Federal da Bahia, trata-se de mostrar neste livro o que existe nessa área, onde existe e o que se vem fazendo. Mas isso, que já é uma grande contribuição, é só o começo. O núcleo do livro está dedicado a uma meticulosa análise do significado das novas formas de participação cidadã perante os desafios e as promessas de algo novo, a que ele dedica a mais séria atenção: a constituição de uma sociedade civil global.

Gabriel Cohn

CORTEZ
EDITORA



ISBN 85-249-0795-9



9 788524 907951