

## **ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político**

*Silvio Caccia Bava*

*Silvio Caccia Bava é sociólogo, coordenador executivo do Instituto Pólis e membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.*

*Publicado em: 12/12/2003*

Capítulo da publicação "Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos"

No debate em pauta, represento um esforço de articulação de uma Rede Latina Americana de Associações Nacionais de ONGs e de algumas redes importantes como o Ceaal e a Alop. E nesta condição também quero saúdo os companheiros que participaram da mesa: primeiramente, Pedro Pontual, que coordenou a mesa, presidente do Ceaal, uma rede que tem 20 anos e que trabalha a questão da educação de adultos e a educação popular na América Latina e que conta com mais de 200 associadas em todo o continente. Quero saudar também o Luiz Dulci, como Ministro, mas também recordando todo seu passado de lutas – e o presente de lutas – como sindicalista e também como construtor, na sociedade civil, das articulações, das redes, dos movimentos, que estão conseguindo ampliar a cidadania e criar novas condições políticas de afirmação de direitos entre todos nós.

Acho importante fazer este tipo de saudação porque eu creio que o primeiro passo para poder discutir o tema da relação da sociedade civil com o Estado, nesses novos marcos de democratização na América latina, é recuperar a trajetória histórica que nós tivemos desde os regimes autoritários, em nossos países, de construção de grupos de cidadãos que se organizam na defesa de direitos. Por intermédio desses grupos, articulou-se a sociedade civil, criaram-se os movimentos e ampliaram-se os espaços públicos de participação, tão valorizados neste momento entre nós.

Recuperar essa trajetória significa, num primeiro momento, reconhecer que houve um esforço molecular na sociedade, no sentido da organização por bairro, por fábrica, por regiões, onde grupos de operários e de associações de moradores, onde o papel da teologia da libertação e das comunidades de base, tiveram um papel fundamental. No momento seguinte, a partir de meados dos anos 1980, nós vamos ver o início da construção de redes de entidades da sociedade civil – redes de ONGs, redes de movimentos, redes, enfim, que acabam tendo um papel cada vez mais importante e que vão articular, por sua vez, espaços internacionais e nacionais, gerando, por exemplo, esta mesa de articulação de associações nacionais de ONGs da América Latina e gerando a própria possibilidade do Fórum Social Mundial. Nós não podemos deixar de reconhecer que o Fórum não nasceu há três anos: o Fórum nasceu de um esforço de militância, de um esforço de mobilização da sociedade civil, que já conta com décadas entre nós.

Inicialmente, falarei de qual é o papel que eu compreendo que

estas redes estão assumindo, com uma importância crescente neste novo cenário. Para que servem essas redes de ONGs, para que servem essas associações nacionais, para que servem essas articulações internacionais? Eu diria que o primeiro ponto é construir uma mediação entre os organismos de base – que se acumularam nesse passado de organização da sociedade civil – e o mundo da política. É um trabalho de mediação; é um trabalho que tem dois sentidos fundamentais.

O primeiro, é o de politizar o social. Isso quer dizer que cada um dos moradores dessas regiões, onde atuam as ONGs e as redes de movimentos, encaram as suas necessidades cotidianas como demandas. Politizar o social significa reconhecer que essas demandas só podem ser respondidas por políticas públicas. E essas demandas, então, precisam se transformar em questões não mais de reivindicação, mas em questão de disputa de alternativas de políticas públicas.

O segundo ponto fundamental para identificar o papel dessas redes é a socialização da política, em um momento de democratização dos nossos países. No entanto, a transição é ainda limitada, muitas vezes conservadora, para tornar um indivíduo cidadão, torná-lo capaz de ser ativo em termos da construção de seus direitos, capaz de se incorporar a coletivos e, por meio desses coletivos, disputar uma transformação social, disputar a transformação das políticas públicas.

Isso é atribuir à cidadania o papel do exercício da política, é não reservar o exercício da cidadania apenas à esfera dos partidos, à esfera do Estado, mas perceber que essa cidadania se permeia, se infiltra, se articula em todo o meio social, em todo o tecido social, e é justamente essa articulação no tecido social que permite a transformação de cada indivíduo, de um cidadão passivo, concebido pelos regimes autoritários como um cidadão de segunda categoria, em um cidadão pleno, em um cidadão ativo, em um cidadão capaz de se articular coletivamente e fazer valer os seus direitos.

Essas duas premissas dão a identidade dessas redes, dão a identidade e a perspectiva do trabalho social que a Mesa de Articulação de Associações Nacionais, assim como a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e as redes temáticas têm desenvolvido. A pergunta é: quais são os objetivos deste trabalho? Para que ele serve? Por que essas redes, essas pessoas, se comprometem, dedicam o seu tempo, se mobilizam, sacrificam muitas vezes outros afazeres e responsabilidades?

Eu vejo dois objetivos fundamentais dessa construção de cidadania, dessa construção de novos espaços públicos, da atuação das redes.

Um dos objetivos é a democratização da democracia. Significa reconhecer que nós vivemos em democracias mais formais do que efetivas, que as democracias na América Latina não conseguiram socializar o poder, que as democracias da América Latina, muitas vezes, ainda permanecem sob o controle das elites e que precisam ainda de pressões da sociedade para se alargar, para se ampliar, para estender os seus direitos, para envolver o conjunto da sociedade.

O outro objetivo é a redistribuição da riqueza. A democratização só será substantiva se construir mecanismos, políticas públicas, capazes de operar a redistribuição da riqueza. Nossos países passaram a década de 1990 e entraram no século XXI mantendo um padrão de acumulação que continua beneficiando apenas as elites. Mesmo aqueles, como o Chile, que conseguiram manter índices de crescimento mais significativos, não conseguiram reduzir a diferença entre ricos e pobres. Mas o fato é que, no conjunto dos países da América Latina, assim como em outras regiões do mundo, o que se verificou foi um empobrecimento generalizado, uma verdadeira regressão no padrão de vida da população. Não há, na América Latina, indicadores que possam demonstrar que no passado recente houve em qualquer dos seus países redistribuição da riqueza. A América Latina é o continente mais desigual entre todos os continentes. O continente que, por excelência, tem a marca da pobreza e da riqueza extrema.

Se nós observarmos os indicadores das Nações Unidas, nos anos 1960, a diferença entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres do planeta era de 30 para 1. Em 1990, essa diferença chega, de uma maneira geral no mundo, a 82 para 1. Na América Latina, ela é mais acentuada, ela tem a marca dos processos impostos por uma elite que cada vez mais tem dificuldades de se sustentar, em função dos processos sociais aos quais eu vou me referir.

Diante dessa realidade, qual é o desafio que mobiliza a todos? O principal desafio que a cidadania e essas redes têm a enfrentar, na politização do social, é o de desnaturalizar a pobreza e a exclusão social. É tornar visível, para o conjunto da sociedade, que a pobreza é uma construção histórica, é uma construção de séculos em nosso continente e ela depende fundamentalmente da ação do Estado e das ações das políticas públicas para se efetivar nos processos de aumento da exclusão, nos processos de aumento da pobreza, nos processos de aumento da desigualdade.

O papel do Estado é central na formulação de políticas que concentram ou redistribuem a riqueza e a renda, como é reconhecido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa organização levanta a questão de que assim como as políticas públicas historicamente têm feito a promoção da desigualdade e da exclusão social, são elas que podem corrigir essa desigualdade, promover políticas de redistribuição da riqueza, promover políticas de participação e incorporação da cidadania.

É preciso, ao tentar desnaturalizar esta questão da pobreza, começar a enfrentar alguns mitos com os quais nós nos envolvemos. Por exemplo, a separação da economia das questões sociais. Não é possível mais pensar que haja uma lógica independente de um modelo econômico e do benefício social que ele pode gerar para a sociedade. Vale salientar também alguns outros mitos, que cumprem um importante papel ideológico. Por exemplo: o mito dos programas de combate à pobreza, que não combatem a pobreza; o mito dos programas de inclusão social, que não incluem; o mito dos programas de desenvolvimento local, que não desenvolvem; o mito dos programas de geração de emprego e renda, que não geram trabalho. Ou seja, são coisas que muitas vezes ocupam nossas agendas – as agendas da militância, das organizações da sociedade civil, e que precisam ser revistas nos seus marcos. É preciso

reconhecer também que, com a riqueza que temos, ninguém teria de passar fome. Já há uma riqueza no mundo, na América Latina, no Brasil, suficiente para erradicar qualquer pobreza absoluta, qualquer insuficiência que nós tenhamos.

Tratarei, agora, mais objetivamente, a questão que eu considero que seja o núcleo desta discussão. Nós herdamos um Estado vertical, autoritário, hierárquico, centralista, e justamente por conta deste modelo de gestão, desta organização do Estado, é que se tornam possível essas políticas públicas que geram exclusão e pobreza.

Por isso que nós temos na nossa agenda social, na América Latina, temas como a reforma agrária, como a reforma tributária, como a reforma política. Esses temas dizem respeito à superação de um modelo de gestão, de um modelo de Estado. O tema da reforma do Estado, da democratização da gestão pública, torna-se central na perspectiva de reorientar a ação coletiva, por intermédio deste Estado, para a equidade social, para justiça social, para eliminação da desigualdade. Para que isso possa acontecer, a história tem nos demonstrado que existem alguns processos que são chaves. Por exemplo, o processo de descentralização das políticas públicas, o processo de abertura de Estado à participação da sociedade, o processo de transparência do Estado, oferecendo à cidadania as opções e as informações capazes de orientar as escolhas, as votações, os processos de participação mais ampla.

E, finalmente, o desenvolvimento de mecanismos de controle social, que vêm sendo cada vez mais importantes e têm ocupado a agenda da cidadania. Experiências como por exemplo, o orçamento participativo no Brasil, que agora passa a gerar um outro tema que é o controle social do orçamento público como um todo; como as Mesas de concertación de lucha contra la pobreza, do Peru, que organizadas em mais de 900 municipalidades, estão a decidir em nível municipal, em nível provincial e em nível federal, num espaço conjunto de consulta e negociação com o governo, os caminhos dos investimentos e a definição das políticas públicas naquele país.

E é aqui que entra o papel da sociedade civil, o papel da suas redes e de seus movimentos, e, em um certo sentido, uma diferença que começa a demarcar as responsabilidades, no campo do Estado, dos governantes; e, no campo da sociedade civil, destas redes.

Saliento que mesmo tendo os mesmos objetivos, um governo democrático, um governo como esses que estão começando a emergir na América Latina, dos quais o governo Lula é emblemático, esses governos têm diferenças de papel em relação ao papel da sociedade civil.

Um governo de esquerda, eleito nos marcos de uma coalizão, tem limites que vêm das suas próprias alianças. Sua lógica é a de garantir a governabilidade, de buscar a implementação de políticas coerentes com o seu programa. Porém, enfrenta as resistências à mudança mesmo dentro de seu corpo de aliados. O papel da sociedade civil não tem a ver com governabilidade; o papel da sociedade civil tem a ver com a ampliação da participação cidadã no conjunto da formulação das políticas públicas, tem a ver com o exercício contínuo de uma pressão que pode ajudar este governo

comprometido com objetivos sociais e democráticos a enfrentar as contrapressões dos setores conservadores e dos setores que pressionam para que as políticas permaneçam como estão.

Nesse sentido, é preciso reconhecer que há uma dialética, uma tensão contínua, um conflito permanente entre as relações entre Estado e sociedade civil. A democratização do modelo de gestão permite que esses conflitos possam ser expressos por intermédio de novas esferas públicas, de novas institucionalizações, como são, por exemplo, os conselhos de gestão no Brasil. Hoje, nós temos 27 mil conselhos de gestão no Brasil, no âmbito das políticas de saúde, de assistência social, da defesa de direitos de crianças e adolescentes, etc. Nesses conselhos, atuam algumas centenas de milhares de cidadãos e de cidadãs, eleitos por suas comunidades, seus grupos sociais de interesses. Esses conselheiros estão com a responsabilidade pública de expressar as demandas da sociedade e de formular as políticas inovadoras no âmbito de suas competências. Não é demais lembrar que o Sistema Único de Saúde, o SUS, foi construído nessa dialética entre Estado e sociedade civil. E é considerado um dos sistemas de gestão mais avançados do mundo. Esse é um capital que vai se construindo na sociedade, uma capacidade crescente, vamos dizer assim, de atuar no espaço público e começar a disputar as políticas.

Neste cenário, eu penso que nós temos a oportunidade de reconhecer uma novidade, reconhecer um novo período, reconhecer um novo desenho das relações entre a sociedade civil e o Estado.

Um desenho no qual a necessidade de apoio, de participação permanente da sociedade civil, é condição para que o Estado consiga se reorientar, principalmente no novo modo de gestão democrático e participativo.

Nós reconhecemos, hoje, com base em experiências recentes, que não basta anunciar os objetivos sociais coerentes com o programa de democratização, coerentes com a construção da cidadania. Isto porque esses objetivos vão esbarrar no desenho de um Estado autoritário, um Estado que precisa ser reformado e transformado, para que esse novo Estado se abra à participação cidadã; um novo Estado que precisa saber acolher as contribuições da sociedade civil e, mais do que isto, atuar para fortalecer as representações coletivas da sociedade civil, reconhecendo a necessidade indispensável de um diálogo, de uma permanente interlocução com a sociedade, por meio dos seus atores coletivos.

O Estado autoritário é um Estado solitário, que não tem a interlocução da sociedade civil. Um novo Estado comprometido com esses objetivos mais gerais, mais democráticos, mais de equidade, mais de justiça social, precisa ir se abrindo por sua própria iniciativa, criando espaços públicos de co-gestão, criando formas de incorporar participação cidadã, sabendo que essa participação cidadã é condição para operar as rupturas dentro da estrutura organizativa do Estado que destrua os bastiões de defesa dos interesses das elites, e permita a reformulação das políticas para reorientá-las em termos do interesse social.

Dessa perspectiva, reconhecer um bom governo também passa pelo seguinte: ao final desse bom governo, ele foi capaz de ajudar fortalecer as representações coletivas, as organizações coletivas da sociedade civil, as organizações autônomas da sociedade civil? Se ele foi capaz de reconhecer a necessidade desta interlocução, a necessidade de preservar e fortalecer a autonomia dessas redes e entidades da sociedade civil nessa interlocução, essas redes que fazem a politização do social e a socialização da política, então, esse governo conquistou um avanço no patamar civilizatório e democrático do nosso continente. Se ele não fez isso, não basta ter feito uma série de obras, não basta ter atendido uma série de demandas materiais, porque o tecido social, a organização que vai dar a vida e a continuidade nas relações políticas entre a sociedade civil e o Estado, não se fortaleceu e não poderá garantir e sustentar os avanços que devem ser garantidos e sustentados.

Eu creio que é preciso também identificar a importância crescente que vem assumindo a atuação das redes de ONGs, movimentos, associações, sindicatos, no cenário internacional. São redes cada vez mais plurais na sua composição, de entidades que fazem essa mediação entre a política e as demandas sociais. E essas redes também começam, nessa fase de globalização, a interferir nos espaços internacionais, a interferir na dinâmica de um Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, nas reuniões globais, que nós assistimos, dos principais organizadores da economia mundial como são o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e começam a interferir mais do que tudo na opinião pública. Elas estão fortalecendo iniciativas como a Campanha pela Paz, pelo não ataque ao Iraque, fortalecendo iniciativas como a reformulação dos sistemas das Nações Unidas. Essas iniciativas globais se combinam com as iniciativas locais, e essas redes fazem justamente a ponte entre as entidades e as associações locais e este cenário internacional em que os atores coletivos da sociedade têm de se expressar. A politização que esse processo de mediação pode trazer é fundamental, interferindo em políticas mais amplas, em políticas que, dialeticamente, acabam incidindo, por sua vez, também no nível local e no cotidiano de cada pessoa.

Eu finalizo dizendo que essa reflexão propõe, em um certo sentido, abrir um debate quanto às perspectivas futuras de relação do Estado com a sociedade civil organizada. Propõe abrir uma discussão sobre o papel que tem a sociedade civil também no espaço internacional, na sua relação com o sistema das Nações Unidas, com o sistema dos bancos internacionais.

Nos últimos anos, nós temos assistido grandes progressos na formação de redes internacionais de defesa da cidadania, mas é fundamental reconhecer que esses progressos provêm de um acúmulo de décadas de trabalho local, nacional; da construção de um tecido social em cada território, que garante que o Fórum Social Mundial, hoje, tenha a importância que tem no cenário planetário; que garante que associações nacionais de ONGs como, por exemplo, a do Peru, possam estar presentes em organismos de direção das principais iniciativas de democratização como o comitê executivo das Mesas de concertación de lucha contra la pobreza; que garante, por exemplo, que a Abong esteja participando do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do novo governo.

Quero deixar claro que não atribuo unicamente às ONGs essas conquistas. Eu vejo isso como uma conquista de uma multiplicidade de organizações, que são fundamentais para a democratização de nossas sociedades e de seus governos. E se observarmos a trajetória das lutas pela defesa e pela ampliação da cidadania nas duas últimas décadas, período em que o neoliberalismo promoveu a desconstrução dos direitos e dos espaços públicos, veremos que essa trajetória demonstra, de fato, uma presença cada vez mais ativa dessas organizações e redes e cobra uma manifestação cada vez mais clara e definida por parte dos governos e do sistema internacional, de como se pode se dar essa nova relação Estado e sociedade civil, de como pode se dar a construção de novas esferas públicas, que permitam a sustentação política dos processos de mudanças que esses governos tanto necessitam.