UM ESTUDO SOBRE ONGS E SUAS RELAÇÕES DE 'ACCOUNTABILITY'

Mariane Campelo Koslinski

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia (Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas (Sociologia).

Orientadora: Elisa Maria da Conceição Pereira Reis

Rio de Janeiro
Setembro 2007

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'

Mariane Campelo Koslinski

Orientadora: Elisa Maria da Conceição Pereira Reis

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia (Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas (Sociologia).

Aprovada por:

_____
Presidente, Elisa Maria da Conceição Pereira Reis

_____
Adrian Gurza Lavalle

_____
Leilah Landim

_____
Maria Helena de Magalhães Castro

_____
Maria Ligia de Oliveira Barbosa

Rio de Janeiro
Setembro 2007

Koslinski, Mariane Campelo.
Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'/ Mariane Campelo Koslinski. – Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2007.
viii, 223f.: il., 31cm.
Orientadora: Elisa Maria da Conceição Pereira Reis
Tese (doutorado) – UFRJ/IFCS/Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2007.
Referências bibliográficas: f. 203-216
1. Sociedade civil. 2. ONGs. 3. *Accountability*. 4. Representação política. I. Reis, Elisa Maria da Conceição Pereira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia. III. Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'.

RESUMO

UM ESTUDO SOBRE ONGS E SUAS RELAÇÕES DE 'ACCOUNTABILITY'

Mariane Campelo Koslinski

Orientadora: Elisa Maria da Conceição Pereira Reis

Resumo da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas (Sociologia).

Esta tese investiga como a proliferação de novas organizações da sociedade civil e a crescente participação destas em decisões públicas trazem respostas às delimitações da comunidade política e a como se organiza a representação, diferentes daquelas características de um período de maior protagonismo do Estado. Toma como objeto de estudo as Organizações não-governamentais (ONGs) as quais não funcionam a partir da lógica de filiação e não são representativas. A partir de um *survey* que inclui 301 ONGs sediadas em cinco estados brasileiros e no Distrito Federal a tese investiga as seguintes questões: quais ONGs mais freqüentemente influenciam as decisões de políticas públicas ou se engajam em práticas de representação? E quais ONGs mais freqüentemente estabelecem relações de *accountability* de acordo com o princípio de participação? As evidências encontradas mostram o impacto da dependência de recursos sobre o engajamento em práticas de representação e, especialmente, sobre as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs e sugerem constrangimentos e possibilidades trazidas por estas tendências/padrões para a ampliação da democracia.

Palavras-chave: sociedade civil, ONGs, accountability, representação política

Rio de Janeiro

Setembro 2007

ABSTRACT

A STUDY ABOUT NGOS AND THEIR ACCOUNTABILITY RELATIONS

Mariane Campelo Koslinski

Orientadora: Elisa Maria da Conceição Pereira Reis

Resumo da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas (Sociologia).

This thesis investigates how the proliferation of new civil society organizations and their increasing participation in public decision making bring answers to the delimitation of the political community and to how representation is organized that differ from those that characterize a period of greater state protagonism. It takes as its study object the Non-governmental organizations (NGOs), which neither have affiliates nor are representative. Using a survey that included 301 NGOs placed in five Brazilian states and at the Federal District the thesis investigates the following questions: which NGOs more frequently influence public policy decisions or engage in representation practices? And which NGOs more frequently establish accountability relations according to the participation principle? The evidences point to the impact of resource dependency on the engagement in representation practices and, specially, on the accountability relations established by NGOs and suggest constraints and possibilities to the widening of democracy brought by these tendencies/patterns.

Key words: civil society , NGOs, accountability, political representation

Rio de Janeiro

Setembro 2007

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer o apoio que obtive de instituições e de pessoas durante a trajetória que levou à conclusão desta tese.

A realização deste trabalho foi possível devido ao apoio financeiro da CAPES e foi grandemente enriquecida pela oportunidade de participar do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior, financiado por esta mesma instituição. Também contei com o apoio do Center on Organizational Innovation – centro ao qual estive vinculada durante o período do estágio – e de seu pessoal.

Agradeço, inicialmente a minha orientadora, Elisa Reis, pelas portas abertas, pela confiança e amizade.

Agradeço também aos professores que muito contribuíram para a minha formação durante o doutorado, especialmente meu orientador no estágio no exterior, David Stark, e os professores Marcio da Costa, Ignácio Cano, Maria Ligia Barbosa, Carlos Hasenbalg, Gláucia Villas-Boas e Carlos Antonio Costa Ribeiro.

Agradeço minha família: Liana pelo acolhimento e a doce convivência, Duda pelos sorrisos que alegram a alma, Marcelo e Bianca pelo apoio e pelo ombro amigo, Sonia pelos cuidados e pelo carinho, Alfredo por tanto amor e companheirismo.

Agradeço também aos amigos que foram essenciais nesta trajetória, em muitos momentos tão difícil: Fernanda, Rosane, Cláudio por não desistirem de mim. Carla, Márcia e Lygia amigas que me fizeram sentir em casa mesmo fora do país. Índia, amiga e comadre que me trouxe tranqüilidade na reta final. Cynthia, que mesmo longe sempre parece estar aqui do lado, especialmente nas horas mais necessárias.

E por fim, agradeço aos meus pais que sempre serviram de inspiração e que sempre acreditaram em mim.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **1**

CAPÍTULO 1
O processo de modernização e os limites estabelecidos pela ordem do Estado **9**
1.1 A construção da ordem do Estado 9
1.1.1 A construção da comunidade nacional 10
1.1.2 A organização da representação 20
1.1.3 Delimitação da comunidade política e a organização da representação: possibilidades e limites 26
1.2 Modernização autoritária e alguns aspectos do caso brasileiro 27
1.3 A crise da ordem do Estado 32

CAPÍTULO 2
O protagonismo da sociedade civil **37**
2.1 O retorno às definições históricas do conceito de sociedade civil e seu uso contemporâneo 38
2.2 A sociedade civil como esfera autônoma 46
2.2.1 O retorno da sociedade civil em contextos de transição para a democracia 46
2.2.2 A perspectiva neo-tocquevilliana: capital social e governança democrática 51
2.3 Sociedade civil e estrutura de oportunidade política 54
2.3.1 Associações civis e modelos de democracia associativa 54
2.3.2 A sociedade civil e mecanismos de controle do Estado: a 'accountability' social 60
2.3.3 Sociedade civil e canais institucionalizados de participação 64
2.4 As concepções de sociedade civil e a governança democrática: comentários finais 68

CAPÍTULO 3
Globalização e novas formas de organização da sociedade **72**
3.1 Globalização e a sociedade civil global 73
3.1.1 O início de uma nova era? 73
3.1.2 A proposta de uma sociedade civil global 79
3.1.3 Globalização e sociedade civil global: novas identidades e novas formas de mobilização? 82
3.2 Relações transnacionais e contestação política internacional 87
3.2.1 A volta dos estudos das relações transnacionais 88
3.2.2 Atores transnacionais, enquadramento e estruturas de oportunidade política 92
3.2.3 Estudos sobre atores transnacionais e algumas omissões 98
3.3 Globalização, sociedade civil global e relações transnacionais: comentários finais 99

CAPÍTULO 4
ONGs, 'accountability', perda de autonomia e assimetria Norte-Sul **102**
4.1 ONGs, estrutura de oportunidade política e novos canais de participação 102
4.2 'Accountability' e ONGs 111
4.2.1 Os princípios de participação e de delegação e a 'accountability' para ONGs 112
4.2.2 Quem responsabiliza? 'Accountability' interna e externa 117
4.2.3 O escopo das ações das ONGs: 'accountability' legal versus 'accountability' para performance 123
4.2.3 'Accountability' para ONGs e punição: imposição versus reputação 127
4.3 Dependência de recursos, assimetria Norte-Sul e o funcionamento dos mecanismos de 'accountability' para ONGs 130

CAPÍTULO 5
Dependência de recursos e a hierarquização do campo das ONGs: algumas evidências **140**
5.1 Seleção da amostra, questões, hipóteses e construção das variáveis 140
5.1.1 A amostra e o questionário do 'survey' 140
5.1.2 Questões, hipóteses e construção das variáveis 142
5.2 Dependência de recursos e tendências à hierarquização do campo das ONGs 144

CAPÍTULO 6
ONGs, participação e 'accountability': algumas evidências **159**
6.1 Questões, hipóteses e construção das variáveis 159
6.2 Dependência de recursos e participação 163
6.3 ONGs e relações de 'accountability' 176
6.4 Dependência de recursos, participação política e relações de 'accountability': possibilidades e constrangimentos 188

CONCLUSÃO **197**

BIBLIOGRAFIA **203**

ANEXOS **217**

INTRODUÇÃO

As ciências sociais têm apresentado, ao longo do tempo, diferentes respostas ou modelos à questão da ordem social que podemos grosseiramente resumir ou simplificar pensando nas categorias de sociedade, mercado e Estado[1], ou pelos seus respectivos princípios orientadores: de sociedade espontânea, competição dispersa e controle hierárquico[2]. Entretanto, mesmo que um desses possa ser identificado como dominante em um dado período, ou para um grupo de atores, quase todos conceberiam a questão da ordem nas sociedades modernas como uma mistura entre os três princípios (Schmitter & Streeck, 1985; Wolfe, 1989).

Ainda assim, nos últimos dois séculos as principais categorias usadas pelas ciências sociais para explicar a ordem social foram o Estado e o mercado, ou seja, essas duas abstrações guiaram o pensamento moderno que tratou a história das sociedades democráticas a partir de dois períodos principais. O primeiro período coincide com a separação entre o Estado e o mercado e, de acordo com o ponto de vista liberal da época, o último era visto como elemento progressivo (Reis, 2003). Se esse período foi caracterizado pela expansão de mercados em comunidades preexistentes no século XIX, o segundo período é caracterizado pela expansão do Estado intervencionista no século XX (Reis, 2003; Schmitter & Streeck, 1985; Pérez-Díaz, 1993).

A bem sucedida fusão entre Estado e nação, especialmente no Oeste Europeu, levaria à sobreposição das fronteiras do Estado às da sociedade. Diversos estudos que

[1] Esta divisão remete àquela tratada por Schmitter e Streeck (1985). Esses autores fazem a distinção entre três ordens: a ordem comunitária, na qual as escolhas e preferências dos atores são interdependentes e se baseiam na busca da satisfação conjunta; a ordem do mercado, na qual as ações dos atores são independentes e, já que esses atores estão em competição, uma ação em específico não pode exercer impacto na distribuição da satisfação e a ordem do Estado, na qual os atores são dependentes de uma coordenação hierárquica, determinada de acordo com a estrutura de autoridade legítima. Os autores ainda defendem a existência de uma quarta ordem, qual seja, a associativa, na qual os atores são estrategicamente interdependentes, uma vez que as ações de coletividades organizadas podem ter impacto determinante na satisfação dos interesses de outras coletividades. Como veremos, a literatura que trata do retorno da sociedade civil no fim do século XX ora se aproxima da ordem comunitária, ora da ordem associativa descrita por esses autores.

[2] De acordo com Schmitter e Streeck (1985, p.120), "[t]hese abstractions reduce the variety of actors to a few ideal types, assign to them a restricted menu of passions or interests, allow them to co-operate and conflict with each other according to certain patterns or rules, and postulate that all this interaction will result in something called 'an equilibrium' – a state in which the actual behaviour or persons and collectivities is both mutually adjusted and predictably variable". Além disso, esses modelos trazem consigo um postulado normativo sobre como sociedades deveriam ser ordenadas de forma a atingir resultados benéficos e tratam desses arranjos como algo natural e legítimo.

focalizam a construção dos Estados nacionais compreendem a longa durabilidade dessa fusão pensada dentro de longos processos históricos interpretados a partir da coerção do Estado que impõe a homogeneização da sociedade e modela ou formaliza suas formas de mobilização ou através do crescimento da interdependência entre grupos sociais que delegam funções ao Estado ou através da legitimação do Estado com base no consentimento dos cidadãos em troca da extensão de direitos, entre outras interpretações (Tilly, 1975, Wagner, 1994, Elias, 1993, De Swaan, 1988, Bendix, 1996, Marshall, 1988).

De acordo com Pérez-Diaz (1993), em meio a um processo de formação dos Estados nacionais no Oeste observamos ciclos de relações entre Estado e sociedade[3], ou formas de engajamento em trocas recíprocas que alternam entre períodos de maior "protagonismo do Estado" e maior "protagonismo da sociedade". Com esses ciclos, entra em curso um processo cultural em que o estado passa a ser visto como portador de um projeto moral: "...by being the bearer of sovereign power, the state could pretend to be the source of all the other powers. Thus, the state would permit these other powers to exist, but only as subordinate to state power and contingent on state recognition, since, at least on principle, the state's powers could not be limited or checked by any other institutions" (Pérez-Díaz, 1993, p.67).

Nas últimas décadas do século XX, quando a crise da configuração social que caracteriza o período de protagonismo do Estado se torna evidente, observamos a proliferação de propostas baseadas na ordem a partir da sociedade, ou do princípio da solidariedade.

Tal tendência pode ser ilustrada a partir da "carreira" do conceito de sociedade civil. Esse último parece central no pensamento social do século XVIII até o final do século XIX. Entretanto, frente à simbiose entre sociedade e Estado, o conceito virtualmente desaparece durante o período caracterizado pelo predomínio da ordem a partir do princípio de autoridade. E, somente a partir da década de 1980, como muitos já observaram, o conceito de sociedade civil retorna à agenda das ciências sociais com força.

[3] O conceito de sociedade civil usado por Pérez-Díaz (1993) engloba tanto o mercado quanto associações voluntárias e a esfera pública, isto é, comporta ambas as esferas acima descritas como mercado e sociedade.

O reavivar do conceito refletiu, primeiramente, eventos que ocorreram no Leste Europeu e na América Latina, particularmente a organização da sociedade – ou a proliferação de mobilizações de atores sociais a partir de ação política "não-convencional" ou "extra institucional" – contra o Estado. Mesmo no Oeste Europeu, observa-se uma visão da sociedade civil como um contrapeso capaz de checar os excessos do Estado intervencionista considerado como prejudicial ao desenvolvimento dos laços de solidariedade social. Ênfase é posta na autonomia da sociedade civil em relação ao Estado ou nas virtudes da sociedade civil em contraposição aos vícios do Estado.

Outras abordagens diferem daquelas acima mencionadas uma vez que não enfatizam a autonomia da sociedade civil, ou o caráter de "sociedade-civil contra o Estado". Ao contrário, elas defendem justamente os efeitos positivos da maior participação da sociedade civil ou de associações civis nas decisões de políticas públicas para a governança democrática a partir de propostas de "democracias associativas", de "teorias democráticas participatórias", do "aprofundamento da democracia", da "co-gestão" e/ou da "*accountability* transversal", entre outras.

O reavivar do conceito de sociedade civil logo é seguido pela emergência do conceito de sociedade civil global e de atores sociais transnacionais e pela volta da perspectiva de relações transnacionais para tratar de contestações políticas internacionais (Kaldor, Anheier & Glausis, 2001; Tarrow, 2001; Risse-Kappen, 1995). No contexto de processos globais, a expansão de novas formas de tecnologia de comunicação e a globalização econômica, contribuiriam para novas formas de organização social e para o exercício da "sub-política", isto é, formas de coalizões globais e de política direta, que tentam escapar dos limites impostos pelas regras dos Estados. Assim, novas possibilidades de empoderamento e intervenção são abertas a atores transnacionais que anteriormente não tinham legitimidade democrática (Beck, 2000). Essas propostas se engajam na tentativa de "imaginar politicamente uma ordem social" a partir de formas mais democráticas do que o mercado global ou de um governo de alcance global, ou seja, a partir da "globalização por baixo".

O principal objetivo da pesquisa aqui desenvolvida é investigar como a proliferação de "novos atores da sociedade civil" e sua crescente participação nas

decisões públicas trazem respostas às delimitações da comunidade política ou das bases de pertencimento e a como se organiza a representação, diferentes daquelas características do período de protagonismo do Estado ou da modernidade organizada. Enfim, qual o novo balanço entre sociedade civil e Estado e o que esse balanço representa em termos de possibilidades e constrangimentos às práticas de autoridade e qual o impacto dos novos arranjos em termos de ampliação da democracia ou das vozes que são ouvidas?

Para tanto, tomamos como objeto de estudo um tipo específico de organização da sociedade civil, qual seja, as Organizações não-governamentais (ONGs). Apesar de não haver consenso sobre a definição ou a delimitação das ONGs, elas são, em geral, tratadas como organizações sem fins lucrativos, sem membros e não representativas. Mesmo que essas organizações não sejam de fato "novas", ao menos a sua proliferação e o interesse acadêmico a elas devotado são fenômenos novos.

A proliferação das ONGs em contextos de democratização representou o modelo de sociedade civil que era visto como apropriado para lutar contra os vícios do Estado. Grande ênfase, ao menos inicialmente, é colocada na importância da autonomia dessas organizações. A proliferação também é tratada como parte do processo de crescimento do terceiro setor ou de uma "revolução associativa", na qual atividades voluntárias organizadas bem como organizações ou fundações não-governamentais e sem fins lucrativos passam a assumir tarefas de organização de grupos de base, defesa de novas questões tais como direitos humanos, direitos de minorias e do meio ambiente e/ou assumir tarefas ou serviços sociais antes desempenhadas pelo Estado (Salamon, 1998; Roque, 2001). Ou seja, as ONGs são tratadas como expressões da re-emergência da sociedade civil frente à queda de credibilidade do Estado bem como das formas tradicionais de participação política tais como o voto, afiliação partidária e a sindicatos.

Mais ainda, tanto as ONGs internacionais, quanto as chamadas ONGs do Sul, são descritas como importantes atores em espaços transnacionais, seja pela literatura que trata da emergência de uma sociedade civil global, seja pela literatura que focaliza a formação de redes, coalizões e mobilizações transnacionais que tomam como foco de suas ações organizações internacionais, corporações multinacionais e/ou órgãos governamentais.

Entretanto, observamos uma divisão entre a literatura em relação ao impacto das ações das ONGs. Para alguns, as ONGs são importantes atores da sociedade civil global ou de redes de *advocacy* transnacionais capazes de trazer uma "humanização da globalização" ou de promover "normas, princípios e ideais". Já outros estudos partem de características organizacionais específicas das ONGs e argumentam que elas tenderiam a defender os interesses de seus doadores.

Assim, a proliferação das ONGs e as peculiaridades de sua organização, isto é, o fato de não possuírem membros ou afiliados ou mesmo um "eleitorado" definido faz com que as seguintes questões se tornem relevantes: Qual é o impacto, da proliferação e da inserção dessas organizações nas decisões públicas, especialmente em termos de constrangimentos e possibilidades? Mais especificamente, quais organizações mais freqüentemente influenciam as decisões de políticas públicas ou se engajam em práticas de representação? A que interesses essas organizações representam? Com que critérios justificam estar agindo no interesse público e por que mecanismos e atores suas ações são controladas? Mais ainda, a partir de que critérios podemos tratar a questão da democracia interna e da legitimação dessas organizações?

As diversas perspectivas que tratam de um período de maior protagonismo da sociedade civil bem como aquelas que partem dos processos de globalização para delinear novas formas de mobilização social e da proliferação de espaços transnacionais, reforçam o argumento sobre a crise da ordem do Estado. Entretanto, especialmente as propostas de cunho mais normativo atribuem muito prontamente um papel virtuoso e um impacto positivo à sociedade civil na governança democrática ou à abertura de novos espaços e organização de atores transnacionais para a governança global, sem tratar do que faz deles capazes de exercer esses efeitos ou impactos positivos. Enfim, não nos oferece instrumentos teóricos ou investigações empírica capazes de tratar dessas questões.

Argumentamos que a literatura que trata da questão da democracia interna e da legitimação das ONGs, a partir do desenvolvimento do conceito de *accountability* para ONGs, nos oferecem instrumentos teóricos para tal investigação.

Seguindo a literatura acerca de *accountability* para ONGs, estudos que se baseiam em perspectivas de dependência de recursos e de assimetria Norte-Sul oferecem

análises que partem do seguinte pressuposto: uma vez que as ONGs, na sua maioria, não são autônomas e competem por recursos financeiros, a dependência de diferentes fontes influencia a forma de organização e os tipos de atividades desenvolvidas por essas organizações.

Assim, de um lado, observaríamos uma hierarquização entre ONGs de acordo com a fonte de recursos a que têm acesso ou das quais são dependentes. De outro, a dependência de recursos de certas fontes, implicaria em diferentes capacidades de influenciar as decisões de órgãos governamentais e, principalmente, influenciaria as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs.

Entretanto, a maior parte das relações defendidas por essa literatura não está calcada em pesquisas empíricas mais abrangentes. No contexto brasileiro, contamos com poucas pesquisas quantitativas que focalizam a participação de ONGs em decisões públicas ou que retratem a organização interna e relações externas que as ONGs estabelecem com atores da esfera cívica. Essas pesquisas, em sua maioria, consistem em estudos de caso e, portanto, não nos permite observar padrões ou tendências gerais. As pesquisas que tratam as ONGs como atores que se engajam em relações transnacionais se concentram na organização e nas ações de *advocacy* desenvolvidas por ONGs internacionais, ou seja, pouco foco é colocado nas ONGs do Sul. Ademais, como a discussão sobre o conceito de *accountability* para ONGs ainda é recente e conta com pouca sistematização, contamos com ainda menos estudos empíricos que tratam das relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs.

Buscando responder as questões acima referidas, essa tese está organizada da seguinte forma:

O capítulo 1 investiga, primeiramente, como, a partir dos processos de modernização e de construção dos Estados nacionais, vai sendo construída a ordem onde o princípio de autoridade é dominante. Mais especificamente, como, a partir desses processos, vão sendo delimitados tanto os contornos da comunidade política, bem como a organização da representação. O capítulo também trata das interpretações sobre a crise desse período.

Em seguida, a tese analisa diversas perspectivas que tratam de novas possibilidade de ordem em que a sociedade civil adquire um papel predominante ou de

maior evidência. O capítulo 2 considera as mudanças postas à questão de quem participa politicamente e na organização da representação política trazidas por perspectivas teóricas que privilegiam o protagonismo da sociedade civil, em contraste com as respostas oferecidas pelo período em que a ordem do Estado se mostrava predominante. São analisadas perspectivas que diferem quanto às explicações que oferecem para o impacto da sociedade civil sobre a governança democrática. Portanto, são consideradas, de um lado, perspectivas que enfatizam a autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e, de outro, perspectivas que focalizam a participação da sociedade civil e/ou de organizações da sociedade civil nas decisões de políticas públicas a partir de canais formais e informais.

A tese também objetiva observar as respostas dadas aos novos contornos da comunidade política e à representação política a partir de estudos que focalizam processos de globalização. Assim, o capítulo 3 discute estudos que focalizam processos de globalização, que defendem a emergência de uma Nova Era em que a consciência do global estaria deslocando os projetos de modernidade e os contornos dos Estados nacionais como unidades capazes de dar significado às ações sociais. Em seguida, trata de perspectivas que defendem a emergência da sociedade civil global, como uma tentativa de imaginar uma nova ordem social a partir de uma globalização "por baixo". Por fim, o capítulo trata de uma literatura que parte do resgate da abordagem de relações transnacionais e de movimentos sociais e atribui grande importância tanto aos Estados nacionais quanto à estrutura de oportunidade política doméstica.

Como a tese focaliza as possibilidades e constrangimentos trazidos com a proliferação e maior acesso às decisões públicas de novas organizações da sociedade civil, em específico, as ONGs, o capítulo discute a definição dessas organizações. Em seguida, trata das transformações nas estratégias e formas de organização das ONGs, especialmente em decorrência de mudanças na estrutura de oportunidade política doméstica. Para lidar com as questões da democracia interna e legitimidade das ONGs, o capítulo também apresenta uma sistematização do conceito de *accountability* para ONGs, a luz do desenvolvimento do conceito de *accountability* democrática. Por fim, discute como uma recente literatura trata dos possíveis efeitos da dependência de recursos de

doadores específicos para as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs e, em especial, pelas ONGs do Sul.

Também é objetivo da tese investigar, no contexto brasileiro, a distribuição de ONGs de acordo com as diferentes fontes de recursos das quais são dependentes e como, principalmente a dependência de recursos, afeta a capacidade das ONGs de se engajarem em ações para influenciar as decisões de órgãos governamentais ou em práticas de representação e as suas relações de *accountability*. Para concretizar esse objetivo, foi utilizado um *survey* realizado entre 2004 e 2005, incluindo uma amostra de 301 ONGs localizadas nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia e no Distrito Federal. O capítulo 5 descreve a seleção da amostra e o instrumento de pesquisa utilizado no *survey* e, a partir dos dados obtidos, investiga se há uma hierarquização entre ONGs que dependem de diferentes fontes de recursos.

O capítulo 6 também toma como base de suas análises os dados obtidos a partir do *survey* e apresenta os resultados da investigação a cerca de quais ONGs mais freqüentemente influenciam órgãos governamentais ou participam de decisões de políticas públicas a partir de canais formais ou informais de participação. Em seguida, apresenta os resultados referentes às investigações das relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs. Por fim, a partir dessas evidências, o capítulo trata de possibilidades e constrangimentos trazidos para a questão de que vozes são ouvidas ou para a ampliação da democracia a partir da crescente participação das ONGs em decisões de políticas públicas.

A conclusão retoma algumas questões referentes à pertinência do conceito de *accountability* para ONGs e sugere algumas possibilidades para investigações futuras que busquem aprofundar a compreensão sobre o impacto da proliferação das ONGs – e da crescente participação dessas organizações em decisões públicas ou envolvimento em práticas de representação – sobre a ampliação da democracia.

CAPÍTULO 1 – O processo de modernização e os limites estabelecidos pela ordem do Estado

Introdução

Este capítulo trata dos processos que levaram a uma configuração social em que o princípio da autoridade se torna dominante. Discute, a partir de diversas interpretações, como a fase caracterizada pela ordem do Estado, ou como modernidade organizada, vai sendo constituída a partir dos processos de modernização e de construção dos Estados nacionais.

A primeira parte focaliza as trajetórias liberais de modernização e os processos e configurações constituídas a partir de respostas dadas por diversas sociedades à questão dos contornos da comunidade política e à questão da organização da representação. Em seguida, o capítulo trata de trajetórias de modernização autoritária, com especial foco à sociedade brasileira, e suas respostas específicas para estas mesmas questões. Por fim, discute algumas interpretações sobre a crise desse período, que abriria espaço para novas interpretações ou para a imaginação de novos equilíbrios nos quais a sociedade civil teria um papel mais ativo.

1.1 A construção da ordem do Estado

A constituição do período de protagonismo do Estado, ou da ordem caracterizada pela predominância do princípio de autoridade, é tratada por diversos autores a partir de longos processos de modernização e de construção dos Estados nacionais. A partir desses processos são observadas mudanças em direção a uma configuração social em que as mobilizações sociais vão sendo padronizadas ou as práticas de autoridade vão sendo formalizadas; em direção à fusão entre a autoridade e a sociedade ou à sobreposição do Estado e da sociedade. Assim, a esfera de ação da sociedade passa a ser associada à esfera de ação do Estado.

Essa sessão contrasta diversos autores que tratam de como esses longos processos trazem delimitações, primeiramente, aos contornos da comunidade política. A partir, de um lado, da centralização e burocratização da autoridade pública e, de outro, da

ampliação das bases de pertencimento, esses limites são estabelecidos a partir das fronteiras dos Estados nacionais. Em seguida, observamos as respostas dadas, ou os limites estabelecidos, à questão da organização da representação política.

Para tanto, partimos da elaboração de Wagner (1994): para a compreensão do processo de formalização das práticas modernas, é necessário identificar quais são os agentes envolvidos e suas motivações para promover as mudanças institucionais. Observamos como esses processos de mudança e de delimitação tanto da comunidade política quanto da organização da representação podem ser tratadas a partir de "pressões de baixo" e de "pressões de cima"[4]. De acordo com o autor, tais categorias podem ser compreendidas, por exemplo, através do movimento dos trabalhadores e a conseqüente definição de sua posição na sociedade (pressão de baixo) ou através de imposições e classificações de fora (pressão de cima). Assim, "...the crucial difference it makes for the actual human beings is between being actively involved in the shaping of a collective social identity and being exposed to an existing offer of classifications and routinized forms of collective action" (Wagner, 1994, 1994, p.76). Apesar dos outros autores aqui discutidos que tratam da formação dos Estados nacionais e da ordem a partir do princípio do Estado não explicitarem esses processos, podemos observar em suas análises diferentes ênfases.

Por fim, os estudos discutidos tratam os resultados ou as delimitações das questões acima aludidas a partir de explicações probabilísticas. Isto é, esses resultados não são vistos como inevitáveis e, em geral, não foram intencionados ou previstos pelos atores envolvidos. Ainda assim, as mudanças impõem possibilidades e limites para diferentes grupos sociais, que são brevemente discutidos no final dessa sessão.

1.1.1 A construção da comunidade nacional

Um importante aspecto do período em que o princípio da autoridade é dominante, no que respeita a delimitação de "quem participa", é a centralização e burocratização da autoridade pública.

[4] Para Wagner (1994), a distinção dessas duas categorias, pressões "de baixo" e "de cima" nem sempre é clara e, portanto, elas são melhor compreendidas como um recurso analítico.

A discussão da formação dos Estados nacionais apresentada por Tilly (1975) concentra-se em como as forças centrífugas feudais vão sendo substituídas por uma estrutura centralizada, diferenciada de outras organizações, que governa e possui o monopólio dos meios de coerção física ao longo de um território definido. O autor trata desse processo não como algo inevitável[5], ao contrário, o autor propõe uma explicação probabilística e considera o que poderia ter ocorrido além da formação dos Estados nacionais, como por exemplo, a formação de uma federação política ou um império, uma federação teocrática, uma rede de comércio intensiva sem uma organização política central ou a persistência de uma estrutura feudal.

O foco principal desse autor é o processo de construção do Estado[6] e, portanto, nos termos de Wagner (1994), o autor concentra sua análise em "pressões de cima". De acordo com Tilly (1975), ao longo do processo de construção do Estado, seus mentores percebem que precisariam contar com maior lealdade e comprometimento de seus súditos para alcançarem certos objetivos. O autor aponta que, desde 1500, o padrão de mobilização da população tinha como base religião, língua, *status* político prévio e pertencimento a uma comunidade ou classe. O Estado se apodera de tais mecanismos, desenvolvendo também uma padronização de leis e de instituições em comum e moldando ainda mais as formas de mobilização.

Assim, Tilly (1975) aponta para a importância da homogeneidade da população para a construção de um Estado forte[7]. De um lado, a presença prévia da homogeneidade da população súdita diminuía os custos da construção do Estado. De outro, os Estados em construção também desenvolveram diversas agências de unificação e padronização que

[5] Isso porque a organização de forças armadas, a cobrança de impostos, o policiamento, o controle da oferta de comida e a formação de pessoal técnico, atividades desempenhadas pelo estado nacional em seus primórdios, consistiam em atividades difíceis, custosas e freqüentemente não desejadas por grandes partes da população. Esse seria especialmente o caso da tarefa de extração de recursos da população súdita para a formação de exércitos e para a empresa da guerra, que necessitou grande quantidade de coerção para ser realizada.

[6] Para Tilly (1975), a construção do estado (que envolve a questão da penetração e da integração) e a construção da nação (que envolve a lealdade e o comprometimento) são dois processos separados. Os desenvolvimentos da consciência nacional, da participação e do comprometimento são vistos como processos posteriores à formação dos estados fortes e não são conseqüências automáticas e diretas da construção do Estado por si só. A construção da nação é somente um dos possíveis resultados da construção do Estado.

[7] Para o autor, um Estado forte possui um alto grau de *stateness*, ou seja, um alto grau de desenvolvimento de sua autonomia formal, de diferenciação de outras organizações não-governamentais, de centralização e de coordenação interna.

penetravam ou se apoderavam dos principais bastiões da cultura local, como é o caso da adoção de uma religião estatal, da expulsão de minorias, da instituição de uma língua nacional e da organização da instrução pública de massa.

Já o estudo de Elias (1993) parte do crescimento do argumento do crescimento da interdependência entre indivíduos para tratar de como as forças centrífugas características do feudalismo vão sendo substituídas pelo controle central. De forma simular a Tilly (1975), o autor defende que este resultado não era inevitável nem previsto por atores envolvidos, isto é:

> [...] a partir do entrelaçamento de incontestáveis intenções individuais, que tendessem à mesma direção ou a direções divergentes e hostis, surgiu algo que não foi planejado nem foi intenção de qualquer um desses indivíduos, mas emergiu a despeito de suas intenções e ações... aí se encontra o segredo das configurações sociais, sua dinâmica irresistível, suas regularidades estruturais, o caráter de seu processo e de seu desenvolvimento [...] (Elias, 1993, p.140).

Focalizando o longo período de violentas guerras entre blocos (feudos) e, posteriormente, de conflito e convergência de interesses entre e intragrupos sociais, Elias (1993) enfatiza o sentido dado pelos indivíduos às interações e o modo como as redes de interdependência vão se formando, levando a uma configuração social mais estável, qual seja, o governo centralizado.

O autor defende que o poder central, em um momento posterior, passa a depender da preservação de um certo equilíbrio entre os grupos sociais: de uma mistura de um certo grau de cooperação e coesão entre os diferentes interesses da sociedade e da persistência de certas tensões e conflitos de interesse entre eles. Assim, entra em funcionamento o que o autor chama de "mecanismo régio": uma vez que esses grupos sociais, "...incapazes de se unirem, incapazes de lutarem com toda sua força e de vencerem, tiveram todos que deixar ao suserano as decisões que eles mesmos não podiam tomar" (Elias, 1993, p.155).

De Swaan (1988) também parte do argumento de Norbert Elias sobre a intensificação dos "elos de dependência humana" para tratar da ampliação da burocracia do Estado e, em específico, do Estado de bem-estar. O autor apresenta uma visão

historicizada e complexa dos atores sociais e suas motivações, entretanto, enfatiza a mudança de atitude da parcela já estabelecida na sociedade em direção aos pobres frente à mudança no balanço de dependência mútua. A compreensão pelas elites de que as adversidades afetando as camadas mais pobres também as afetariam levou, em um primeiro momento, a ações individuais, tais como a caridade. Entretanto, a incerteza em relação à ação de seus semelhantes e sobre a eficácia de suas ações levaria tais elites, em outro momento, a apoiar a ação do Estado como solução para a distribuição eficaz de alguns serviços sociais.

Para tratar da delimitação dos contornos de "quem participa", Bendix (1996) oferece uma visão do processo de construção do Estado nacional diferente daquela oferecida por Tilly (1975). O estudo de Bendix (1996) parte da fusão entre autoridade e solidariedade trazida pelos Estados nacionais e, portanto, focaliza não somente o processo de burocratização da autoridade pública, como também o processo de politização da identidade nacional ou das bases de pertencimento.

O autor, de forma similar a Elias (1993), busca no sentido das ações humanas a explicação para a formação e durabilidade do Estado-nação; busca, nas seqüências históricas, as respostas societais à questão da organização da comunidade política e da autoridade pública, cujo resultado não é visto como inevitável, nem igual para todos os Estados nacionais.

Partindo de conceitos desenvolvidos por Weber, Bendix (1996) defende que, ao menos do ponto de vista analítico, a "união de interesses" (associação) e a "ordem legítima" (autoridade) são esferas de pensamento e de ação interdependentes, porém autônomas, que coexistem em todas as sociedades. A ordem dura enquanto sua legitimidade for compartilhada por aqueles que exercem a autoridade e aqueles que estão subordinados a ela e, portanto, depende das relações sociais derivadas da esfera da união de interesses.

Assim, Bendix (1996) defende que o processo da construção dos Estados nacionais modernos ocorre a partir da fusão da burocratização da autoridade pública e da extensão da cidadania. A longa duração do Estado-nação moderno – e sua legitimação – ocorre através de um processo no qual a comunidade política consente sua subordinação

à autoridade numa permuta por certos direitos públicos, mesmo que a subordinação e os direitos que são reconhecidos pela autoridade variem de sociedade para sociedade[8].

Para dar conta desse processo, o autor parte da destruição da estrutura política medieval e da crise nas relações humanas resultantes da disseminação de idéias igualitárias e do processo de industrialização.

A autoridade tradicional é tratada por Bendix (1996) como uma forma de dominação baseada na posição hereditária ou espiritual. O *status* assim atribuído determina o acesso ao controle sobre a terra e a participação nos negócios públicos. Nenhum direito é diretamente concedido ao súdito cuja posição de *status* o exclui do acesso à terra; esses últimos são antes classificados sob a casa de seu amo ou corporação ou são por eles representados. Enfim, "...a vida política medieval consiste em lutas pelo poder entre jurisdições mais ou menos autônomas, cujos membros compartilham imunidades e obrigações que se baseiam numa hierarquia social estabelecida e numa relação de fidelidade com o governante secular cuja autoridade foi consagrada pela Igreja universal" (Bendix, 1996, p.75).

A transição das relações de autoridade é caracterizada pela quebra do controle de grupos secundários sobre os indivíduos e das jurisdições sobrepostas[9]. Bendix (1996) parte do paradoxo de liberdade e igualdade descrito por Tocqueville, para compreender as novas reciprocidades entre direitos e obrigações criadas a partir da construção dos Estados nacionais. De acordo com Tocqueville, o *ancien régime* destrói as relações de poder características do período medieval, centralizando poder nas mãos do rei e acabando com outras jurisdições sobrepostas e autônomas e, portanto, significou o fim das jurisdições corporativas. Entretanto, se na ordem antiga homens prestavam

[8] De acordo com Bendix (1996), mesmo que os conceitos e os processos acima tratados tenham sido elaborados no âmbito das transformações das sociedades ocidentais nas quais muitas vezes o processo de industrialização e de formação dos Estados nacionais foram concomitantes, ainda assim esses podem servir de instrumentos para analisar transformações fora dessas sociedades, inclusive naquelas de industrialização tardia. O autor, dessa forma, realiza um "exercício generalizante dos problemas de legitimação da autoridade, articulação de interesses e organização da solidariedade, para destacar como sociedades particulares apresentam repostas singulares a questões universais" (Reis, 1996, p.19).

[9] Citando Durkheim, Bendix (1996) defende que o governo moderno livra os indivíduos dos grupos de status que exerciam controle sobre ele. "É o Estado que resgatou a criança do domínio patriarcal e da tirania da família; é o Estado que libertou o cidadão dos grupos feudais e, mais tarde, dos grupos comunais; é o Estado que liberou o artesão e seu mestre da tirania da guilda" (Bendix, 1996, p.86). Em outras palavras, as associações deixam de ser exclusivas, monopolísticas, guildas semi-religiosas e passam para uma situação de "liberdade de contrato".

assistência uns aos outros a partir de leis e costumes que fixam direitos e obrigações recíprocas, a igualdade de condições entre os cidadãos trazida pelo *ancien régime* e pela revolução francesa significou que nenhum indivíduo é compelido a prestar assistência a outros[10]. Ninguém espera apoio mútuo e, portanto, todos os indivíduos são ao mesmo tempo independentes e impotentes. A liberdade passa a ser ameaçada frente ao crescimento do individualismo e do poder central.

Para Bendix (1996) a interpretação de Tocqueville estaria correta em sua descrição sobre o problema da manutenção da liberdade e sobre a instabilidade política frente à quebra das relações de autoridade tradicionais. Entretanto, a solução proposta por Tocqueville foi o cultivo da "arte de se associar", ou a formação de associações voluntárias que buscam objetivos privados como forma de reduzir o poder do governo centralizado, tal qual ele observara no contexto americano. Já para Bendix (1996), a procura coletiva de objetivos privados não necessariamente se opõe à centralização do governo. No Oeste Europeu, essas associações passam a exigir mais ação e intervenção do governo centralizado e, especialmente, a garantia de direitos de cidadania.

Assim, a idéia de igualdade e o desenvolvimento da sociedade industrial moderna passam a "mobilizar física e intelectualmente o povo – incita a ação das classes que antigamente só desempenhavam um papel passivo na vida política" (Manheim *in* Bendix, 1996, p.99). No final do século XIX, a mobilização das classes mais baixas passa[11] a orientar-se para o alcance de uma participação completa na comunidade política existente[12], através da exigência de direitos que a elas foram negados. Isto é, a luta por

[10] De acordo com Bendix (1996), a caridade tradicional perde aceitação e, no final do século XVIII, surgem novas formas de interpretar as causas da desigualdade que defendem que as classes superiores não podem ser responsáveis pelas mais pobres sob pena de sustentar e aumentar a indolência dessas últimas.

[11] Diversas explicação são oferecidas para o fato da identidade de classe se tornar dominante nesse período. Como por exemplo, de acordo com Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992), fatores relacionados à estrutura sócio-econômica explicam o porque a classe passa a ser um importante elemento em torno do qual os indivíduos se mobilizam. O desenvolvimento do capitalismo transforma a estrutura de classe: fortalece as classes trabalhadora e média, modifica a capacidade de organização dessas classes e enfraquece a classe alta proprietária de terra. Enfim, o desenvolvimento do capitalismo significou o aumento da classe trabalhadora urbana em detrimento de uma classe de trabalhadores rurais e deslocou a classe subordinada a um ambiente mais favorável para a ação coletiva, devido à alta concentração de pessoas com interesses similares e com maior possibilidade de comunicação. Já Bendix (1996), assim como Turner (1986, 1989), mesmo reconhecendo a importância de fatores relacionados à estrutura sócio-econômica, se distanciam das explicações propostas por Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992) ao enfatizarem a importância da disseminação de ideologias igualitárias para a organização e mobilização das classes mais baixas.

[12] De acordo com Bendix (1996), esse tipo de mobilização se contrapõe àquelas predominantes até o século XVIII. Nesse período as classes mais baixas realizavam protestos e arrancavam concessões através de

igualdade de direitos ocorre dentro do território nacional, através da disputa por inclusão e exclusão e por diferentes definições de igualdade que deveriam ser garantidas pelo Estado.

Por fim, o estudo de Wagner (1994), ao tratar dos processos que levam ao que o autor chama de "modernidade organizada"[13] - uma fase caracterizada pelo princípio da disciplina e pela formalização[14] das práticas de autoridade -, também traz uma interpretação mais balanceada das "pressões de baixo" e das "pressões de cima". Se a interpretação de Bendix (1996) abarca o processo de construção da nação e das bases de pertencimento modernas, a interpretação apresentada por Wagner (1994), por sua vez, dá especial ênfase à construção de identidades modernas (de classe e nacional) para a delimitação dos contornos da comunidade política.

Em sua discussão sobre a mudança da configuração da "modernidade liberal restrita" para a "modernidade organizada" o autor enfatiza que um importante aspecto da modernidade é a visão da possibilidade da construção da própria identidade social. Mais ainda, as identidades informam as práticas modernas e, em especial, as práticas de autoridade. Entretanto, essa visão é muito ampla e não nos permitiria distinguir entre diferentes fases da modernidade. Assim, Wagner (1994) propõe alguns critérios para qualificar o que é característico da modernidade liberal restrita e da modernidade organizada em termos de possibilidades de construção de identidades sociais. O primeiro critério trata de quem, em um dado contexto social, compartilha e é afetado pela construção de identidades sociais. O segundo diz respeito ao processo de construção:

---

práticas caracterizadas por Hobsbawn como "banditismo social", ações caracterizadas pela rejeição da comunidade ou da ordem prevalecente, ou por protesto contra a comunidade política.

[13] Wagner (1994), a partir da ambigüidade dos discursos e práticas da modernidade – caracterizados pelos discursos da liberdade e da disciplina – lança um olhar sobre as mudanças ocorridas nas configurações sociais na modernidade e, em especial, sobre a mudança do que ele chama de uma "modernidade liberal restrita" para uma "modernidade organizada". O autor concentra sua análise em duas narrativas opostas: o discurso da liberdade e o da disciplina. Assim, a condição moderna é retratada a partir do discurso de liberdade e democracia, calcado na idéia de autonomia e autodeterminação. Essa liberdade seria garantida por instituições baseadas no princípio de livre agregação tais como a política democrática, a economia de mercado e o livre exercício da ciência. Entretanto, a condição moderna também é retratada a partir da idéia de disciplina ou disciplinarização, ou seja, é tratada a partir da formalização ou institucionalização e, conseqüentemente, constrangimento às práticas sociais.

[14] Para Wagner (1994), o conceito de formalização implica em uma forma de re-interpretação e reclassificação do mundo de forma a torná-lo mais passível de gerenciamento. Dessa forma, o autor aproxima esse conceito ao de racionalização de Weber.

essas identidades sociais podem ser vistas como escolhidas ou podem parecer algo quase natural, ou até mesmo pré-estabelecido[15].

De forma similar a Bendix (1996), Wagner (1994) também trata do período de instabilidade após a quebra dos laços tradicionais. Esse período é caracterizado pelo autor pela configuração da modernidade liberal restrita na qual o discurso da liberdade e a idéia da garantia da livre agregação e associação e da autoconstrução de identidades predominam.

Assim, de um lado, esse período é caracterizado pelo esforço do discurso liberal de definir uma esfera privada independente da ação do Estado. De outro, o projeto da sociedade liberal também estava focado na idéia de autonomia humana. De acordo com Wagner (1994), a modernidade trazia a idéia de liberação de todos os laços sociais não desejados ou de relações impostas, para liberar indivíduos para recriarem suas comunidades de acordo com suas escolhas. A modernidade liberal restrita é tratada como a configuração em que seres humanos têm a sensação de estarem construindo ou escolhendo suas próprias identidades sociais.

Entretanto, essa possibilidade não era acessível à maioria da população. Apesar do discurso liberal partir da idéia de igualdade entre indivíduos no processo político, na prática, a participação era restrita à classe média e à burguesia, ou seja, às classes que estavam se beneficiando diretamente do crescimento da economia de mercado. Essa fase da modernidade entra em crise no momento em que se torna claro que o princípio de igualdade não poderia ser atingido e que barreiras haviam sido impostas à inclusão de certos grupos, mais especificamente, à inclusão de classes mais baixas.

Após a crise da primeira modernidade se inicia a fase da "modernidade organizada" caracterizada pela homogeneização e formalização das práticas sociais: regras de inclusão e exclusão são aplicadas e as possibilidades de ação são estruturadas. Nessa fase, os recursos para a criação de novas identidades seriam providos, de um lado por identidades de classe e, de outro, por elites intelectuais.

[15] A construção da identidade social ainda pode ser tratada a partir de um terceiro critério: como uma escolha única e mais comprometedora ao longo da vida, ou como algo mais aberto, flexível e passível de mudança. De acordo com Wagner (1994), essa distinção se torna mais relevante para compreender a construção de identidades sociais em uma nova fase da modernidade, após a crise da modernidade organizada.

A identidade de classe, ou a formação da classe trabalhadora, exemplifica a pressão de baixo a partir da construção de uma identidade social moderna, isto é, uma identidade construída e não atribuída. Enfim, a partir do enfraquecimento da ordem estabelecida a partir do *status* tradicional, e frente à incapacidade do discurso liberal de vontade e preferências individuais de oferecer um substituto para os laços de solidariedade tradicionais, o pertencimento de classe passa a ser o primeiro critério para substituir a solidariedade social e as identidades adscritas/atribuídas.

Wagner (1994) defende que as instabilidades e mobilizações desse período, ocorridas através da organização em torno da identidade de classe, são contrapostas à criação de identidades providas pelas elites intelectuais e seus discursos sobre a comunidade nacional e suas fronteiras. Estas últimas levariam à definição de uma coletividade nacional sob a liderança do Estado.

Assim, a identidade nacional e a de classe re-organizam as práticas sociais construindo uma ordem social em que a maioria dos habitantes de um território delimitado pelo Estado nacional teria um lugar. Amplia-se o acesso à construção de identidades. Entretanto, essas vão sendo vistas como algo quase-natural. A comunidade política passa a ser definida territorialmente: exclui-se aqueles que estão fora da fronteira nacional e estende-se a participação dentro dessa. A modernidade organizada é, portanto, caracterizada pela extensão de práticas modernas para todos ou quase todos indivíduos, agora tratados como cidadãos de um Estado nacional.

Para Bendix (1996), bem com para Wagner (1994), o processo de modernização e/ou a configuração da modernidade organizada são caracterizados pela substituição de laços tradicionais ou de identidades adscritas por identidades de classe e nacional. Essas identidades vão delimitando os novos contornos da comunidade política e, nesse processo, a extensão de direitos de cidadania se torna um elemento chave para a compreensão da legitimação e para a conseqüente longa duração da ordem dominada pelo princípio da autoridade.

Embora a relação entre cidadania e solidariedade social seja tratada desde a sociologia clássica, o trabalho de Marshall (1988) predomina tanto na discussão de Bendix (1996) e de Wagner (1994) acima apresentada, quanto nos debates, em geral, sobre a cidadania a partir da segunda metade do século XX (Reis, 1988b; Turner, 1990,

1993b, 1993c, 1986, 1989; Hindess, 1993). Isto porque, no estudo de Marshall (1988), a cidadania e a evolução dos direitos passam a ser centrais para a compreensão da estabilidade dos Estados nacionais.

De acordo com Turner (1993b, 1993c), obras de autores clássicos da sociologia tais como Durkheim, Töennies, Parsons e Weber já tratavam a cidadania como uma forma específica da solidariedade moderna em contraposição à forma tradicional. Isto é, a cidadania moderna, ou a identidade de cidadão, baseada em sentimentos de pertencimentos mais amplos, critérios universalistas e seculares toma o lugar da lealdade à família, vila e comunidade local, baseada em critérios adscritos e religiosos.

O trabalho de Marshall (1988) divide o conceito em três partes distintas – civil política e social[16] – e defende o caráter moderno da separação funcional desses direitos já que, anteriormente em sociedades tradicionais, esses se encontravam fundidos em instituições amalgamadas[17]. Essa cidadania moderna também se difere daquela encontrada nas cidades medievais descritas por Weber[18] (1958). Enquanto essa última, apesar de ter como base o princípio de igualdade, era restrita ao âmbito local das cidades, a cidadania moderna adquiriu uma base nacional.

Mais ainda, a partir do seu argumento de integração o autor associa a extensão de direitos de cidadania à estabilidade dos Estados nacionais. O desenvolvimento desses direitos geraria "um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa

[16] De acordo com Marshall (1988), os direitos civis consistem em "direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça", os direitos políticos incluem o "direito de participar no exercício do poder político" e os sociais englobam "desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade" (Marshall, 1988, p.9).

[17] O período feudal seria caracterizado por uma fusão das instituições responsáveis por promover direitos e "o status era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude da sua participação na sociedade" (Marshall, 1988, p.10).

[18] Weber (1958) trata do desenvolvimento do *status* legal da cidadania nas cidades medievais ocidentais e aponta para a importância da Cristandade no desenvolvimento de uma crença comum, em contraposição a um pertencimento ao clã ou à tribo característicos das cidades orientais. Nas cidades medievais ocidentais não havia uma casta mágica ou animista e, portanto, os clãs eram fracos e foram perdendo importância como elemento constituinte das cidades. A Cristandade, em sua característica de tratar o pertencimento pessoal e não ao clã ou tribo, tornou-se a religião das pessoas nessas cidades. No momento em que os interesses econômicos dos moradores dos burgos os levaram à formação de uma associação institucional, esses não encontraram nem barreiras religiosas, nem uma administração racional de uma associação política superordenada, o que tornou possível o desenvolvimento de um pertencimento individual à comunidade e o desenvolvimento do status legal de cidadania dentro dessas cidades.

lealdade e uma civilização que é patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum" (Marshall, 1988, p.28). Os direitos sociais, em última instância, assegurariam o pertencimento pleno à comunidade (do Estado-nação), já que garantiriam aos cidadãos a possibilidade de igualdade de participação na vida política e social de suas sociedades, ou seja, uma igualdade fundamental de *status*. Os direitos sociais também assegurariam a todos cidadãos uma vida na sociedade com menos risco e insegurança e com certa equalização entre os mais e os menos afortunados.

Enfim, a modernidade organizada ou a ordem baseada no princípio de autoridade é caracterizada pela delimitação de uma comunidade política com base nacional na qual o *status* de cidadania tornou-se elemento chave na determinação de critérios de inclusão e exclusão.

1.1.2 A organização da representação

Uma vez estabelecidas as fronteiras da comunidade política, a questão da representação política se torna chave. Dadas as proporções e complexidade das sociedades modernas, a participação democrática ampla, típica do modelo de democracia grego, não seria viável. Assim, torna-se de suma importância o estabelecimento de regras que tornem presentes aqueles que não podem participar diretamente. A organização da representação diz respeito, portanto, ao estabelecimento de regras para determinar quem são os representados, quem são os representantes e qual a relação entre esses dois grupos (Wagner, 1994).

Como vimos anteriormente, após a quebra das regras de reciprocidade estabelecidas a partir de relações tradicionais, criou-se uma condição de igualdade abstrata entre os indivíduos e uma conseqüente individualização. Nessa condição, cada indivíduo estabeleceria relações ou faria sua demanda particular diretamente ao governo (Bendix, 1996). No que diz respeito à organização da representação, o imaginário da modernidade liberal restrita tinha como base a idéia de auto-regulação coletiva e a democracia. Entretanto, não se mostrou capaz de adequadamente tratar das seguintes questões: "a) the nature of those social ties among individuals that would enable them to

be collectively 'represented', and b) the ways by which actual aggregation of interests and political deliberation would be achieved" (Wagner, 1994, p.92).

De acordo com Wagner (1994), a partir das mobilizações que tomaram como base a identidade de classe, desenvolveu-se uma imagem da sociedade constituída por dois principais grupos com interesses opostos: burguesia e trabalhadores. Mesmo que essa imagem não fosse acurada no final do século XIX, frente à realidade da população ativa na agricultura, dos pequenos negócios e do crescimento da classe média, essa dicotomia teria exercido um forte impacto em modelar as expectativas desses grupos para o futuro. "Once they were identified and classified (or had built a collective identity and had given themselves a name), it was possible to act on and with the workers (or the workers had enabled themselves to act collectively), to include them in organized forms of participation" (Wagner, 1994, p.84).

A organização da participação ocorre, primeiramente, com a formação de partidos políticos. Esses são historicamente constituídos baseados em uma concepção de laços especiais entre indivíduos e interesses comuns ou de organização representando segmentos de interesses sociais pré-definidos.

No início, a pressão de baixo consiste em um importante elemento para a formalização desse modo de representação, uma vez que o movimento das classes trabalhadoras teria sido pioneiro nessa organização. Os partidos socialistas, em muitos contextos, foram os primeiros a tratar de *status* sociais particulares, nos quais a localização de classe servia para identificar interesses comuns entre aqueles que compartilhavam essa posição. Posteriormente, esse modelo seria apropriado por outros grupos políticos e sociais (Wagner, 1994).

Como vimos anteriormente, Wagner (1994) enfatiza a importância tanto das pressões de cima quanto de baixo para a formalização de práticas de autoridade. Entretanto, ao menos no que diz respeito à discussão específica da organização da representação política, Offe (1994) apresenta uma outra distinção. O autor defende que para compreender as formas organizadas de representação de interesse é necessário levar em conta três dimensões: explicações "de baixo", "de cima" e "de dentro". A primeira dimensão está relacionada a fatores que levam a formação de um grupo de interesse, ou seja, uma análise do "nível da vontade, da consciência, do sentimento de identidade

coletiva e dos valores dos membros que constituem o grupo de interesses". A segunda dimensão trata de fatores que determinam ou influenciam o poder desses grupos dentro do processo político, ou da "estrutura de oportunidades" socioeconômicas que possuem dentro de uma sociedade. Já a terceira dimensão está relacionada à definição dos interesses da organização ou daqueles supostamente representados por elas.

Poderíamos argumentar, dessa forma, que logo a organização da representação seria modelada por pressões de dentro e pressões de cima. Os partidos, que inicialmente tentavam representar interesses específicos ou "falar em nome" de um grupo social específico, acabam entrando em relações de competição com outros partidos dentro de um contexto de sufrágio em massa. Com a crescente competição e a necessidade do apoio de massa, os partidos passam a enfrentar uma tensão entre o objetivo de representar e o objetivo de alcançar sucesso. Os partidos, mesmo mantendo sua forma, deixam de ser "partidos baseados em classe" e se tornam "partidos profissionais-eleitorais" ou "partidos *catch-all*", ou seja, partidos que tentam compilar a maior quantidade de apoio, ignorando clivagens sociais.

Autores clássicos como Mosca, Pareto e Michels, já advertiam para essa situação: a representação organizada traria consigo a formação de elites políticas ou classes políticas distantes, ou mesmo independentes, de seus membros (Rueschemeyer, Stephens & Stephens, 1992; Wagner, 1994). Como conseqüência, de um lado, os membros e eleitores deixam de ser importantes e passam a consentir passivamente. De outro, essa elite passa a não mais expressar os interesses de seus membros, mas a modelar os discursos e as lutas políticas.

Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992) defendem que os fatores "de dentro", relacionados à organização dos partidos, são inevitáveis uma vez que somente através da organização os desavantajados conseguem desenvolver concepções sobre mudanças estruturais para alterar suas situações. Entretanto, os autores defendem que a autonomia dos representantes dessas organizações dependeria de diferentes condições relacionadas, principalmente, à necessidade de co-operação com outros centros de poder. Assim, uma visão mais apropriada sobre a constituição dessas organizações é a de um balanço entre o servir aos interesses dos membros e certos traços de oligarquia e

cooptação pelo Estado, ou seja, nos termos de Offe (1994), um balanço entre as pressões de baixo, de dentro e de cima.

A participação na comunidade política não se restringiu, entretanto, como previa o formato de democracia burguês-liberal, ao voto universal em eleições periódicas. Tão pouco o canal formal para a aglutinação de interesses se restringiu ao sistema de partidos.

A partir da conquista dos direitos de associação, grupos sociais não só se articularam tomando como base especialmente identidades de classe, mas acabaram adquirindo funções no processo decisório de políticas públicas. Enfim, os sindicatos também foram adquirindo não só um importante papel na promoção de ideologia e de identidade coletiva como também uma crescente influência dentro do aparato estatal.

Marshall (1988) ilustra bem essa situação. O autor defende que uma das principais mudanças no que diz respeito ao poder político no século XIX foi o reconhecimento do direito de dissídio coletivo. Nesse momento, se buscava o progresso social por meio do fortalecimento dos direitos civis e não, como seria o caso posteriormente, através dos direitos sociais[19]. Assim, "...a aceitação do direito de barganha não se constitui simplesmente numa extensão natural dos direitos civis; representou a transferência de um processo importante da esfera política para a civil da cidadania... O sindicalismo, portanto, criou um sistema secundário de cidadania industrial paralelo e complementar ao sistema de cidadania política" (Marshall, 1988, p.30).

Entretanto, Marshall (1988) aponta que rapidamente a organização de coletividades através dos direitos civis se tornaria um anacronismo. Não fazia sentido a luta de sindicatos por direitos em uma sociedade que reconhecia o direito do cidadão a um padrão mínimo de vida civilizada. Assim,

> O governo não pode mais manter-se afastado dos conflitos industriais como se o nível de salários e o padrão de vida dos trabalhadores fossem questões com as quais não precisasse ocupar-se. E a intervenção do Governo nos conflitos industriais tem sido acompanhada, por outro lado, pela intervenção dos sindicatos na máquina governamental... No passado, o sindicalismo tinha de

[19] Já os direitos políticos correm o caminho inverso: se antes eram usados para a ação coletiva através do Parlamento e dos conselhos locais, o sufrágio universal passa a considerar a voz ou o voto individual. Os partidos políticos passam a organizar essas vozes, entretanto, não mais o fazem de acordo com localidades ou com base em função, mas sim nacionalmente.

> afirmar os direitos sociais através de ataques desfechados de fora do sistema no qual o poder residia. Atualmente, defende-os de seu interior em cooperação com o Governo (Marshall, 1988, p.46)

Enfim, de acordo com a literatura que trata de formas de intermediação ou representação de interesses, esses são tratados como arranjos institucionais com o propósito de "vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil com las estructuras decisionales del Estado" (Schmitter, 1998, p.17). Diferente dos partidos políticos, as organizações de intermediação de interesses apresentam uma heterogeneidade estrutural, ou seja "unlike party systems or coalition-formation situations, usually all interest associations in a given polity do not interact with each other" (Schmitter, 1977, p.13).

Schmitter (1977) nos apresenta tipos ideais desses modelos de intermediação de interesse tais como o pluralismo, o sindicalismo e o corporativismo. Esses modelos diferem quanto ao controle ou não do número de associações, a estratificação mais ou menos verticalizada, pelo grau de interação competitiva e por maior ou menor controle das associações participantes pelo Estado[20].

Mesmo que possamos observar uma mistura desses modelos no Oeste Europeu, diversos autores chamam atenção para a tendência observada ao decorrer do século XX: a transformação dos sistemas de intermediação de formas mais abertas para formas mais fechadas[21]. Ou seja, transformações a partir das quais o princípio de organização dominante deixa de ser a pressão de baixo e passa a ser a pressão de cima.

---

[20] De acordo com Schmitter (1977, p.9), pluralismo é definido como "a system of interest intermediation in which the constituent units are organized into an unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered, and self-determined (as to type or scope of interests) categories that are most specifically licensed, recognized, subsidized, created, or otherwise controlled in leadership selection or interest articulation by the state and that do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories", o sindicalismo como "a system of interest intermediation in which the constituent units are an unlimited number of singular, voluntary, noncompetitive (or better hived-off) categories, not hierarchically ordered or functionally specialized, neither recognized, created, nor licensed by the state or party, not exercising a representational monopoly by resolving their conflicts and authoritatively allocating their values autonomously, without the interference of the state" (Schmitter, 1977, p.9-10) e o corporativismo como "a system of interest intermediation in which the constituent units are organized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support" (Schmitter, 1977, p.9).

[21] Se no início desse período as associações tomaram uma forma que se aproximava mais do modelo pluralista, isto é, eram mais espontâneas em sua formação, múltiplas, tinham sobreposição quanto a sua jurisdição, dispersas, adotavam práticas distintas, defendiam objetivos e ideologias diversas e competiam

Assim, na Europa, a questão principal nas décadas de 20 e 30 era saber se as formas corporativas iriam ser organizadas de forma autônoma pela sociedade civil ou sob o controle compulsório do Estado. No final da década de 30, durante e depois da segunda grande guerra[22], a tendência à introdução de estruturas corporativistas teria aumentado em democracias liberais.

As pressões de baixo podem ser consideradas como apropriadas para as respostas iniciais das associações. Entretanto, uma vez que esses atores coletivos conseguem recursos e propriedades organizacionais específicas e uma vez que o Estado expande o escopo e o volume de sua intervenção, pressões de dentro e de cima passam a exercer maior influência sobre os limites e possibilidade para a representação de interesses.

No que respeita às pressões de cima, Anderson (1977) defende que o sistema político e, mais especificamente, o de intermediação de interesses é, até certo ponto, criado, estruturado e institucionalizado através de ações do Estado. "The political system is not merely a derivative form of the configuration of group interest. It is also, at least in part, a conscious contrivance of public policy" (Anderson, 1977, p.129).

De forma similar ao argumento integrativo desenvolvido por Marshall (1988), a partir da extensão de direitos de cidadania, a organização da representação a partir do corporativismo traria maior harmonia entre classes e uma diminuição de riscos. O corporativismo é visto como uma organização capaz de despolitizar conflitos ou restringir esses conflitos a um número específico de participantes. É visto como capaz de tomar o lugar da competição e do conflito de classe nas sociedades capitalistas (Offe, 1994; Schmitter, 1998). A mudança em direção a um sistema corporativo estaria associada a uma necessidade de "um regime estável" ou de "paz social" que é conquistada através da "cooptação" ou "incorporação" das classes subordinadas. Isto é, o

---

por membros, posteriormente outras formas de representação emergiram, com diferentes graus de hierarquia e independência política e organização em relação ao estado.

[22] Após a segunda guerra mundial, os esforços de mobilização para a guerra, o racionamento, a alocação planejada de recursos e o controle de preços teriam encorajado a consolidação de uma "formal delimitation of jurisdiction, the nationalization and centralization of organizational structures, the monopolization of representation, the acquisition of quasi-public functions, and the interpretation of public and private realms of decision-making, as well as enhanced the legitimacy and influence of interest associations in their interaction with the state bureaucracy" (Schmitter, 1977, p.16).

governo se vê obrigado a intervir para garantir a integração de interesses, ampliando, assim, suas tarefas reguladoras e integradoras.

1.1.3 Delimitação da comunidade política e a organização da representação: possibilidade e limites

Em suma, a categoria de classe pode ser vista em seus primórdios como uma convenção de baixo que, uma vez estabelecida, acaba sendo imposta a outros atores ou incorporada por elites governamentais como, por exemplo, no desenvolvimento dos sistemas corporativistas. Assim, uma importante tendência da modernidade organizada teria sido a transformação de esforços de construir uma convenção de baixo na administração e gerenciamento dessas convenções de cima.

O estabelecimento de fronteiras externas e internas ou a delimitação da comunidade nacional e a organização da representação, promoveram limites e possibilidades às práticas de autoridade nesse período de modernidade organizada. De um lado, permitiu a participação de grupos subordinados no planejamento de políticas públicas tais como o seguro contra desemprego e acidentes (Schmitter, 1977; Anderson, 1977). De acordo com Rueschmeyer, Stephens & Stephens (1992, p.42): "...representative democracy – embedded in the wider structure of social and economic power, animated by party and interest group politics, and joined to a complex state machinery – did give the many some share in political decision-making". Ou seja, significou a extensão de práticas modernas, ou a inclusão de mais grupos na participação da deliberação política.

Entretanto, essa formalização também reprimiu ou exclui articulações autônomas de interesses ou demandas ao Estado. Como resultado, "as oportunidades legais transformaram-se em privilégios disponíveis aos trabalhadores que querem ou têm capacidade para organizar-se a fim de aumentar seus interesses econômicos" (Bendix, 1996, p. 121). Mais ainda, a impossibilidade de participação direta dos indivíduos e a autonomia dos representantes das organizações como partidos, sindicatos e associações de interesses em relação a seus membros, colocaram em dúvida quais interesses estariam sendo representados.

A partir dessa institucionalização, a idéia de que as identidades sociais eram construídas desaparece da consciência dos membros da sociedade. As instituições vão sendo vistas como naturais e ideais. De acordo com Wagner (1994, p.77): "When the consciousness of the construction of existing institutions in human action has disappeared, then alternatives to them and the possibility of change become unthinkable". Nesse momento a fusão entre a autoridade e a solidariedade dentro do Estado nacional passa a ser vista como algo natural.

1.2 Modernização autoritária e alguns aspectos do caso brasileiro

A trajetória de modernização acima descrita tipifica o modelo burguês-liberal, característico dos países onde as mudanças trazidas pela industrialização foram concomitantes àquelas relacionadas à mudança no exercício de autoridade. Como mencionado anteriormente, esse modelo serviu de comparação para outras "trajetórias de modernização" ou para compreender outras "respostas dadas às questões da autoridade e da solidariedade" ou à constituição de outros "modelos de cidadania".

Diversas perspectivas já foram usadas para exemplificar ou compreender essas trajetórias alternativas. Por exemplo, a teoria da modernização tratou esses modelos alternativos a partir da idéia de que países em desenvolvimento ainda não teriam atingido condições adequadas para o surgimento de grupos fortes de interesse e que esses seriam formados uma vez alcançados os níveis de diferenciação institucional e os valores modernos necessários. Entretanto, outras explicações tentaram compreender o processo de modernização sem a presença desses grupos fortes (Schwartzman, 1982). Essas explicações incluem uma ampla gama de perspectivas que partem de fatores relacionados à estrutura socioeconômica, às instituições políticas e a fatores culturais e ideológicos para tratar de um modelo onde a organização de interesses e o conflito entre "burguesia" e "proletariado", quando muito, se mostraram fracos e com pouco poder explicativo[23].

[23] Como por exemplo, alguns estudos enfatizam a importância de fatores relacionados à estrutura socioeconômica para explicar diferentes trajetórias de modernização (Moore, 1996; Rueschmeyer, Stephens & Stephens, 1992). Outros focalizam explicações culturais e ainda outros tentam reconciliar essas diversas explicações a partir do foco em respostas singulares às questões da organização da comunidade política e da autoridade pública (Bendix, 1996) ou as ideologias que informam como a sociedade deveria ser organizada, isto é, a partir de diferentes projetos de nação (Reis, 1998a).

No que diz respeito ao contexto brasileiro, diversos autores tratam os períodos do Império e da República até 1930 como uma fase caracterizada pela construção do Estado em detrimento da nação e pelo predomínio do discurso ou da ideologia liberal. Entretanto, se nos países do Oeste Europeu a crise da modernidade liberal restrita é retratada a partir da mobilização das classes excluídas, no Brasil, o fim da predominância da ideologia liberal, ou de um período chamado por Santos (1979) de "*laissez-faire* repressivo", é descrito pela literatura principalmente a partir da mudança da ideologia das elites ou por fatores relacionados à estrutura socioeconômica que fortalecera a classe agrária (Santos, 1979; Reis, 1988a; Rueschemeyer, Stephens & Stephens, 1992).

Após a crise do modelo de "*laissez-faire* repressivo", inicia-se no Brasil uma fase onde o Estado, de fato, se torna o protagonista.

A partir de 1930, de acordo com Reis (1998a; 1998b), observamos esforços tanto da construção do Estado como da nação, a partir de um projeto de modernização definido de cima para baixo. O Estado passa a ser uma proposta para impedir a divisão da sociedade pela manifestação de interesse de classe:

> Para legitimar sua posição privilegiada, o Estado se valeu da ideologia autoritária adiantada pelos críticos da República Velha. Colocando a vontade nacional acima dos interesses de classe e justificando a necessidade de um governo forte para implementar a harmonia social, essa ideologia advogava a centralização do poder como uma forma de capacitar o Estado para agir como guardião do interesse nacional, impedindo a fragmentação social (Reis, 1998a, p.80).

A partir do período de Vargas, o Estado passa a forjar uma comunidade nacional de interesses na qual a incorporação política está estreitamente ligada à política econômica do Estado, ou seja, a expansão da cidadania estava atrelada ao crescimento da economia. Santos (1979), caracteriza o modelo de cidadania que se instaura entre 1930-1945 através do conceito de "cidadania regulada":

> Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e

> mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (Santos, 1979, p.75).

Assim, no que diz respeito aos limites da comunidade política, a inclusão ou acesso ao direito de cidadania não parte de uma idéia de universalização de direitos para os membros definidos a partir dos contornos do Estado nacional. Esse acesso, estava atrelado à profissão e os direitos eram determinados a partir do lugar que a profissão ocupava no processo produtivo. Isso faz com que grande parte da população seja excluída ou, nos termos de Santos (1979), adquira um *status* de pré-cidadãos. Os grupos que não têm acesso aos direitos de cidadania compreendem desde os desempregados e os sub-empregados, até aqueles com empregos regulares e estáveis, mas que estejam em ocupações ainda não regulamentadas. Acrescenta-se a esses grupos os trabalhadores rurais, que antes eram excluídos das práticas do *laissez-faire*, e nesse período não têm acesso aos benefícios sociais.

Para Reis (1998b), a identificação com a identidade nacional e a própria legitimidade da autoridade do estado se encontravam nas perspectivas futuras de incorporação frente ao crescimento econômico acelerado. Quanto mais a economia crescia e incorporava mais trabalhadores ao sistema formal, mais segmentos antes excluídos tinham acesso aos direitos sociais.

No que diz respeito às formas de organização da representação, novamente as pressões de cima tornam-se evidentes.

O sistema partidário é caracterizado, por um lado, por partidos clientelistas que tentavam alistar trabalhadores a sua base política, mas sem promover a organização forte da força de trabalho (Rueschemeyer, Stephens & Stephens, 1992). De outro, "a própria noção de que grupos políticos devem representar interesses tende a ser vista como imprópria pela elite brasileira. Ao contrário, sempre prevaleceu a idéia de que partidos políticos devem se colocar "acima dos interesses" e ter sempre em mira os objetivos da nação como um todo" (Schwartzman, 1982, p.18).

Schwartzman (1982), seguindo o estudo de Schmitter (1971) defende que "a transformação estrutural da sociedade brasileira não conduziu à formação de grupos de interesse autônomos, agressivos e com alto grau de interação, articulando demandas

alternativas e competitivas...” (Schmitter in Schwartzman, 1982, p.14). A participação política é melhor compreendida pela expressão “cooptação política”[24], isto é, por um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo. A participação não é direta e é vista como um “benefício outorgado” que pode ser revogado. O autor ressalta que, mesmo que a cooptação política também ocorra em sistemas políticos abertos, “tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas antecedem historicamente os esforços de modernização política de grupos sociais” (Schwartzman, 1982, p.32).

Diferente do padrão da Europa Ocidental, ou da trajetória liberal de modernização na qual o sistema de intermediação de interesses é, primeiro, caracterizado por um sistema pluralista e, depois, tende para um sistema denominado de corporativismo social ou liberal, no Brasil, as associações seriam “cooptadas” desde a sua formação. Ou seja, o modelo de intermediação de interesses que prevalece no Brasil é o de corporativismo estatal[25].

A adoção desse modelo tem grande impacto no tipo de conflito que entra em vigor. A carta de 1937 divide os trabalhadores em regulamentados e não regulamentados e somente os primeiros poderiam fazer parte de sindicatos. As demandas por saúde pública, educação e saneamento se tornam, portanto, difusas e fragmentadas. Os conflitos não são por extensão de direitos universais de cidadania, mas por reconhecimento ocupacional e profissional pelo Estado e os grupos já reconhecidos buscam melhorar suas posições no que respeita a distribuição de benefícios ou recursos disponíveis (Santos, 1979).

O período de 1945-1964 traz consigo poucas mudanças no que se refere à organização da representação e distribuição de benefícios sociais. Mesmo que nesse período formatos liberais de política tenham sido restabelecidos, uma característica chave

[24] Para Schwartzman (1982, p.23) a cooptação política depende da presença de dois fatores: “que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar dela e fazer-se ouvir” e de que “os que controlam o sistema político tenham meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes.”

[25] De acordo com Schmitter (1974, p.105) “societal corporatism appears to be the concomitant, if no ineluctable, component of the postliberal, advanced capitalism, organized democratic welfare state; state corporatism seems to be a defining element of, if not structural necessity for, the antiliberal, delayed capitalism, authoritarian, neomercantilist state.”

do populismo foi a defesa de uma idéia de relação direta entre o líder e seus seguidores. A solidariedade social, ou as relações horizontais, mais uma vez, são desvalorizadas (Reis, 1998a, 1998b).

Mais ainda, se em um primeiro momento os sindicatos e as organizações sociais foram liberadas para uma disputa mais aberta, logo encontraram medidas repressivas às ações sindicais. Novos grupos sociais urbanos e velhos grupos rurais aproveitam esse ambiente "semi-competitivo" para iniciar movimentos e propor suas demandas e reivindicações. Entretanto esses conflitos e demandas não encontram repercussão ou reposta institucional além das instituições herdada pelo Estado Novo. A regulamentação das profissões como forma de acesso a benefícios sociais é mantida.

Com a ditadura, o padrão autoritário se mantém mesmo que esforços para incorporar novos setores sociais à nação sejam realizados.

A extensão dos direitos sociais trazidas por esse modelo de cidadania regulada não se encaixa no argumento de Marshall (1988) no qual a extensão dos direitos sociais ou a constituição do Estado de bem-estar é vista como solução para a contradição entre a crescente desigualdade do mercado e a crescente igualdade política, ou como forma de abrandar riscos e inseguranças dos trabalhadores. Diferente da trajetória de modernização liberal-burguesa, na interpretação de diversos autores, a extensão dos direitos sociais no Brasil precede a dos direitos civis e políticos (Santos, 1979; Reis, 1998b). Entretanto, essa expansão de direitos sociais tem um alto custo: em um primeiro momento, implicou na limitação da participação ou na extensão regulada da cidadania e, posteriormente, com o recesso de diretos políticos, implicou no "não-reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar a si própria" (Santos, 1979, p.123).

Além disso, ao invés da extensão de direitos sociais servirem para abrandar as desigualdades trazidas pelo sistema capitalista, a "cidadania regulada" acaba por legitimar essas desigualdades: "[s]endo os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via de regulação profissional, e sendo a contribuição de cada um função de seu nível de renda, a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podia demandar" (Santos, 1979, p.77).

A organização da união de interesses seja em torno de uma identidade de classe, seja de uma identidade nacional se mostra fraca ou incapaz de levar a uma mobilização social em direção a inclusão mais ampla e universal de segmentos sociais aos direitos de cidadania.

Enfim, as possibilidades e os constrangimentos às práticas de autoridade característicos do modelo de modernização autoritária seguido no Brasil podem ser resumidos da seguinte forma: a extensão não foi universalizada, ou não eram accessíveis a diversos segmentos sociais, e as convenções para a organização da representação parecem ter sofrido mais pressão de cima do que de baixo, isto é, aparecem como imposições mais do que obra ou resultado de um esforço de construção de identidades coletivas.

1.3 A crise da ordem do Estado

Para a maioria dos estudos acima analisados, o predomínio do Estado ou do princípio da autoridade na ordem social, que culmina no século XX, é compreendido a partir de extensos processos históricos que são interpretados seja através da coerção do Estado que impõe ou forja uma homogeneização da sociedade e de suas formas de mobilização ou através do aumento da interdependência entre grupos sociais que delegam funções ao Estado ou, ainda, por pressões de baixo por inclusão na comunidade política.

Observamos que o resultado desses processos foi, de um lado, a crescente burocratização da autoridade pública e a progressiva extensão de direitos pelos quais esses são responsáveis e, por outro, uma padronização das formas de mobilização da sociedade, através de uma identidade dominante baseada no *status* de cidadania ou da politização da identidade nacional e da definição de limites para a organização da representação política.

Entretanto, a partir do início da década de 80, o argumento do Estado como portador de um projeto moral e a visão da esfera da ação da sociedade, ou da união de interesses, associada ao Estado perdem sustentação frente a mudanças tais como o enfraquecimento dos Estados de bem-estar e a crise de legitimidade dos regimes

democráticos, o declínio da classe trabalhadora organizada e a fragmentação e formação de novas identidades diferentes da nacional e da de classe.

A contestação da formalização ou da organização da representação política pode ser observada a partir de estudos que tratam da crise de instituições de representação. Por exemplo, os estudos apresentados na coletânea organizada por Putnam & Pharr (2000) exemplificam a queda da credibilidade e de suporte às instituições da democracia representativa (eleições, filiação partidária e sistemas corporativistas) nos EUA, em países do Oeste Europeu e no Japão nas últimas três décadas[26]. De acordo com esses estudos, a queda da credibilidade das democracias pode ser compreendida a partir do aumento da mobilização social e do colapso das instituições de valores tradicionais – como os laços de família e comunidade devido ao crescimento de mobilidade e da individualização –, bem como do surgimento de novas formas de demandas por igualdade e participação e por programas sociais do governo em um período de crescimento econômico mais vagaroso[27].

Wagner (1994), por sua vez, ao tratar de mudanças nas formas de organização da representação também enfatiza a erosão das instituições eleitorais, que pode ser observada a partir do absenteísmo em eleições e apoio decrescente aos partidos estabelecidos. Entretanto, o autor também argumenta que, se antes, de acordo com as convenções estabelecidas na segunda modernidade, a participação estava restrita às eleições e/ou a sistemas corporativos, com a crise dessa fase crescentemente observamos o uso de protestos extra-institucionais ou da "ação política não convencional".

Se os estudos acima tratados focalizam a crise das convenções no que respeita a organização da representação, especialmente frente ao duplo processo de crise econômica, ou desaceleração da economia, e de crescimento de demandas, outros, a partir

[26] Esses estudos dão continuidade a uma pesquisa realizada em 1975 (Corzier, M., Hungtington, S. P. & Watanuki, J. The crisis of Democracy: Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press, 1975) que já havia diagnosticado uma crise de governabilidade em países Europeus, nos EUA e no Japão).

[27] Os estudos de Putnan e Pharr (2000), entretanto, não defendem que a democracia esteja em colapso, mas mostram evidências de um crescente descontentamento público com o governo e com instituições democráticas representativas. Essas evidências são reveladas através de indicadores de (i) vinculação a e julgamento de partidos políticos; (ii) aprovação de parlamentares e outras instituições políticas; (iii) avaliação da classe política; (iv) avaliações da confiança política. O estudo mostra um declínio de suporte político mais aparente nas três áreas mencionadas. Vale ressaltar que foi justamente a instituição menos partidária e política, a Suprema Corte, que reteve maior confiança do público.

de críticas à teoria de Marshall, tratam da importância de novas identidades ou de parâmetros de semelhança para a "crise do Estado de bem-estar" e conseqüentemente, da ordem do Estado.

Turner (1990) critica a teoria de Marshall por tomar a emergência e o desenvolvimento da cidadania como um processo irreversível nas sociedades contemporâneas, sendo que a experiência após a crise de 1973 mostra que os direitos de bem-estar são claramente reversíveis. Para alguns autores, essa reversão de direitos estaria associada ao declínio da classe trabalhadora organizada e das mobilizações em torno de uma identidade relacionada ao pertencimento de classe, fatores esses que não caberiam em uma teoria de cidadania desenvolvida tomando por base as fronteiras do Estado nacional e o contexto de conflitos de classes (Turner, 1990, 1993b; Offe, 1994).

Para Turner (1993b), a economia política do bem-estar e a organização da classe trabalhadora por sindicatos e partidos revolucionários, foram essenciais para a expansão dos direitos de bem-estar e benefícios sociais. Entretanto, o declínio da classe trabalhadora e da militância dos sindicatos – canais características da modernidade para a expansão de direitos –, estariam ligados à diminuição do comprometimento com altos gastos do governo com o bem-estar.

Offe (1994), de forma similar a Turner (1993b), também trata de alguns problemas na teoria de Marshall no que diz respeito ao seu conteúdo evolucionista e a seus contornos restritos às relações de classes[28]. O autor propõe uma variável sociológica para explicar a coexistência entre Estado democrático e Estado de bem-estar: a produção

[28] Offe (1994) apresenta um argumento sobre a viabilidade ou a estabilidade da relação entre componentes da democracia política e do Estado de bem-estar (ou nos termos de Marshall, direitos políticos e sociais), característicos da relação entre cidadãos e autoridade estatal em qualquer Estado moderno. O autor questiona teorias como a de Marshall, que propõem uma tendência das democracias parlamentaristas de se tornarem sólidos Estados de bem-estar e que supõem "a existência de coletividades e organizações de classe dos trabalhadores caracteristicamente grandes, conscientes e bem organizadas, que usariam o voto como veículo de suas estratégias de reforma social e de políticas sociais abrangentes (em uma época, adotar essa hipótese não era algo problemático)" (Offe, 1994, p.306). Além disso, essas teorias defendem uma idéia de inércia institucional, isto é, que nenhum partido proporia uma diminuição do Estado de bem-estar, devido ao seu interesse em votos. Entretanto, para Offe (1994), essa hipótese conciliadora entre os componentes da democracia e do bem-estar, não seria mais plausível frente à deterioração do Estado de bem-estar observada nas democracias da Europa Ocidental desde meados da década de 70. O autor também apresenta críticas às teorias que privilegiam posições individualistas-racionais, com a proposição de Mancur Olson sobre a ação coletiva. De acordo com essa perspectiva a ação coletiva e a produção de bens coletivos só ocorreriam no caso de "incentivos seletivos" ou porque alguém (no caso o Estado) força os indivíduos à cooperação. Essa visão incorre em um problema analítico, uma vez que o Estado democrático é um bem coletivo em si mesmo, e não poderia manter-se em um ambiente de egoísmo puro.

de bens coletivos não é interpretada em termos de classes mas como resultado da confiança e de uma identidade do tipo "nossos iguais", "pessoas da nossa categoria", através da noção de um destino comum, ou de uma concepção de identidade coletiva vinculadora e duradoura. Ou seja "para que um 'bem' seja um 'bem público' deve haver uma coletividade, cujos membros refiram-se a si próprios como 'nós'. Na ausência de tal coletividade [...] não haveria um referente para quem o bem constitui um bem público" (Offe, 1994, p.302).

Assim, Offe (1994) enfatiza as mudanças estruturais para explicar a perda de apoio para o Estado de bem-estar. O autor compreende as modificações recentes como estreitamento de "parâmetros de semelhança", ou seja, transformações de uma estrutura caracterizada pelo solidarismo, ou por uma noção universalista de direitos humanos a todos como interesses da nação, para interesses de determinadas categorias de contribuintes, grupos profissionais e comunidades culturais, até chegar ao interesse do indivíduo. Esse estreitamento estaria ocorrendo devido à desorganização de comunidades de interesses econômico, filiações associativas, valores culturais e estilos de vida amplos e relativamente estáveis.

Em suma, se a organização da sociedade pelo direito de pertencimento e uma comunidade política nacional, a padronização de canais de participação e a idéia de inclusão via a expansão de direitos sociais foram importantes elementos que levaram à associação da esfera de ação da sociedade à do Estado-nação, o descrédito de instituições democráticas e de canais tradicionais de participação (sindicatos e partidos políticos), assim como o sentimento de incapacidade de alguns grupos de terem seus interesses representados, colocariam em cheque a legitimidade da autoridade pública e sinalizariam o fim de um período da modernidade caracterizado pelo protagonismo do Estado.

A crise do modelo de modernização liderada pelo Estado traz um novo período de incertezas. São diversas as respostas dadas pelas ciências sociais para as possíveis configurações sociais que seguem essa crise. As novas propostas incluem desde perspectivas que defendem a possibilidade de uma ordem a partir de um maior protagonismo da sociedade ou do princípio de solidariedade, ou o retorno da sociedade civil, até aquelas que propõem a consolidação de uma sociedade pós-industrial ou o fim da modernidade e o início da era global ou da pós-modernidade. Os próximos capítulos

discutem o tratamento de algumas dessas perspectivas para as novas possibilidades de ordem, seja a partir do retorno do conceito da sociedade civil, seja a partir de processos de globalização. Essas discussões focalizam, especialmente, as novas delimitações que essas perspectivas vislumbram para as questões de quem participa e como se organiza a representação.

CAPÍTULO 2 - O protagonismo da sociedade civil

Introdução

Frente aos dilemas das democracias liberais, de acordo com Cohen e Arato (1994), a primeira resposta para tratar do colapso das duas abordagens dominantes, neo-marxismo e pluralismo, foi a tentativa da teoria política de "trazer de volta o Estado". Esta foi uma importante tentativa de escapar do reducionismo do estado ou uma forma de desviar da visão do Estado como uma extensão ou órgão funcional das estruturas da economia (classe) e social (grupo). Entretanto, mesmo esta perspectiva continuava a reduzir aquilo que é não-Estado e as formas contemporâneas de ação coletiva às relações de classes e de interesses. Ou seja, "...the legal, associational, cultural, and public spheres of society have no theoretical place in this analysis" (Cohen & Arato, 1994, p.2).

No entanto, desde a década de 1980, o conceito de sociedade civil alcançou um papel central nos debates sobre soluções, além da volta da ordem baseada no Mercado ou no Estado, para os dilemas enfrentados tanto por sociedades autoritárias quanto por democracias liberais. Além disso, diferente dos esforços de "trazer de volta o Estado"[29], os estudos que defendem o retorno da sociedade civil estavam calcados em novas formas de ação coletiva, geralmente não baseadas em classe, e ligadas às instituições legais, associativas e públicas da sociedade.

Esse capítulo inicia sua discussão mostrando como o retorno do conceito de sociedade civil à agenda das ciências sociais foi acompanhado por um resgate de seu significado histórico com o intuito de traçar um paralelo à sua utilidade contemporânea. Em seguida, trata das perspectivas que diferem tanto em relação à definição que atribuem ao conceito de sociedade civil, quanto aos pressupostos oferecidos para a explicação dos possíveis efeitos que ela exerce sobre a governança democrática ou sobre a ampliação da democracia. Esses pressupostos variam de acordo com a maior ou menor ênfase dada pelas perspectivas à autonomia da sociedade civil em relação ao Estado e à importância de "variáveis políticas". Na última sessão o capítulo faz uma avaliação dos avanços e

[29] Os autores se referem a obra de Skocpol, T; Evans, P.B.; Rueschemeyer, D. Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

limites dessas proposições para a compreensão de novos balanços entre sociedade civil e Estado e, em especial, para os novos contornos da organização da representação.

2.1 O retorno às definições históricas do conceito de sociedade civil e seu uso contemporâneo

O retorno ou o reavivar da sociedade civil é acompanhado por esforços no sentido de tratar/compreender o significado deste conceito levando em conta suas elaborações modernas ocorridas a partir do século XVIII. O propósito desta revisão, em geral, é compreender a importância deste conceito nos primórdios da modernização, seu virtual desaparecimento e o renascimento da importância deste conceito nas últimas décadas do século XX em distintas partes do globo.

Não é intenção aqui esgotar a discussão acerca do histórico do conceito de sociedade civil, tal tarefa já foi realizada por diversos autores (Keane, 1988b, 1998; Hall 1995, Kumar, 1993; Cohen & Arato, 1994; Pérez-Diaz, 1993). Nos engajamos em um esforço menos ambicioso de tratar de algumas questões e temas suscitados por esta revisão e que serviram de base para tratar do conceito e sua importância no contexto do final do século XX.

A discussão trazida pelos autores realça os diversos significados atribuídos ao conceito de sociedade civil no pensamento moderno. Em especial, os autores defendem que, até meados do século XVIII, o conceito de sociedade civil era igualado ao de sociedade política, isto é, não diferenciava a esfera da sociedade civil de forma autônoma em relação à esfera do Estado. Sociedade civil se referia à situação em que homens regulavam suas relações e resolviam suas disputas de acordo com um sistema legal (Kumar, 1993; Pérez-Diaz, 1993; Keane, 1988b). Neste sentido, o conceito abrangia "sociopolitical institutions including a limited government or state operating under the rule of law; a set of social institutions such as markets (or spontaneous extended orders) and associations based on voluntary agreement among autonomous agents; and a public sphere in which these agents debate among themselves and with the state about matters of public interest and engage in public activities" (Pérez-Diáz, 1993, p.55). A sociedade é "civil" porque é composta por agentes autônomos que são cidadãos e não estão sujeitos a

um governante despótico e constituem uma sociedade civilizada, em oposição a uma sociedade bárbara.

De acordo com o resgate histórico realizado por estes autores, é somente em meados do século XVIII que observamos no pensamento social a quebra entre os conceitos de sociedade civil e Estado, ou da elaboração e tratamento de uma esfera da sociedade civil distinta daquela do Estado, com formas e princípios próprios. Como vimos no capítulo 1, autores contemporâneos vão tratar desta distinção como a elaboração de uma esfera do mercado diferenciada daquela do Estado. Isto porque a esfera da sociedade civil no pensamento dos séculos XVIII e XIX, em geral, é caracterizada como a esfera regulada pelo mercado, sob controle privado ou voluntariamente organizada ou como a esfera que compreende instituições de mercado, associações voluntárias e a esfera pública. Não havia uma separação entre a esfera de mercado e da sociedade: "quite the contrary, the market, competition, capitalism, citizens by virtue of their participation in economic life, these were alliance partners; and 'civil society' was not set off from the economy conceptually" (Kocka, 2004, p.68).

Em algumas abordagens como, por exemplo, a marxista, a sociedade civil é igualada à sociedade burguesa e é reduzida às forças e relações de produção. A cristalização da sociedade civil como esfera autônoma seria um fenômeno recente, uma vez que se desenvolve quando a burguesia estabelece uma economia que em princípio e prática difere do Estado e de outros corpos regulatórios. Mais ainda, esta esfera se desenvolve quando a relação de propriedade não mais estava conectada com a sociedade comunal medieval e antiga. Os autores que revisam esta literatura defendem que tal visão ignora a complexidade da sociedade civil, já que exclui a mídia e as associações voluntárias e, conseqüentemente, ignora o potencial democrático destas associações (Kumar, 1993; Perez-Díaz, 1993).

A diferenciação entre a esfera do estado e a esfera da sociedade civil, presente no pensamento de diversos autores deste período, estaria relacionada com a suspeita em relação ao poder do Estado. Ou seja, o controle e os limites do exercício do poder político são questões centrais[30].

[30] Esta é uma visão bem simplificada acerca dos diversos significados atribuídos ao conceito de sociedade civil a partir do século XVIII. De acordo com Keane (1988b), além de observarmos no período entre 1750

Já o estudo de Tocqueville, diferente da maioria dos pensadores do século XVIII e XIX que tratavam da diferenciação de duas esferas, distingue três esferas de ação: o Estado, que compreende a representação política formal, com as instituições da assembléia parlamentar, cortes, burocracias, política e exército; a sociedade civil, que seria equivalente ao que hoje diversos autores tratariam como a esfera de mercado, ou seja, a arena privada de interesses e de atividade econômica; e a sociedade política, que representaria a arena da "arte de associação" e compreenderia as associações tais como partidos políticos, opinião pública, júris e associações civis tais como igreja, escolas, sociedades literárias, jornais, organizações profissionais e comerciais e organizações recreativas (Kumar, 1993; Keane, 1998b).

Ainda assim, esta perspectiva coincide com o sentido de uma esfera separada do Estado, frente ao perigo de perda das liberdades dos cidadãos frente a um Estado despótico. O resgate do conceito de sociedade civil realizado a partir da década de 80 enfatiza a solução oferecida por Tocqueville para o paradoxo da igualdade e da liberdade, ou seja, como manter a igualdade engatilhada pela revolução democrática sem deixar que o abuso do poder coloque em perigo a liberdade dos cidadãos. A solução oferecida por Tocqueville inclui, de um lado, a distribuição do poder político em várias mãos: poder legislativo sujeito a eleições periódicas e separado do poder executivo e um poder judiciário independente. De outro, além do controle das instituições do Estado, as associações civis, ou o cultivo da "arte de se associar"[31], representariam uma importante forma de controle político do despotismo ou para contrabalançar a tendência de

---

e 1850 o desenvolvimento de conceitos que não distinguem sociedade civil e Estado como esferas separadas e aqueles que, a partir de impulsos antiestatistas, passam a tratá-los como esferas diferenciadas e defendem a importância da sociedade civil para evitar os excessos do Estado, também podemos observar visões que se opõem ao entusiasmo em relação à sociedade civil, ou atribuem a esta esfera um significado menos positivo. O pensamento de Hegel ilustra esta última abordagem, uma vez que defende que a sociedade civil é uma arena caracterizada pela busca do interesse privado e do conflito e que, para se manter civilizada, necessita ser ordenada politicamente e sujeita à supervisão do Estado. A esfera do Estado é tratada como "depósito de universalismo". Os seus instrumentos mediadores (cortes, agências de bem-estar, educação) seriam capazes de ligar o particularismo da sociedade civil ao universalismo do Estado (Kumar, 1993).

[31] As associações civis, ou a sociedade política, seriam escolas para o espírito público onde os cidadãos aprendem seus direitos e obrigações e propõem suas demandas. Nessa arena os indivíduos tratam de algo que vai além de seus objetivos privados e egoístas, e nela passam a perceber sua interdependência em relação a outros cidadãos. Enfim, nesta arena aprendem a arte de combinar e desenvolvem os hábitos do coração.

centralização do poder do Estado[32]. Ou seja, as associações civis, ou a sociedade política, seria a esfera capaz de trazer "o olho independente da sociedade" ou a supervisão da vida pública. As associações civis autônomas contribuiriam para o bom governo não a partir da busca da realização de seus interesses via Estado, mas por impedirem o crescimento e a interferência deste nos negócios privados.

Parte destes esforços de resgate do conceito de sociedade civil foram em direção à re-interpretação do período de domínio da ordem do Estado ou da modernidade organizada tanto em contextos de trajetória liberal quanto naqueles de trajetória autoritária (Giner, 1995; Mouzelis, 1995).

Como por exemplo, de acordo com Giner (1995), antes da Segunda Guerra Mundial já parecia claro que a "sociedade civil" estava enfraquecida, não só nos países em que se experimentou o fascismo e na Rússia - contexto no qual a sociedade civil pereceu frente à revolução -, como também nos países industrialmente avançados. No Oeste Europeu também podiam ser observadas tendências em direção à erosão da sociedade civil, a partir de tendências tais como a corporativização e a expansão do Estado. Giner (1995) defende que a proliferação do corporativismo redefiniu os termos do conflito social, as formas de alocação de bens e a distribuição de poder e privilégio. Enfim, distorceu a capacidade de indivíduos e de suas associações de competirem livremente, uma vez que a predominância dessa forma de intermediação de interesses "has led to the increasing displacement of other units of social life to a position where the latter - classes, communities, publics, individual citizens - must either express themselves through formally organized groups or take the often far more hazardous path of an 'alternative' movement not always capable of efficiently challenging the emerging corporate order" (Giner, 1995, p.311).

De acordo com Fowley e Edwards (1998), neste período, não só a sociedade civil se enfraquece, mas a simbiose entre Estado e sociedade teria levado o conceito de sociedade civil a obscuridade por mais de um século em troca de outros conceitos e noções tais como conflito de classe, ordem constitucional e Estado democrático. É

[32] Os autores ainda ressaltam que Tocqueville inicialmente defende que as pessoas podem ser politicamente perigosa, uma vez que suas escolhas políticas podem levar à tirania da maioria. Entretanto, sua observação da realidade dos Estados Unidos, o faz descobrir que é possível combinar igualdade social com liberdade política.

somente com a crise da modernidade organizada, ou da ordem sob o domínio do princípio de autoridade que o conceito de sociedade civil volta à agenda das ciências sociais.

Se a distinção defendida no século XVIII estava relacionada a uma visão da sociedade civil contra governos despóticos, o reavivar do conceito nas últimas décadas tem um paralelo: a sociedade civil é, ao menos inicialmente, usada para a compreensão de fenômenos tais como a resistência ao totalitarismo, a transição de governos burocrático-autoritários para democracias e frente às tendências de corporativização em democracias estabelecidas.

Não obstante, para alguns autores a sociedade civil, em seu uso contemporâneo, adquire significados que vão além daqueles propostos em sua elaboração moderna nos séculos XVIII e XIX. De acordo com Cohen e Arato (1994), a idéia de re-emergência, renascimento ou reconstrução da sociedade civil é enganosa, pois indica uma continuidade de um conceito que nasceu no início da modernidade e não permite observar que o seu uso contemporâneo se refere a um fenômeno não só moderno como novo.

Dessa forma diversos autores têm se engajado em esforços para definir os novos contornos do conceito de sociedade civil. Contudo, é bom ressaltar que os autores contemporâneos diferem no que diz respeito à definição dos limites da esfera da sociedade civil, à relação estabelecida entre sociedade civil e Estado e ao papel da sociedade civil na governança democrática.

No que concerne à definição dos contornos do conceito, os autores divergem em relação a duas principais questões: se incluem ou não o mercado dentro da esfera da sociedade civil e se fazem ou não a diferenciação entre a sociedade civil e a política[33].

Quanto à primeira questão, o reavivar do conceito de sociedade civil no final do século XX estaria mais atrelado às elaborações realizadas por Gramsci, que separa a noção de sociedade civil e as interações econômicas. A visão de Gramsci da sociedade civil como área de interação social não-estatal e não-econômica e, especialmente, a

[33] Cohen e Arato (1994) tratam a primeira questão a partir da adoção de uma definição que se aproxima ao modelo Hegeliano versus a adoção de uma definição que se aproxima do modelo Gramsciniano. Já a segunda questão é traduzida a partir da contraposição das definições de um modelo Tocquevilliano e um modelo Hegeliano.

contraposição do Estado, como domínio da coerção, e da sociedade civil, como domínio da liberdade[34], ganha importância estratégica em contextos autoritários (Kumar, 1993). Ainda que alguns autores defendam que a imagem da sociedade civil desenvolvida no Leste Europeu na década de 80 como espaços autônomos em relação ao Estado, como veremos mais adiante, se aproxime mais da concepção de Tocqueville (Anheier, Glausius & Kaldor, 2001).

Assim, a divisão entre três esferas, especialmente distinguindo entre ações e esfera do mercado e ações e esfera da sociedade ou da sociedade civil, parece prevalecer (Wolfe, 1989; Kocka, 2004; Cohen e Arato, 1994), mesmo que algumas definições se aproximem mais daquelas elaboradas nos séculos XVIII e XIX e façam a distinção somente entre duas esferas: do Estado e da sociedade civil (Pérez-Díaz, 1993).

De acordo com Kocka (2004) o conceito de sociedade civil, especialmente na perspectiva de autores que tratam de três esferas distintas, pode ser compreendido como um tipo de ação social, como uma área ou esfera conectada, porém separada das esferas da economia, do Estado e privada, ou como um projeto ou esboço ainda não alcançado que contém, portanto, características utópicas. No que concerne à primeira definição, a ação social específica da sociedade civil é caracteriza da seguinte forma: "(1) is oriented toward non-conflict, compromise, and understanding in public; (2) stresses individual independence and social self-organization; (3) recgonizes plurality, difference and tension; (4) proceeds non-violently and peacefully; and (5) is, among other things, oriented towards general things, that is, it works actively for the common good based on the particular experience and interests of each individual, even if different actors in civil society might have very different conceptions of what constitutes the common good" (Kocka, 2004, p.69). Mais ainda, a sociedade civil é um tipo de ação social que predomina em áreas ou espaços distintos do governo ou do comércio e, portanto, pode ser

[34] Se afastando da abordagem de Marx, para Gramsci a esfera da sociedade civil faz parte da super-estrutura e não da base. De acordo com o autor o estado é composto da sociedade política (arena de coerção e dominação) e da sociedade civil (hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através de organizações privadas). A sociedade civil é a esfera na qual a hegemonia é organizada e, portanto, está ligada à cultura, às maneiras e mores da sociedade e é onde os valores e significados são estabelecidos, debatidos, contrariados e mudados. Desta forma, Gramsci visualizava uma "guerra por posição" de controle da sociedade civil como a forma mais eficaz de combater a dominação da burguesia no território da economia e do estado coercitivo. É nesta batalha que as classes subordinadas poderiam sair da esfera da necessidade para a esfera de liberdade potencial (Bobbio,1988 ; Kumar, 1993).

vista como um espaço público, ocupado por associações, movimentos sociais e redes. Nesse sentido a sociedade civil é um espaço social que engloba "a complex and dynamic ensemble of legally protected non-governmental institutions that tend to be non-violent, self-organizing, self-reflexive, and permanently in tension with each other, a social space related to, but distinguished from, government, business, and the private sphere" (Kocka, 2004, p.69). Por fim, a sociedade civil pode ser tratada como parte de um amplo projeto que teve início com o Iluminismo e que até os dias de hoje ainda não foi totalmente realizado. Ou seja, "civil society remains a utopia, a promise that has yet to be entirely fulfilled, even if European reality today corresponds much more closely to this plan, this utopia, than it did in the past" (Kocka, 2004, p.69).

Na maior parte das abordagens o conceito de sociedade civil representa uma esfera diferente e até oposta ao estado e ao mercado[35], inclui combinações de redes de proteção legal, associações voluntárias, formas de expressão pública independentes, quase nenhuma inclui famílias e grupos informais, algumas incluem movimentos sociais e até mesmo equacionam sociedade civil a estes[36] (Cohen & Arato, 1994).

Já a segunda questão relacionada aos contornos do conceito de sociedade civil diz respeito à inclusão ou não da mediação política. Alguns autores definem sociedade civil como "social associations cutting across class relations: neighborhood groups, networks of mutual aid, locally based structures providing collective service. More dynamically, civil society is seen as the space of social experimentation for the development of new forms of life, new types of solidarity, and social relations of cooperation and work" (Cohen & Arato, 1994, p.38), enquanto a sociedade política compreenderia "the space in which the autonomy of groups and the articulation of conflict among them are defended and the discussion and debate of collective choices occur. The concept of political society thus includes the public sphere as its major dimension, but, given the stress on conflict (and negotiation and compromise), it is not

[35] Entretanto, mesmo que estas abordagens excluam a esfera de mercado, encontramos desacordo quanto à inclusão ou não de associações econômicas tais como organizações profissionais e sindicatos (Fowley & Edwards, 1996).

[36] Entretanto de acordo com Cohen e Arato (2004), não há nenhuma abordagem que ofereça uma proposta de tratamento compreensivo da relação entre as categorias da sociedade civil, ou seja, entre a sociedade civil como movimento e como instituição.

entirely reducible to it" (Cohen & Arato, 1994, p.38). Assim, a primeira seria a esfera de solidariedade e cooperação, enquanto a segunda seria a esfera de conflito, e a sociedade política estaria encarregada em mediar as relações entre a primeira e o Estado.

Para alguns autores, esta distinção é particularmente útil para tratar do papel desempenhado por cada uma dessas esferas na transição para a democracia[37] (Cohen & Arato, 1994). Já para outros autores, o tratamento de duas esferas separadas traz consigo a dificuldade de distinguir entre associações políticas, em si, e atividades políticas de grupos da sociedade civil ou a mobilização destes grupos para alcançar objetivos políticos (Fowley & Edwards, 1996).

Essas concepções ainda diferem quanto à relação que estabelecem entre sociedade civil e a governança democrática e sobre que relação a sociedade civil deve estabelecer com o Estado para atingir os efeitos positivos sobre a governança democrática. Ou seja, diferentes abordagens oferecem respostas específicas para a questão: "Just how is that associations formed among individuals produce the large-scale political and social benefits postulated by the civil society argument?" (Foley & Edwards, 1996, p.39).

Começamos distinguindo entre dois conjuntos mais amplos de abordagens.

O primeiro conjunto de estudos defende que a autonomia da sociedade civil é a chave para o impacto que esta exerce sobre a governança democrática. Aqui serão analisadas duas abordagens específicas que seguem esta visão: estudos sobre o retorno da sociedade civil em contextos de transição democrática, especialmente no Leste Europeu e na América Latina, e estudos que seguem a tradição tocquevilliana e a partir do conceito de capital social defendem que o desempenho de instituições democráticas é condicionado pela densidade da vida associativa.

O segundo conjunto de abordagens focaliza mais de perto as relações estabelecidas entre a sociedade civil e o Estado e enfatiza a importância de estruturas de oportunidades políticas para a compreensão dos efeitos benéficos trazidos pela sociedade civil. A participação da sociedade civil é tratada tanto a partir das funções de

[37] Mesmo entre os que adotam esta distinção, não há acordo sobre a relação entre a sociedade civil e a sociedade política. Para alguns, a instituição da sociedade política representa a desmobilização da sociedade civil, para outros a sociedade política viabiliza a existência da sociedade civil ao "domesticar" tendências mais radicais.

representação exercidas por associações secundárias quanto pela participação direta de cidadãos no controle de órgãos governamentais e/ou na elaboração e implementação de políticas públicas, através de canais formais e/ou informais.

2.2 A sociedade civil como esfera autônoma

2.2.1 O retorno da sociedade civil em contextos de transição para a democracia

De acordo com diversos autores, o retorno do conceito da sociedade civil que toma conta não só do vocabulário das ciências sociais e do jornalismo, como também das próprias organizações não-governamentais, tem início e está relacionado aos eventos ocorridos no Leste Europeu e, especialmente, na Polônia (Keane, 1988, 1998; Kumar, 1995; Pérez-Díaz, 1993; Cohen & Arato, 1994).

Nesse contexto o retorno da sociedade civil é engatilhado a partir do argumento que ressaltava que os sistemas totalitários do tipo soviético extinguiam a sociedade civil, uma vez que a absorviam completamente às estruturas burocráticas do aparato do estado. O papel atribuído à sociedade civil era o de ser um contrabalanço ao poder do Estado. Assim, a descrição do conceito reflete a organização da sociedade civil que, ao menos no início da formação do movimento Solidariedade, adquiriu o caráter de "sociedade civil contra o Estado" ou de "nação contra o Estado" ou da "vida pública contra o Estado" (Cohen & Arato, 1994; Kumar, 1995).

Já na década de 1980, o argumento desenvolvido sobre o papel da sociedade civil na governança democrática defende uma terceira via perante o duplo fracasso das estratégias de reforma do sistema comunista por cima e a revolução por baixo (Cohen & Arato, 1994; Foley & Edwards, 1998a). Apesar da ênfase posta na autonomia e na auto-organização da sociedade civil e na concepção da sociedade civil contra o Estado totalitário, o reavivar do conceito neste contexto enfatizava noções como o "novo evolucionismo" e "revolução auto-limitante"[38].

[38] Cohen e Arato (1994) e Fowley e Edwards (1996, 1998) enfatizam o desenvolvimento desses argumentos e concepções especialmente nos trabalhos de Adam Michnik "A New Evolutionism" In: *Letters from Prison and Other Essays* (Berkeley: University of Califórnia Press, 1985) e de Jacek Kuron "Not to Lure the Wolves out of the Woods: An Interview with Jacek Kuron" *Telos*, no.47, Spring 1981, pp. 93-97.

A idéia de revolução auto-limitante significa "learning in the service of democratic process" (Cohen & Arato, 1994, p.16). A sociedade civil não é motivada por projetos fundamentalistas ou por revoluções para suprimir a racionalidade econômica burocrática ou a divisão social. Portanto, não pretende a "destruição" do inimigo para colocar-se em seu lugar e novamente levar a sociedade à impossibilidade de "auto-organização" e "autodefesa" (Cohen & Arato, 1994, p.74).

Diferente de outras revoluções, o alvo da democratização deixa de ser o Estado e passa a ser a sociedade. A intenção é construir de baixo uma sociedade civil mobilizável, forte e autônoma. Enfim, os agentes de transformação são independentes, compõem uma sociedade auto-organizada e buscam uma reforma estrutural a partir de pressões de baixo.

Como exemplo, Keane (1988a) defende que o movimento Solidariedade na Polônia não buscou formar um partido político ou tomar o poder do estado. O objetivo em última instância era cultivar a solidariedade entre diversas associações civis autônomas, que se autogovernavam, capazes de fazer pressão sobre o estado ao mesmo tempo que pudessem sobreviver de forma pacífica para realizarem seus negócios não políticos.

Este conceito logo se espalha por diversas partes do globo. Na América Latina, adquire contornos similares àquele desenvolvido no Leste Europeu, e também é engatilhado por argumentos de que regimes autoritários impediram o desenvolvimento de uma sociedade civil forte[39]. A organização da sociedade ou a organização popular, que emergiu em diversas partes da América Latina, representaria uma resposta ao longo período de exclusão socioeconômica e política dos setores populares.

Tanto no Leste Europeu quanto na América Latina observa-se uma ênfase em "novos atores sociais" ou "novos atores coletivos", caracterizados pela mobilização em massa no período de transição democrática, uma vez que associações tradicionais e partidos políticos, se não tivessem sido reprimidos, eram vistos como cooptados pelo

[39] Oxhorn (1995) defende que forças sociais na América Latina, tais como a classe trabalhadora, que poderiam ter gerado sociedades civis mais fortes, foram limitadas no processo que o autor chama de "inclusão controlada" ou de padrões de participação política controlada dominantes da década de 30 até a de 60. Quando os regimes burocráticos autoritários começaram a visualizar que o processo de inclusão controlada estava se desmantelando, políticas para neutralizar os setores populares foram introduzidas e um novo período caracterizado pela marginalização coercitiva toma o lugar do anterior.

regime. As atividades dos atores da sociedade civil não se concentram na política partidária, mas na transformação das relações de poder na esfera em que operavam, contribuindo para pluralizar as relações de poder no âmbito da sociedade civil. As associações civis aparecem nesta perspectiva como "anti-políticas" (Fowley & Edwards, 1996, 1998, Edwards & Fowley, 1998).

A concepção da sociedade civil nesses contextos de democratização, especialmente no Leste Europeu, é criticada pela ênfase em excesso na autonomia da sociedade civil e, conseqüentemente, por ignorar "variáveis políticas". Esta abordagem, ao atribuir uma qualidade de virtuosidade à sociedade civil, não trata da possibilidade de que da mesma forma que a sociedade civil se torna um contrapeso para o estado totalitário, também pode se tornar um contrapeso ou um fardo para um Estado democrático ou até mesmo um impedimento para a consolidação democrática (Fowley & Edwards, 1996).

Estudos sobre o processo de transição da democracia na América Latina defendem a importância da sociedade civil especialmente nas fases iniciais. O pontapé inicial do processo de transição, em geral, é atribuído às quebras no regime autoritário que levam a abertura ou liberalização. A partir daí a ressurreição da sociedade civil não seria facilmente controlada e desempenharia um importante papel nos passos seguintes. Entretanto, a reconstrução da sociedade política é crucial para a finalização da transição e para evitar a polarização entre sociedade civil e Estado. Apesar de não haver consenso acerca da relação entre sociedade civil e sociedade política, a visão de que com a re-emergência ou consolidação de partidos políticos os movimentos "anti-militares" se esvaziaram parece ser a predominante[40].

De forma similar, para Pérez-Diáz (1993), os eventos ocorridos no Leste Europeu mostravam que uma esfera de ação autônoma já existia até certo ponto, mesmo que ainda estivesse sob o governo totalitário. O que estas associações pretendiam era pressionar por mudanças que levassem ao estabelecimento da sociedade civil em um

[40] Mais ainda, a consolidação da sociedade política pelas elites teria sido uma estratégia proposital para desmobilizar a sociedade civil. Apesar dos movimentos sociais que surgiram durante o período de democratização apresentarem um caráter popular ou de base, estes teriam exercido pouco efeito sobre a reorganização dos arranjos dos partidos políticos e, portanto, a consolidação dos partidos políticos se torna insatisfatória no que diz respeito à representação dos interesses dos movimentos de base.

significado mais abrangente[41], isto é, que incluísse instituições da democracia liberal, da economia de mercado e um sistema pluralista de representação de interesses. O argumento se desenvolve da seguinte maneira: uma esfera da sociedade autônoma dentro de regimes totalitários prepararia o terreno para a transição a uma democracia liberal, ou ao estabelecimento de uma sociedade civil no sentido mais amplo (ver nota de rodapé 13).

Portanto, seria plausível argumentar que o retorno da sociedade civil em contextos de regimes autoritários e totalitários na América Latina e no Leste Europeu é:

> simply part of a project to attain what the advanced capitalist democracies already have: civil society guaranteed by the rule of law, civil rights parliamentary democracy, and a market economy? Could one not argue that struggles in the name of creating civil and political society especially in the East are a kind of repeat of the great democratic movements of the eighteenth and nineteenth centuries that created a type of duality between state and civil society which remains the basis for Western democratic and liberal institutions? (Cohen & Arato, 1994, p.15).

Ou seja, qual seria a relevância ou a utilidade do conceito de sociedade civil após a transição ou a consolidação de democracias liberais nestes contextos? Keane (1998) propõe que o conceito de sociedade civil talvez tenha sido mais útil para tratar de análises ou de projetos de mobilização política contra despotismo[42], mas que seria "less helpful when it comes to thinking and acting constructively about how to organize 'late modern' democratic institutions" (Keane, 1998, p.7).

Assim, este argumento concebe somente duas possibilidades para a sociedade civil depois da transição para a democracia: instabilidade ou a desmobilização/

[41] Pérez-Díaz trata de duas definições de sociedade civil. A primeira, mais abrangente, se refere a "a set of sociopolitical institutions including a limited government or state operating under the rule of law; a sort of social institutions such as markets (or spontaneous extended orders) and associations based on voluntary agreements among autonomous agents; and a public sphere in which these agents debate among themselves and with the state about matters of public interest and engage in public activities (Pérez-Díaz, 1993, p.55). A segunda, mais restrita, inclui "social institutions such as markets and associations and the public sphere, and excludes state institutions proper" (Pérez-Díaz, 1993, p.56). Por fim o autor argumenta "Civil society in the first sense cannot exist without civil society in the second sense as a part of it, but the reverse does not hold true: the latter may exist within or without the former" (Pérez-Díaz, 1993, p.57).

[42] Uma visão ainda mais cética é apresentada por Hall (1995), que defende que o papel de baixo para cima que teria sido exercido pela sociedade civil no processo de democratização, especialmente no Leste Europeu, foi super dimensionado. Isto porque muitos regimes comunistas não caíram devido a pressões de baixo e o colapso dos regimes autoritários não teria assegurado que a sociedade emergente fosse "civil" ou "civilizada".

despolitização da sociedade civil no momento em que novas formas de intermediação de interesses, ou a sociedade política, são re-estabelecidas. A primeira opção não implica no estabelecimento de uma "nova ordem" e a segunda parece ser uma volta a uma ordem similar àquela após a primeira crise da Modernidade e, portanto, nos fornece poucos subsídios que suportem o argumento do estabelecimento de um novo balanço entre estado e sociedade civil após a segunda crise da Modernidade.

Entretanto, Cohen e Arato (1994) oferecem uma outra resposta para as questões que eles mesmos propuseram. O argumento de que o projeto da sociedade civil no Leste e no Sul buscava simplesmente alcançar o que as democracias liberais do Oeste já alcançaram não dá conta de explicar o reavivar deste conceito também no Oeste Europeu, mesmo na ausência de estados autoritários ou totalitários e mesmo que a sociedade civil não tenha chegado a ponto de ser extinta[43]. No Oeste Europeu a proposta da sociedade civil se contrapõe aos arranjos neocorporativistas, que incorporavam a força de trabalho organizada, mas não permitia o acesso de outros grupos. Observa-se também nesse contexto a emergência de novos movimentos sociais (campanhas por direitos civis, feministas, estudantis e ecológicos), que adquirem novas formas, contando com apoio que vai além das fronteiras de classe e inclui também grupos de base e organizações informais. Mesmo que esses movimentos tenham se envolvido com processos políticos estabelecidos, esses também agiram à distância em relação ao mundo das políticas oficiais (Merlucci, 1988). O reavivar da sociedade civil nesse contexto buscava, assim, alternativas para alcançar bens coletivos e propunha uma crítica às formas tradicionais de representação política.

O reavivar da sociedade civil no Oeste Europeu pode nos levar a pensar, de um lado, que a relevância do conceito não está restrita a contextos autoritários ou de transição democrática. De outro, após as reformas do sistema partidário ocorridas nesses contextos, poderíamos argumentar que a sociedade civil também tende a se desmobilizar. Mas, apesar de Cohen e Arato (1994) admitirem que alto grau de mobilização não pode ser mantido por muito tempo, eles não tratam a sociedade civil como equivalente a tais

[43] De acordo com Keane (1988), no Oeste Europeu: "The persistence of ailing representative democratic mechanisms, the concrete possibilities of legally establishing independent associations and movements, and the ongoing tensions between capitalist and state bureaucracies – among other factors – ensure that these systems do not 'converge' with their soviet-type counterparts" (Keane, 1988a, p.5).

mobilizações e, portanto, a desmobilização de movimentos populares não representa necessariamente o fim de uma sociedade civil politicamente relevante. Para os autores a sociedade civil inclui tanto movimentos sociais quanto instituições e, por isso, discordam do prognóstico segundo o qual depois do ressurgimento da sociedade civil só resta a desmobilização, cooptação, manipulação e canalização da oposição para sistemas partidários e eleitorais.

Os autores vislumbram três possibilidades após a transição: 1) a sociedade civil perde seu valor com a restauração da sociedade política, que assume um papel primordial; 2) uma ultrapolitização da sociedade civil em busca de suprimir a pluralidade social e os canais de mediação entre ela e o Estado; 3) uma sociedade civil que se torna auto-reflexiva através de sua auto-normatização e auto-limitação em face da sociedade política.

2.2.2 A perspectiva neo-tocquevilliana: capital social e governança democrática

A vertente, que parte da tradição de Tocqueville, tomou fôlego a partir da década de 90 influenciando tanto estudos sobre a vida associativa nos EUA como fora deste país. Esses estudos enfatizam a habilidade da vida associativa de desenvolver padrões de civilidade nas ações dos cidadãos e a função de socialização da sociedade civil (Fowley & Edwards, 1996, 1998; Edwards & Fowley, 1998).

Nos Estados Unidos, os estudos realizados por Putnam (1996, 2000) ganharam visibilidade e têm sido foco de diversas discussões[44]. Putnam (1996) defende o argumento de que a governança democrática e o desempenho de instituições democráticas são condicionados pela densidade da vida associativa.

Partindo da argumentação de Tocqueville, Putnam (1996, 2000) também defende que associações cívicas têm a capacidade de socializar participantes em regras de reciprocidade e confiança. O autor defende que as redes sociais possuem valor, ou seja, que a vida se torna mais produtiva e, em específico, as democracias se tornam mais fortes e saudáveis se estão incrustadas em uma comunidade cívica. O autor usa o conceito de capital social, que se refere a redes sociais e normas de reciprocidade, especialmente

[44] Exemplos dessas discussões podem ser vistos nos trabalhos de Fowley e Edwards (1996, 1998), Edwards e Fowley (1998) e Skocpol (1996).

normas de reciprocidade generalizada, que facilitam a cooperação para o benefício comum.

A relação estabelecida entre sociedade civil e governança democrática se torna clara na explicação de Putnam (1996) para a eficácia dos governos regionais do norte da Itália. O argumento do autor pode ser resumido da seguinte forma: uma comunidade cívica está mais propensa à cooperação voluntária e consegue constituir redes de confiança, ou estoques de capital social. Tais estoques de capital social fortalecem redes horizontais que são primordiais para a saúde da democracia. Já em comunidades menos cívicas, os cidadãos se sentem alienados, desconfiados e carecem de "vínculos horizontais de reciprocidade coletiva" (Putnam, 1996, p.125). Na ausência de redes de confiança e cooperação horizontal a política é, portanto, caracterizada por "relações verticais de autoridade e dependência, tal como corporificadas no sistema clientelista" (Putnam, 1996, p.115).

Assim, de acordo com Putnam (2000), a virtude cívica é mais forte quando está "embedded in a dense network of reciprocal social relations" (Putnam, 2000, p.19). Entretanto, o autor reconhece que essas redes e normas de reciprocidade são benéficas para aqueles cobertos por elas, mas os seus efeitos externos podem não ser positivos. As redes podem ser usadas para propósitos anti-sociais.

Para responder à questão de como promover as conseqüências positivas do capital social e minimizar as negativas, Putnam (2000) faz uma distinção entre as dimensões "*bridging*", ou inclusiva, e "*bonding*", ou excludente, do capital social. O capital social *bridging* está baseado na "força dos laços fracos"[45] ou inclui pessoas através de diversas clivagens sociais e pode gerar identidades e reciprocidades mais amplas. Já o capital social *bonding* está voltado para dentro, ou seja, cria fortes laços de lealdade intragrupo e ao mesmo tempo pode criar forte antagonismo em relação "aos de fora", reforçando identidades excludentes. De acordo com o autor, estas não podem ser consideradas como categorias mutuamente excludentes, já que alguns grupos podem ser *bridging*/inclusivos em alguns aspectos e *bonding/*excludentes em outros, mas servem

[45] Ao usar esta distinção o autor se reporta a obra de Granovetter, M. S. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology,* 78, 1973, pp. 1360-1380.

para pensar possíveis conseqüências negativas ou positivas trazidas pela formação de diferentes redes.

Entretanto, Putnam (2000) não vai além do esboço destas categorias e não leva o argumento adiante. Os conceitos que são apresentados no início de sua obra *Bowling Alone* não são usados de forma sistemática na interpretação da queda do associativismo nos EUA.

Diversas críticas são direcionadas à abordagem de Putnam. Em primeiro lugar esta vertente atribuiria muito prontamente um efeito benéfico ao capital social para a governança democrática, sem explicar o que o torna um "bem coletivo".

Para Skocpol (1996) e Skocpol e Fiorina (1999), capital social não é somente um conceito ou um nome dado às redes e normas sociais, mas também uma teoria causal sobre a influência da socialização de indivíduos em comportamento cooperativo sobre a eficiência de governos e de instituições sociais. "Wise public policies, robust economic development, and efficient public administration all flow from such social trust grounded in regular cooperative social interactions" (Skocpol & Fiorina, 1999, p.13). Entretanto, os autores criticam noções que tratam o engajamento cívico como algo puramente social, sem relação seja com o Estado seja com a dinâmica da política eleitoral.

Para Skocpol (2003), a perspectiva de Putnam, bem como outras perspectivas que enfocam o papel das associações voluntárias na socialização de indivíduos em normas compartilhadas de ação social cooperativa, não tratam de forma satisfatória a questão do motivo que faz com que os Americanos sejam cívicos ou que permite a vida associativa rica e o grande envolvimento da comunidade local.

Fowley e Edwards (1996) também defendem que, tanto na perspectiva desenvolvida no Leste Europeu, quanto na desenvolvida por Putnam, observamos uma negligência em relação a uma variável política ou uma tendência à marginalização das associações políticas. Para os autores, Putnam, em sua definição de associações civis, exclui as organizações que se engajam diretamente com ação política, ou que buscam mudanças políticas como vocação central. Também nessa perspectiva, tais associações são vistas como apolítica, e a relação destas com a burocracia do Estado não é considerada. Assim, Putnam não reconhece ou acaba subestimando a capacidade de novas organizações, de movimentos e partidos políticos também contribuírem para a

constituição de uma comunidade cívica e, conseqüentemente, para a governança democrática.

A análise de Putnam de redes de solidariedade ou de engajamento cívico não permite levantar a questão do conflito entre grupos pertencentes à esfera da sociedade civil. Isto porque não trata de associações políticas capazes de desempenhar o papel de alcançar um compromisso político ou uma acomodação necessária para a reconciliação de interesses em competição de forma mais pacífica ou mais ou menos ordenada.

O tratamento das associações civis como organizações autônomas ou apolíticas também não permite, tanto nas abordagens desenvolvidas no Leste Europeu quanto naquela apresentada por Putnam, considerar o impacto de estruturas de oportunidades políticas sobre o formato que estas associações adquirem[46].

2.3 Sociedade civil e estrutura de oportunidade política

2.3.1 Associações civis e modelos de democracia associativa

Uma perspectiva que enfatiza fatores políticos e focaliza a relação estabelecida entre associações civis e o Estado é apresentada por autores que defendem um modelo de "democracia associativa" (Cohen & Rogers, 1995; Baccaro, 2002). Diferente de Putnam, em tal perspectiva a atividade política é concebida como "ação do grupo" mais do que "engajamento cívico individual". Esta perspectiva não defende a autonomia das associações secundárias em relação ao Estado. Ao contrário, a função atribuída às associações secundárias é, de um lado, a de "representação" ou de dar voz a distintos grupos de interesse e para uma diversidade de pontos de vista e, de outro, de pressionar o governo.

[46] Fowley e Edwards (1996) defendem que arranjos políticos podem exercer um grande impacto sobre as formas e organização das associações civis. Arranjos repressivos ou que não contam com formas de intermediação de interesses podem levar a adoção de formas mais agressivas de associações civis ou a desmobilização destas. Já os arranjos mais sensíveis a estas demandas podem incentivar o desenvolvimento da sociedade civil e estimular debate. Portanto, nesta visão, o fracasso ou fortalecimento de instituições democráticas está relacionado menos no caráter da sociedade civil, e mais na sensibilidade das instituições democráticas, isto é, na capacidade destas de escutar, canalizar e mediar diversas demandas de múltiplos cidadãos.

De acordo com Cohen e Rogers (1995, p.7) associações secundárias englobam "the wide range of nonfamilial organizations intermediate between individuals or firms and the institutions of the state and formal electoral system". Os dois autores consideram como associações secundárias tanto as que apresentam membros como aquelas sem membros. Ainda assim, concentram sua análise nas organizações com membros, tais como sindicatos.

Cohen e Rogers (1995) não adotam uma visão automática sobre os efeitos da contribuição de grupos para a qualidade da democracia. O foco é posto em como a contribuição é estruturada, isto é, quais os canais disponíveis e qual o impacto da estruturação nos impulsos e organização interna dos grupos.

Desta forma os autores não ignoram uma discussão recorrente na teoria política, qual seja: as facções[47]. Entretanto, Cohen e Rogers (1995) fornecem uma resposta diferente de outras correntes do pensamento político, especialmente da tradição democrática elitista e da republicana, ao papel atribuído às associações secundárias para a governança democrática.

Para a tradição elitista, uma vez que o insulamento do Estado de pressões destas associações é uma tarefa difícil, a proposta apresentada para evitar o problema de facções é a diminuição do estado. Já para o republicanismo cívico, as políticas do estado também não devem ser fixadas pela barganha entre grupos de interesse buscando vantagens para si mesmos. Todavia, a resposta para o problema das facções não está na diminuição do estado, mas em evitar a influência de associações secundárias sobre este[48].

Mas, para os autores que defendem um modelo de democracia associativa (Cohen e Rogers, 1995; Baccaro, 2002) a resolução do problema de facções a partir da marginalização de associações secundárias não é viável ou mesmo desejável. De acordo com o modelo proposto, a participação de associações secundárias é justificada uma vez

[47] De acordo com a teoria liberal, facções consistem em "um certo número de cidadãos, seja equivalente a uma maioria ou minoria do todo, unidos e motivados por algum impulso comum de paixão, ou de interesses, contrários aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e conjuntos da comunidade" (The Federalist, in Dahl, 1989, p.22).

[48] Assim, esta tradição defende o fortalecimento de partidos políticos para promover programas de ação claros e abrangentes, organizando e informando o eleitorado e tornando-os capazes de responsabilizar legisladores por sua performance bem como eleições publicamente subsidiadas para evitar influência de interesse de grupos. Estes seriam mecanismos alternativos às associações secundárias para ligar cidadãos ao Estado.

que “members of a society ought to be treated as equals in fixing the basic terms of social cooperation - including the ways that authoritative collective decisions are made…” (Cohen & Rogers, 1995, p.34). Estes argumentos aproximam-se daqueles propostos por Pateman (1975) e que oferecem os postulados básicos para uma teoria democrática participatória. Diferente das “teorias ortodoxas” que tratam a participação como perigo para a estabilidade do sistema político, essa abordagem defende a participação a partir dos seguintes argumentos: 1) porque aumenta o valor da liberdade do indivíduo, ao passo que permite que seja seu próprio senhor/mestre; 2) permite que decisões coletivas sejam mais bem aceitas pelo indivíduo; 3) aumenta o sentimento de pertencimento do indivíduo a uma comunidade.

O modelo de democracia associativa de Cohen e Rogers (1995) converge para a visão proposta por pluralistas igualitários de que grupos definidos a partir de interesses ou valores comuns irão inevitavelmente desempenhar um papel importante na política democrática de massa e que, dada a centralidade desse papel, programas que se preocupam com a igualdade política precisam ser formulados para melhorar as condições de formação e acesso das associações secundárias. Entretanto, devido à ausência de critérios claros para a barganha coletiva, da consideração de concepções do bem comum e do reconhecimento e consideração da variação qualitativa entre grupos, esta perspectiva não seria capaz de prover respostas satisfatórias para a questão de como os interesses devem ser representados. Isto é, “[i]ssues about the organization of groups, about just how they are represented in the state, and about the effects of the forms of representation on political outcomes and on civic consciousness fall outside the central range of their view” (Cohen & Rogers, 1995, p. 33).

Assim, o modelo de democracia associativa critica outros modelos por não darem peso suficiente à importância de grupos, a variação qualitativa entre eles e ao impacto da estrutura de instituições e escolhas políticas sobre estes grupos. Cohen e Rogers (1995) argumentam que a incidência de grupos, o caráter destes e seus padrões de interação são o resultado de oportunidades e incentivos induzidos pela estrutura de instituições e escolhas políticas. Portanto, as políticas públicas podem influenciar a distribuição de recursos entre grupos, encorajar ou desencorajar a formação de certos grupos e disponibilizar informação.

A proposta desta abordagem para o problema de facções não é insular o Estado da influência de associações secundárias ou diminuir o Estado. Considerando que os grupos apresentam uma variação qualitativa, os efeitos positivos da participação de grupos dependem de que o Estado, a partir de políticas públicas, incentive a participação de grupos que cultivam as "características apropriadas" para promover maior igualdade na representação de interesses.

Uma das características qualitativas descritas pelos autores diz respeito à *accountability* dos líderes dos grupos aos seus membros. A questão se tornar problemática, como veremos mais adiante, quando consideramos a participação de organizações sociais que não funcionam de acordo com a lógica de afiliação ou usam mecanismos eleitorais.

Outra característica tratada pelos autores diz respeito à abrangência dos grupos. Grupos que possuem membros mais diversos e que se aproximam mais da composição da população, bem como grupos que cooperam com outras organizações sociais (compartilham informação e elaboram projetos em parceria) são mais capazes de tratar de questões e de interesses mais abrangentes. Interessante notar que o argumento sobre o impacto de organizações sociais mais abrangentes sobre a governança democrática se aproxima da argumentação de Putnam (2000) sobre os efeitos benéficos produzidos por redes sociais mais inclusivas.

Enfim, no modelo de democracia associativa, *grosso modo*, o Estado e as organizações da sociedade civil são ambos parte de um novo quadro. A idéia-chave deste modelo é a devolução de muitas funções de regulação para grupos e associações locais com conhecimento detalhado de problemas e possíveis soluções, com capacidade de monitoramento e com o potencial de deliberar sobre interesses generalizáveis. O Estado nesse modelo não mingua e sim adquire novas funções como a de definir objetivos básicos para as políticas públicas e selecionar atores que participarão nas decisões políticas (Baccaro, 2002).

Baccaro (2002) reitera que no modelo de democracia associativa, o desenho e a implementação de políticas públicas específicas são delegadas a vários fóruns de associações secundárias. Estas associações trocam informações sobre características particulares dos problemas a serem regulados e buscam alcançar soluções que levem em

conta as circunstâncias locais. Entretanto, o autor observa problemas com o projeto de democracia associativa uma vez que concentra as propostas na atuação de associações com membros. Baccaro (2002) aprofunda a discussão do modelo ao argumentar que nem todas as organizações são representativas e, conseqüentemente, não são passíveis de responsabilização por eleitorado específico (um exemplo destas organizações são as ONGs). A partir dessa constatação, o autor apresenta as seguintes questões: como várias organizações clamam representar o mesmo eleitorado, quais delas deveriam envolver-se com *policy-making*? Ou: a partir de que critérios são escolhidas para a inclusão em fórum público?

O autor defende que as ONGs são atores sociais importantes em alguns contextos pois, apesar de não falarem em nome de ou representarem um eleitorado claramente definido, são importantes reservas de conhecimento e de capacidade administrativa. O problema de legitimidade da participação dessas organizações pode ser superado se o Estado desenvolver critérios de envolvimento baseados no desempenho, na capacidade de inovar e de envolver-se em amplas redes das ONGs. Baccaro (2002) ainda argumenta que, se todas as atividades ocorrem em uma esfera pública aberta, a legitimação das instituições democráticas associativas repousa em critérios de deliberação e não na contagem de pessoas representadas pelos grupos.

Entretanto, mesmo tratando de um modelo de democracia associativa a partir da participação de associações sem um eleitorado específico, este autor não trata a fundo as questões relacionadas à relação estabelecida entre estas organizações e o seu público alvo, ou o público que clama representar e as possíveis conseqüências desta participação para a ampliação ou pluralização da democracia.

De acordo com uma literatura que focaliza a recente mudança na vida associativa norte-americana, o prognóstico a cerca dos resultados da crescente participação de novas organizações da sociedade civil não é encorajador (Skocpol, 1999b, 2003; Fiorina, 1999, Verba, Scholozmen & Brady, 1999; Berry, 1999).

Como por exemplo, Skocpol (1999a, 2003), ao adotar uma perspectiva histórico-institucionalista, também defende que a estrutura de oportunidade e, mais especificamente, as formas governamentais influenciam as identidades, as formas organizacionais e as estratégias das associações voluntárias.

Skocpol (1999a, 1999b, 2003) argumenta que a vida associativa nos Estados Unidos não está diminuindo, como defende Putnam, mas está se modificando. Até a década de 1950, de forma similar as estruturas organizacionais do governo, as associações recrutavam membros através das linhas de classe, promoviam reuniões locais regulares, assembléias periódicas, elegiam líderes e delegados no nível local, estadual e nacional. Se aproximando da argumentação de Tocqueville, Skocpol (1999b, 2003) defende que os membros destas associações aprendiam como grupos operam, sobre debate coletivo e processos decisórios. Em suma, as associações constituíam espaços onde as pessoas adquiriam habilidades organizacionais e "knowledge of how to combine".

A partir da década de 1960, os novos movimentos sociais trouxeram novas questões para a agenda política, mas acabaram por não constituir associações ligando os grupos de base às lideranças estaduais, regionais e nacional. Estas associações não adotaram um formato "baseado em membros", mas constituíram associações de *advocacy* sem membros. Skocpol (1999b, 2003) argumenta que tais associações nas últimas décadas se tornaram mais centralizadas, profissionalizadas e focadas em causas especializadas e ações de *lobbying*[49]. Elas passaram a pedir recursos financeiros via e-mail e propaganda na mídia, e deixaram de promover discussão entre seus membros.

As mudanças, de acordo com diversos autores, significaram não só que as associações civis não são mais responsabilizadas por seus membros, mas também que a nova estrutura gerencial implica maior assimetria em termos de que vozes são ouvidas nas decisões políticas. Enfim, a proliferação dessas associações sem membros nos Estados Unidos estaria concedendo mais voz para os americanos mais ricos e bem educados, ou seja, aqueles mais capazes de contribuir para ou liderar essas associações (Skocpol, 1999b, 2003; Fiorina, 1999; Verba, Scholozmen & Brady, 1999; Berry, 1999).

[49] Para Skocpol (1999b, 2003), as tendências na vida associativa americana em parte refletem mudanças ocorridas nas instituições governamentais que deslocaram as estruturas de oportunidades políticas. As mudanças mencionadas abrangem tanto a proliferação de subcomissões e de assistentes *experts* em áreas específicas quanto mudanças nas regras partidárias para nomeação de candidatos. As mudanças permitiram que somente organizações com lobistas e *experts* no âmbito do governo nacional, monitorando o que ocorre em Washington, seriam capazes de influenciar as decisões do governo. As mudanças nas formas de organização do governo representaram, assim, um incentivo para a centralização e a profissionalização dessas associações.

De acordo com Fiorina (1999), o maior engajamento cívico ocorrido nos EUA a partir da década de 90 não necessariamente está relacionado com maior bem-estar social, como argumentaria Putnam. Para o autor, a transição para uma democracia mais participativa colocou a política nas mãos de participantes não-representativos e permitiu que vozes mais extremas e ações do tipo NIMBY (*not in my backyard*) ganhassem mais espaço no debate político. O resultado do aumento da participação não-representativa foi o aumento da insatisfação com as decisões do governo.

2.3.2 A sociedade civil e mecanismos de controle do Estado: a 'accountability' social

Uma outra literatura tem focalizado inovações no campo da participação e no desenvolvimento de mecanismos de controle do Estado e de co-governança que envolvem o engajamento da sociedade civil. Esta literatura parte da re-elaboração do conceito de *accountability* política de forma a incluir mecanismos de "*accountability* social".

O debate recente sobre o conceito de *accountability* política, especialmente no contexto das novas democracias da América Latina, defende que se, em um primeiro momento, a discussão sobre a transição para a democracia e formas de consolidá-la predominou, após esta consolidação a discussão se volta para a questão de como melhorar a qualidade destas novas democracias (Mainwaring, 2003). Por isso a importância de tratar de mecanismos de controle do poder do Estado.

Apesar de divergências sobre os contornos do conceito de *accountability* política no que diz respeito a quais atores ou organizações são agentes nas relações de *accountability* ou estão intitulados a responsabilizar agências governamentais, em geral, esta literatura tem encampado a distinção entre *accountability* vertical e horizontal, ou distinções similares, apresentada por O'Donnell. De acordo com este autor, *accountability* horizontal "...depends on the existence of state agencies that are legally empowered - and factually willing and able - to take actions ranging from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to possibly unlawful actions or omissions by other agents or agencies of the state" (O'Donnell, 1998, p.117). Já a *accountability* vertical implica em "making elected officials answerable to the ballot Box" (O'Donnell, 1994,

p.61), ou seja, eleições servem para responsabilizar (punir ou premiar) governos por resultados de ações passadas (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). Essa literatura também tem privilegiado mecanismos de controle institucionalizados e que incluam sanções.

Mesmo que a eleição, ou o voto, seja a principal forma de *accountability* vertical tratada por essa literatura, alguns autores, contrariando a idéia de Manin, Przeworski e Stokes (1999, pp.20-21) de que "citizens can at most consider the performance of the bureaucracy when they sanction the behavior of elected politicians", defendem que o conceito pode ser expandido de forma a incluir o que chamam de *accountability* social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000, 2003; Cunill, 2000). De acordo com Smulovitz e Peruzzotti (2000, p.150), a *accountability* social é definida como "a nonelectoral, yet vertical mechanism of control that rests on the actions of a multiple array of citizens' associations and movements and on the media, actions that aim at exposing governmental wrongdoing, bringing new issues onto the public agenda, or activating the operation of horizontal agencies."

Diferente da dimensão eleitoral, nesse caso não só indivíduos isolados estariam habilitados a exercer *accountabilty* vertical sobre agências e oficiais públicos. Outros atores, tais como movimentos sociais, associações civis, ONGs e mídia, também podem fazê-lo, através de instrumentos formais (através da ativação de ações legais) ou informais (através de mobilizações sociais e exposição na mídia) (Ackerman, 2004, 2005; Malena et al., 2004; Smulovitz & Peruzzotti, 2000; 2003). Enfim, *accountability* social não depende de eleitores individuais ou de mecanismos e freios e contrapesos, mas sim da sociedade civil organizada. Este mecanismo pode ser usado para fiscalizar políticos e oficiais públicos no período entre as eleições e não precisa de maiorias especiais ou designação constitucional para ser posto em prática.

Contudo, para alguns autores a *accountability* social compreende mecanismos de "*soft power*", isto é, muito fracos no que diz respeito à capacidade de coibir o comportamento indesejável por parte de agências e oficiais públicos, já que não incluem a dimensão de imposição ou de sanções (Kenney, 2003; Moreno et al, 2003).

Já para Schedler (1999), mesmo que o conceito de *accountability* política possa ser dividido em três dimensões[50] - informação, explicação e imposição - estas não precisam estar todas presentes para que certas ações sejam consideradas como exercício de *accountability*. A dimensão de imposição ou de punição não é imprescindível mesmo que, desse modo, as agências e atores intitulados a responsabilizar agentes/órgãos governamentais contem somente com um instrumento "leve" de controle. Mais ainda, os tipos de sanções considerados pelo autor não estão restritos aos mecanismos formais, tais como perda do cargo público ou aplicação de penalidades criminais e civis. A publicidade e uma conseqüente destruição de reputação, mesmo não sendo mecanismos formais, também são consideradas como possíveis sanções.

Autores que trazem o conceito de *accountability* social também discordam do argumento de que mecanismos de controle precisam necessariamente envolver a dimensão da imposição para que sejam efetivos. De acordo com Smuloviz & Peruzzotti (2000, 2003), mesmo que as ações visando a responsabilização e ao controle de órgãos governamentais estejam mais ligadas à dimensão de *answerability* descrita por Schedler (1999), ou estejam baseadas no que a literatura chama de formas de sanção "leves" ou "sem dentes", para os autores isto não significa que esses mecanismos tenham um déficit na capacidade de controle ou que são fracos ou sem conseqüências institucionais. De um lado, atores sociais podem engatilhar mecanismos de *accountability* horizontal, tais como procedimentos em cortes, capazes de eventualmente levar a sanções legais. De outro, as sanções simbólicas podem significar grandes custos de reputação: "Public disclosure of wrongdoings or of policy flaws can destroy the symbolic capital (trust and credibility) public officials may have" (Smulovitz & Perruzotti, 2003, p.312).

[50] De acordo com Schedler (1999), o conceito de *accountability* carrega duas conotações básicas: de *answerability* ou capacidade de fazer outro ator ou agência responder por suas ações, e de imposição. A primeira conotação implica capacidade de agências ou atores encarregados de responsabilizar agentes públicos de pedir informação sobre decisões e explicação sobre estas decisões, ou seja, perguntar por fatos e por razões válidas para justificar conduta. Já a dimensão de imposição denota a capacidade de agências/agentes responsabilizando agências estatais de recompensar bom comportamento e punir mau comportamento. Isto é, atores exercendo ações de responsabilização não só questionam, mas eventualmente punem comportamentos considerados impróprios e agências/agentes responsabilizados não só relatam suas ações, mas lidam com as conseqüências de seus atos, inclusive podendo sofrer sanções.

Diante da predominância na América Latina de democracias delegativas[51], nas quais os mecanismos de *accountability* horizontal são muito fracos e, dadas as imperfeições da dimensão eleitoral da *accountability* vertical[52], os mecanismos de *accountability* social são defendidos como importantes instrumentos de controle do Estado e como inovações capazes de fortalecer os dois primeiros tipos (Smulovitz & Peruzzotti, 2000, 2003).

Enfim, as ações relacionadas à *accountability* social também representam formas de envolvimento da sociedade civil na governança democrática. E, mesmo que as associações civis, nesse caso, não sejam tratadas como apolíticas, novamente a relação entre Estado e sociedade não é considerada a partir de canais tradicionais de intermediação de interesses, tais como partidos políticos, mas a partir de canais formais e informais que propiciem o impacto direto de indivíduos e organizações civis no controle de órgãos governamentais.

Os estudos que defendem a importância de mecanismos de *accountability* social apresentam grande preocupação em mostrar que esses mecanismos podem ser eficientes no controle de órgãos e agentes governamentais mesmo estando somente imbuídos de "poder leve" de controle. Eles admitem que tanto indivíduos como organizações podem ser agentes nas relações de *accountability* social, e chegam a mencionar alguns problemas relacionados à assimetria de recursos e as implicações para a capacidade de participação de diferentes atores. A instituição de mecanismos de *accountability* social, especialmente os formais, correm o risco de serem acompanhados pela formação de uma elite de indivíduos ou organizações da sociedade civil que supostamente fala em nome da

[51] De acordo com O'Donnell (1994), nas democracias delegativas, as eleições presidenciais intitulam o eleito a governar como bem entende e este, uma vez eleito, se empenha em enfraquecer instituições capazes de exercer controle horizontal. Estes governantes se apresentam como estando acima de partidos políticos e interesses organizados e se tornam a personificação ou o intérprete dos interesses mais altos da nação. Centralizam os processos de tomada de decisões e a responsabilidade pelo sucesso e fracasso de suas políticas.

[52] De acordo com Manin, Przeworski & Stokes (1999), o mecanismo de *accountability* vertical, em sua dimensão eleitoral, é bastante imperfeito para controlar agentes governamentais eleitos. De um lado, esse mecanismo depende dos eleitores estarem bem informados sobre os resultados e desempenho dos governantes e sobre o comportamento desses quanto a interesses especiais e corrupção, de instituições que permitam os eleitores punir maus governos e premiar bons governos, e na possibilidade de designar responsabilidades, de eleições justas, e no escrutínio de comportamento corrupto dos governantes, características que na maioria das democracias, não estão todas presentes. E, mesmo que estas características estejam todas presentes, ainda assim a eleição seria um instrumento insuficiente para controlar governantes, uma vez que governos tomam inúmeras decisões ao longo de seus mandatos enquanto os eleitores só têm um instrumento para julga-los e sanciona-los: o voto em eleições periódicas.

população (Ackerman, 2005). De acordo com Smulovitz e Peruzzotti (2000, p.150) "[t]his feature reveals one of the drawbacks of this type of control: the preferences of a loud and persistent minority end up being 'overrepresented'".

Entretanto, o fato de organizações civis, especialmente aquelas sem membros, se envolverem em relações de *accountability* social e as implicações desta participação para as questões que serão abordadas, ou que interesses serão privilegiados não parece ser uma preocupação desta literatura. Smulovitz e Peruzzotti (2003) se limitam a mencionar que uma vez que os mecanismos sociais não precisam se legitimar através de processo eleitorais, o exercício da *accountability* social pode levar a resultados não democráticos. Os autores chegam a sugerir que a questão da *accountability* interna das organizações da sociedade civil necessita maior consideração. Contudo, observamos nesta abordagem uma ausência dessa questão ou da preocupação com aspectos relacionados à representação exercida por associações civis.

2.3.3 Sociedade civil e canais institucionalizados de participação

Um outro grupo de estudos tem focalizado as reformas democráticas e a institucionalização de canais que permitem a participação da sociedade civil no desenho e implementação de políticas públicas. De acordo com estes estudos, a participação da sociedade civil a partir destes canais seria mais efetiva em lidar com problemas relacionados tanto à desigualdade quanto à falta de *accountability* democrática (Fung & Wright, 2001; Heller, 2001; Ackerman, 2004; Wampler & Avritzer, 2004; Fox, 2000). Estas reformas e novas experiências democráticas, que permitem uma participação direta e ampla de cidadãos, consistiriam em uma resposta para a crise das instituições democráticas e dos mecanismos de representação política.

Diferente dos estudos que defendem a importância da autonomia da sociedade civil, esses autores defendem, a partir de propostas de canais institucionalizados de participação para o exercício da "co-governança", da "*accountability* transversal" ou "híbrida" ou para o "aprofundamento da democracia", mecanismos que violariam a separação entre Estado e sociedade civil. De acordo essas propostas "societal actors

participate directly in the leadership and operation of state pro-accountability agencies" (Ackerman, 2004, p. 450).

Mais ainda, a institucionalização de canais de participação e a conseqüente diminuição da distância entre sociedade civil e estado não implicariam na cooptação mas, ao contrário, permitiriam um impacto mais efetivo da sociedade civil sobre a governança democrática.

Como por exemplo, Wampler e Avritzer (2004) argumentam que estudos e debates teóricos sobre a democratização não compreenderam a relação entre ativismo social, participação local, coalizões governantes e instituições, uma vez que só conceberam duas possibilidades após a transição democrática: a emergência de movimentos sociais ou de organizações da sociedade civil contra as instituições estabelecidas ou a desmobilização da sociedade civil. Os autores defendem que, ao contrário destas duas possibilidades, coalizões de organizações da sociedade civil e reformadores políticos elaboraram em conjunto e experimentaram novas formas institucionais. De forma similar, Heller (2001) defende que novas configurações políticas e condições sociais teriam convergido para criar oportunidades políticas e institucionais para a participação de grupos. Isto é, as reformas institucionais em direção ao estabelecimento de canais de participação e a efetividade desses canais dependeram, de um lado, da natureza dos projetos políticos (ou da agência de um partido político ideologicamente coeso e com laços com organizações de base) e, de outro, de iniciativas a nível local e uma sociedade civil desenvolvida. No contexto brasileiro, Avritzer e Wampler (2004) defendem que, a partir dessa elaboração conjunta, o que se observou foi o crescimento de canais de participação através dos quais os cidadãos foram capazes de competir por recursos políticos e de desafiar velhas formas ou práticas de intermediação com o Estado tais como o clientelismo e a patronagem.

Essa literatura não só privilegia as formas institucionalizadas de participação, como defende que os efeitos positivos da participação da sociedade civil dependem de certas características do desenho institucional.

Uma característica comum das experiências[53] descritas por esses autores é a descentralização e devolução do poder às unidades locais como resposta à desilusão com governos centralizados e burocráticos. Entretanto, eles argumentam que a descentralização e devolução não são suficientes para promover a participação e os efeitos positivos atribuídos a estas reformas. A mera descentralização poderia reforçar as desigualdades. Os efeitos benéficos somente são assegurados quando a responsabilidade por supervisão e coordenação das atividades das unidades locais permanecem nas mãos de instâncias centrais (Fung & Wright, 2001; Heller, 2001; Ackerman, 2004).

Outra importante característica do desenho institucional consiste em mecanismos que incentivam a participação de cidadãos ordinários. Como por exemplo, autores descrevem que na experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, devido à natureza pública das assembléias, qualquer adulto podia participar, falar e votar. Ackerman (2004, p.459) ainda acrescenta a importância não só da transparência mas da divulgação de informações pelos órgãos governamentais. Sem a divulgação, "the only actors who will put to use the new information are journalists, academics, nonprofit organizations and already existing community organizations. Although these groups are indeed crucial in maintaining accountability the cases above show that these is a qualitative forward leap when the population at large and the poor in particular are directly involved in enforcing accountability". Enfim, as experiências de participação descritas por essa literatura trazem consigo incentivos para a participação de indivíduos não organizados.

As características do desenho institucional acima mencionadas seriam a chave para os efeitos positivos desses experimentos democráticos. Fung & Wright (2001) defendem que poderíamos esperar repostas positivas em relação à eqüidade e à *accountability* de órgãos governamentais, de um lado, porque esses experimentos institucionais congregam e empoderam atores desprivilegiados que estão mais perto do

[53] As experiências de participação da sociedade civil a partir de canais institucionalizados incluem conselhos de bairro nas áreas de educação e policiamento em Chicago, o orçamento participativo em Porto Alegre, canais para o auto-governo ou planejamento de vila em West Bengal e Kerala, reformas de descentralização e desenvolvimento rural no México entre outros (Ackerman, 2004; Fung & Wright, 2001; Heller, 2001).

ponto de ação e que possuem conhecimento sobre situações relevantes[54]. De outro, porque as decisões são tomadas a partir de um processo deliberativo[55] ou da persuasão a partir do fornecimento de razões. De acordo com Fung & Wright (2001, p. 20) "[i]n these experiments, deliberation almost always involve continuous joint planning, problem solving and strategizing... They participate not exclusively to press preformed agendas or visions, but rather they expect that strategies and solutions will be articulated and forged through deliberation and planning with the other participants."

Uma primeira crítica direcionada a esta literatura trata das conseqüências da aproximação e violação da separação entre sociedade civil e estado. Para Cunill (2000), a co-governança ou co-gestão é incompatível com o exercício de *accountability* ou de controle social. O controle para ser efetivo precisa ser exercido externamente à administração pública e, portanto, é necessária a manutenção da independência e autonomia entre atores sociais e estatais.

Além disso, de acordo com Gurza Lavalle, Houtzanger e Castello (2006b), a agenda de pesquisa a cerca da reforma da democracia ou do aprofundamento da democracia parte do pressuposto da presença direta das pessoas afetadas ou beneficiadas por decisões públicas e da deliberação face-a-face. Entretanto a experiência do funcionamento desses canais de participação tem mostrado uma intensa participação de organizações da sociedade civil, "investidas juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população" (Gurza Lavalle, 2006a, p.43).

Visões mais céticas quanto à participação de organizações da sociedade civil nesses canais institucionalizados alertam para o perigo da assimetria de interesses que são representados. No contexto brasileiro, Dagnino (1992) defende que a participação em conselhos exige de seus membros um saber técnico e envolve: "[e]ntender um orçamento,

[54] Como por exemplo, as avaliações das experiências do orçamento participativo em Porto Alegre e do planejamento de vila em Kerala mostram que os participantes, em sua maioria, seriam os mais sócio-economicamente desavantajados.

[55] O tratamento dado pelo autor para processos deliberativos como fornecimento de razões remete ao trabalho desenvolvido por Joshua Cohen. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In S. Benhabib (Eds.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. Para o autor processos de decisão ou de escolha social a partir da deliberação seriam capazes da alcançar melhores resoluções se comparados como com processos baseados em procedimentos hierárquicos, insulados da participação popular, ou de agregação, que englobam menor reflexão.

uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios... conhecimento do funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos" (Dagnino, 1992, p.148). Mesmo se consideramos a participação de indivíduos, os participantes necessitariam de tempo e qualificação para desempenhar a função de conselheiros, o que exige disponibilidade de recursos. Assim, quando tratamos do acesso de organizações da sociedade civil a estes canais, poderíamos esperar que aquelas que possuem mais recursos e mais conhecimento técnico-profissional teriam maior acesso (Teixeira, 2002).

Apesar disso, a investigação realizada por Gurza Lavalle, Archarya & Houtzanger (2005) mostra que o desenho institucional de instituições de participação parece influenciar nas oportunidades de participação de diferentes organizações da sociedade civil. No caso do município de São Paulo, os desenhos institucionais tanto do orçamento participativo quando dos conselhos setoriais parecem neutralizar as vantagens de organizações com mais recursos.

Em todo caso, a literatura acerca da reforma democrática não trata das diferentes implicações da participação de cidadãos e de associações e acaba por ignorar a temática sobre a re-configuração da representação. As questões da heterogeneidade das formas destas organizações da sociedade civil e das diferentes relações que são estabelecidas entre os representantes (ou as organizações da sociedade civil que têm acesso a estes canais de participação) e os representados (os beneficiários das políticas públicas sendo decididas a partir destes canais) não são questões problematizadas (Gurza Lavalle, Houtzanger & Castello, 2006b). Assim, esta literatura não forneceria instrumentos satisfatórios para tratar, de um lado, da justificativa e legitimação da representação praticada por essas organizações da sociedade civil e, de outro, para observar as conseqüências destas reformas para a ampliação ou pluralização da democracia.

2.4 As concepções de sociedade civil e a governança democrática: comentários finais

Como pudemos observar são várias as perspectivas que, após a crise da modernidade organizada, tratam de novas possibilidades de ordem a partir de um papel

chave desempenhado pela sociedade civil, seja em contextos de transição para a democracia, seja em democracias já estabelecidas que enfrentam crises relacionadas à organização da representação.

Resta-nos questionar como essas perspectivas nos auxiliam a compreender, ou ao menos esboçar, o novo balanço estabelecido entre a sociedade civil e o Estado após a crise do período caracterizado pelo protagonismo do Estado. Considerando que a crise desse período está relacionada, ao menos no que diz respeito às práticas de autoridade, às mudanças nas barreiras postas a quem participa politicamente e na organização da representação política, quais alternativas são trazidas a partir das perspectivas teóricas que tratam de uma ordem caracterizada por maior protagonismo da sociedade civil?

As concepções de sociedade civil desenvolvidas em meio a contextos de regimes autoritários, especialmente no Leste Europeu e na América Latina, colocam ênfase sobre os novos atores sociais e suas mobilizações em massa, em detrimento de associações tradicionais tais como partidos políticos e sindicatos. Assim, observamos um novo impulso das pressões de baixo e uma flexibilização dos limites impostos a quem participa. Entretanto, essas perspectivas tendem a atribuir uma qualidade virtuosa à sociedade civil, sem aprofundar na questão do que faz da sociedade civil "auto-limitante". Já, a perspectiva neo-tocquevilliana, especialmente aquela trazida por Putnam, atenta para os possíveis efeitos negativos de redes de confiança e reciprocidade fechadas ou excludentes. Entretanto, ao excluir de sua análise as associações que se engajam em ações políticas, não permite tratar da questão da dimensão de conflito entre grupos. Assim, ambas vertentes não chegam mesmo a levantar a questão da relação que a sociedade civil e/ou as diversas organizações da sociedade civil estabelecem com a sociedade política; não oferecem a possibilidade de se pensar em novos arranjos capazes de acomodar e de reconciliar interesses em competição ou em uma ordem estabelecida a partir de um novo balanço entre a sociedade civil e o Estado.

A perspectiva que defende um modelo de democracia associativa parece ser a que mais se aproxima da questão das mudanças na organização da representação. Cohen e Rogers (1994) explicitamente atribuem às associações civis um papel de representação ou de dar voz a distintos grupos de interesses e de pressionar órgãos governamentais. Além disso, essa perspectiva defende que associações civis apresentam uma variação

qualitativa e que os efeitos positivos da participação dependem do incentivo da estrutura política ou de políticas públicas deliberadas à participação de grupos que cultivam as características "apropriadas". Estas características, de um lado, envolvem relações de *accountability* desenvolvidas entre os líderes dos grupos e seus membros e, de outro, essas características envolvem a "abrangência" dos grupos, no que se refere à composição interna de seus membros bem como a relação que estabelecem com outras organizações da sociedade civil. Em contrapartida, parece que a estratégia qualitativa defendida por essa perspectiva ainda está voltada para a participação de organizações que são regidas pelo princípio eleitoral ou que possuem membros e afiliados.

Os proponentes da *accountability* social atribuem um papel à sociedade civil na governança democrática que vai além dos processos eleitorais. Essa perspectiva, bem como aquela apresentada por Baccaro (2002), leva em conta a participação de "novas" organizações da sociedade civil, as ONGs inclusive, seja no controle de órgãos governamentais, seja nas decisões de políticas públicas. Ainda assim, essas perspectivas não nos oferecem instrumentos para compreender o tipo de relação estabelecido entre essas organizações sem membros e o seu público alvo ou aqueles que elas clamam representar. Portanto, não nos fornecem parâmetros para pensar quais interesses essas organizações representam, a partir de que parâmetros clamam estar falando em nome de um segmento social e, conseqüentemente, de tratar do impacto geral de suas ações para a ampliação da democracia.

Por fim, a literatura sobre co-governança e reformas em direção ao aprofundamento da democracia defendem a importância e maior efetividade da participação da sociedade civil a partir de canais institucionalizados. Enfatiza a importância do desenho institucional desses canais para que se alcance uma ampliação da democracia. No entanto, seus proponentes não levam em conta o fato de que organizações da sociedade civil também têm acesso a esses canais e, não só negligenciam questões sobre a legitimação dessa participação, como também não nos fornecem instrumentos capazes de analisar novas configurações sociais que se cristalizam a partir da proliferação e do crescente engajamento de novos tipos de organização da sociedade civil em práticas de representação.

Em suma, essa literatura defende a possibilidade de participação de novos atores da sociedade civil. Mas, seja porque não tratam da participação de organizações da sociedade civil, seja porque não tratam de organizações que não funcionam a partir da lógica de filiação ou da eleição de seus líderes, esses estudos não focalizam e/ou não são capazes de lidar com a questão das relações que se estabelecem entre representantes e representados ou de tratar dos novos contornos da organização da representação.

Além disso, a maior parte desses estudos consiste em modelos de democracia, isto é, "apenas em relações lógicas entre postulados éticos" (Dahl, 1989), ou sugerem possibilidade de uma ordem em que a sociedade civil se torna predominante. Como defende Wagner (1994), o argumento da sociedade civil parece estar calcado na idéia do "atrativo normativo" e ainda necessita de observações de práticas sociais para que possa fazer um diagnóstico sobre um possível novo balanço estabelecido entre sociedade civil e Estado. Seria necessária a realização de investigações empíricas para que se pudesse observar esse novo balanço e as novas possibilidades e constrangimentos - especialmente no que diz respeito à ampliação da democracia - por ele trazidos.

CAPÍTULO 3 – Globalização e novas formas de organização da sociedade

Introdução

Estudos que focalizam os processos de globalização e aqueles que partem desses processos para defender a emergência de uma sociedade civil global tratam do deslocamento da modernidade ou do Estado como o princípio dominante da ordem social. De um lado, a expansão da mídia, de tecnologias de comunicação e do transporte implicaram na diminuição da distância entre as pessoas, tornando-as mais conscientes de outros lugares no mundo. E, de outro, autores enfocam a globalização econômica, da produção no trabalho, cultural, além da proliferação de questões como, por exemplo, as ambientais, que fogem do escopo do Estado e trazem com elas a idéia de um destino compartilhado "globalmente" ou "pela humanidade".

Essa ampla literatura busca no campo da sociologia a refocalização de questões e conceitos capazes de dar conta de novas realidades e de trazer novas interpretações dessa realidade. No que diz respeito especificamente às práticas de autoridade, essas novas interpretações tratam de configurações mais flexíveis que àquelas características da modernidade organizada e trazem respostas diferentes não somente para a questão da organização da representação como, especialmente, para a questão dos contornos da comunidade política ou para a questão de "quem deve participar".

Esse capítulo discute, primeiramente, interpretações que focalizam processos de globalização e que defendem que a consciência do global desloca a modernidade e os contornos do Estado nacional como concepções capazes de dar significado às ações sociais. Em seguida, trata de estudos que desenvolvem o conceito de sociedade civil global como uma tentativa de "imaginar uma nova ordem social" ou uma globalização "de baixo".

Por fim, o capítulo trata de uma literatura que, a partir do resgate da abordagem de relações transnacionais no campo das relações internacionais, focaliza sua análise em atores sociais que se engajam em contestação política internacional. Nesta perspectiva os Estados nacionais, bem como as estruturas de oportunidades políticas domésticas, ainda são tratados como elementos chave.

3.1 Globalização e a sociedade civil global

3.1.1 O início de uma nova era?

Proponentes de teorias da globalização e da emergência da sociedade civil global, frente à percepção do que alguns chamam de segunda crise da modernidade, passam a defender que tanto a modernidade quanto sua unidade política dominante – o Estado nacional – não dão conta da complexidade das relações sociais na atualidade.

Como por exemplo, Robertson (1992) ao caracterizar sua teoria da globalização adota uma perspectiva cultural, rejeitando o economicismo como aspecto primordial tal qual defendido pela teoria dos "sistemas mundo" de Wallerstein. Seu modelo é "conceived as an attempt to make analytical and interpretative sense of how quotidian actors, collective individuals, go about the business of conceiving of the world, including attempts to deny that the world is one" (Robertson, 1992, p.26).

O autor faz uma diferenciação entre a aceleração da interdependência concreta e a consciência do todo global, ou seja, entre a transformação do mundo de uma espécie "em si" para uma espécie "para si". Para Robertson (1992), somente desenvolvimentos recentes relacionados à estruturação do mundo como um todo trouxeram a globalização para si, isto é: "it has not been until quite recently that considerable numbers of people living on various parts of the planet have spoken and acted in direct reference to the problem of the 'organization' of the entire, heliocentric world" (Robertson, 1992, p.54). É a partir desse momento que o autor considera possível falar sobre o discurso da globalização que permeia tanto os movimentos, as instituições e os indivíduos que têm se engajado em ações que a impulsionam, como também aqueles que resistem ao processo geral de globalização. Neste último caso, as ações também são concebidas dentro do discurso da globalidade.

Para desenvolver sua perspectiva, Robertson (1992) defende que a sociologia convencional foi refém da idéia de uma sociedade nacional culturalmente coesa e isolada. Assim, a teoria social precisaria ser refocalizada, tomando como principal tarefa fazer do mundo uma questão hermenêutica central, possibilitando um discurso viável sobre formas e significados do mundo como um todo. Esses esforços de teorização da globalização não precisariam partir da dimensão do Estado nacional. Para Robertson

(1992), a fim de abarcarmos a complexidade global, devemos partir da percepção de como o mundo foi sendo compreendido, ou sendo visto como uma unidade, através de quatro dimensões: dos sistemas nacionais, das relações internacionais, das concepções dos indivíduos e da humanidade. O autor mostra como essas quatro dimensões vão se desenvolvendo em diversas fases desde o início do século XV, mas enfatiza as modificações mais recentes, no século XX, que aceleram ambas – a interdependência global concreta e a consciência global do todo – levando à situação de o mundo ser concebido como uma comunidade imaginada[56].

Albrow (1997), de forma similar a Robertson (1992), em seu esforço para teorizar a "Era Global", rejeita a tomada do Estado nacional como ponto de partida e também enfatiza a "consciência do global" como característica fundamental da nova era. De acordo com o autor, para delimitar uma nova era é necessária uma "profound analysis of the way the age features in the lives of ordinary people and in the dominant institutions of society" (Albrow, 1997, p.24). Entretanto, seu esforço teórico enfatiza a desconstrução do discurso do "Projeto Moderno" e estabelece a tentativa, mais minuciosa do que a de Robertson (1992), de compreender novas formas de organização e mobilização social, livre das amarras do Estado nacional. Partindo da idéia de que cada época tem uma forma específica de contar sua própria história, Albrow (1997) refere-se à exaustão da forma narrativa moderna e à necessidade de uma narrativa que compreenda a transição para a Era Global. Somente dessa maneira as sociedades podem recobrar um significado sustentável em face do declínio do Estado-nação.

O autor procura alternativas para escrever a história do presente que vão além do conceito de modernização, uma vez que esse último apresenta alguns problemas em sua capacidade explicativa. De um lado, o conceito de modernização estaria muito calcado em princípios filosóficos e teria se afastado cada vez mais da realidade. De outro, a reivindicação da modernidade por tudo o que é novidade não permitiria compreender seu próprio fim ou falar sobre o início de uma nova era.

[56] O autor usa a definição de Anderson (1991) que trata a nação como uma "comunidade política imaginada". Esta seria diferente de uma comunidade real baseada em interações face-a-face quotidianas de seus membros uma vez que está baseada em uma imagem mental de afinidade. Assim, a nação seria "imagined because the members of even the smallest nation will never know most of their fellow-members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion" (Anderson, 1991, p.6).

Para Albrow (1997), a narrativa da era moderna confunde-se com o "Projeto Moderno", um projeto que decolou e dominou as formas de organização da vida humana. Entretanto, no início da década de 1990, ficou claro que o alcance da sua completude era impossível e que os valores nele contidos não mais eram compartilhados.

O aspecto central do "Projeto Moderno" foi a organização da sociedade do Estado-nação que equiparou idéias como povo, nação e Estado. O autor mostra que tanto a sociologia e a teoria social moderna[57] quanto o *Welfare State* desenvolveram-se a partir da seguinte questão: "how the state could control the social forces which industrialization had released, in particular the rise of a mass proletariat which threatened established regimes" (Albrow, 1997, p.43).

O desenvolvimento do Estado do bem-estar representou uma tentativa de nacionalização dos problemas trazidos com a industrialização, através da distribuição de bens coletivos em troca de apoio ao "Projeto Moderno". Entretanto, o fim da crença na capacidade do Estado de distribuir esses bens coletivos de forma universal e de seu potencial de representar grupos de interesse representou o fracasso de seu principal método de integrar indivíduos à sociedade. Em suma, o fim do "Projeto Moderno" tornou clara a inabilidade do Estado nacional de moldar as aspirações dos indivíduos e transformá-las em objetivos políticos coletivos.

Albrow (1997) busca, na proeminência do global no discurso público e na mudança da construção social da realidade, evidências do início de uma nova era, a Era Global. A configuração desta nova era é caracterizada pelo deslocamento da modernidade pela globalidade como ponto de referência primordial, pela ênfase na finitude material do globo e pela multiplicidade de relações sociais. Assim: "[w]here human beings assume obligations towards the world as a whole, where they espouse values which take the globe as their frame or reference point, there we can speak of globalism" (Albrow, 1997, p.83).

[57] A teoria moderna do Estado tentou demonstrar que uma forma particular de organização social era a expressão permanente da natureza da sociedade, sem explicitar que foi o Estado nacional, em particular, que buscou fazer da sociedade sua imagem e semelhança. Por sua vez, a sociologia, em seus primórdios, engajou-se em criar teorias sociais capazes de rivalizarem com a teoria marxista e tomou como pressuposto que as "sociedades dos Estados-nação giravam em torno de uma base comum de ação, a qual nós chamamos de projeto" (Albrow, 1997, p.43).

Diante desse novo quadro de significados, Albrow (1997) propõe uma reestruturação de conceitos tais como Estado e cidadania, uma vez que essas categorias estariam perdendo seus significados dentro das fronteiras do velho Estado moderno. Mais ainda, a Era Global traria consigo novas formas de mobilização social.

O autor enfoca um crescente potencial para a formação de um Estado na Era Global. Esse Estado mundial ainda não consistiria em uma forma organizada de governo e é definido como "… all those activities which take the good of humanity as a criterion for self-regulation" (Albrow, 1997, p.173). Entretanto, diferente dos Estados nacionais, tal Estado seria descentralizado, cortaria as fronteiras dos Estados nacionais, não nasceria através de rivalidade por território ou da insegurança da classe dominante, mas do "joint endeavours to control the consequences of technical advance for the environment, in shared interests in human rights and in a common fear of a nuclear catastrophe" (Albrow, 1997, p.173).

Albrow (1997) também apresenta o conceito de cidadania mundial, que não adquire nem um significado de extensão do poder do Estado sobre populações possuidoras de direitos nem o sentido de cidadania participativa. Os novos cidadãos são indivíduos que buscam o bem-estar da humanidade, tomando a globalidade como referência ou como uma realização para a vida cotidiana. A cidadania na Era Global, como o conceito de Estado mundial, adquire um significado mais flexível, uma vez que as concepções de cidadania podem variar de acordo com cada cidadão.

As questões relacionadas à ecologia e ao meio ambiente são centrais para a compreensão da configuração social descrita por Albrow (1997), uma vez que são os movimentos sociais que se mobilizam em torno dessas questões que enfatizam a finitude de recursos naturais e tomam o globo como ponto de referência para o cálculo de ações. Entretanto, o autor aponta que tais referências ao globo assumem diversas definições e abordagens locais e regionais e trazem com elas preocupações mais materiais e pragmáticas do que os princípios abstratos e idealistas de universalismo e comunidade da humanidade característicos da modernidade.

É interessante notar que se, de um lado, esses "cidadãos mundiais" se envolvem em movimentos que buscam mobilizar a opinião para questões que tomam o globo como referência e que seriam ignoradas pelo Estado nacional, por outro, eles extraem da

educação cívica, proporcionada nas fronteiras do Estado nacional, recursos para o engajamento em novas formas de organização e ação. Apesar de explicitar novas formas de governo e de mobilização social na Era Global, o autor não reconhece a distribuição desigual de poder e de capacidade de mobilização entre indivíduos e, portanto, não responde à sua própria questão: "Estado para o bem de quem?". Albrow (1997) refere-se a indivíduos que agem como cidadãos mundiais ao se envolverem em organizações coletivas para atingirem fins globais, e começam a negociar com Estados nacionais como parceiros iguais. Entretanto, não desenvolve as implicações dessa nova relação, ou seja, como é o novo balaço estabelecido a partir dessas novas relações.

Beck (2000), concordando com os autores da perspectiva da *cultural theory*, em especial com Robertson (1992), enfatiza que a importância da globalização como conceito passível de pesquisa empírica não está na objetividade da interdependência crescente, mas na reflexividade simbólico-cultural da globalização, ou seja, o foco é posto "nos graus de consciência e conscientização diante do fato de que o mundo deve ser considerado como um lugar global" (Beck, 2000, p.158).

Beck (2000), como Albrow (1997) e Robertson (1992), enfatiza a importância das questões ecológicas e das inovações tecnológicas para as novas formas de organização social e para o declínio do Estado nacional como unidade analítica capaz de dar conta da esfera de ação da sociedade.

De acordo com Beck (2000, 2003), na primeira modernidade, a sociologia adotou um nacionalismo metodológico, uma vez que o Estado foi tratado como um "container" para a sociedade. Por sua vez, atores sociais adotaram uma perspectiva nacional. A imaginação de vidas possíveis era concebida através de termos como nação e etnias, restringida aos espaços geopolíticos dos Estados nacionais, e a identidade era definida através do status de cidadão, que excluía os não-cidadãos. Segundo esta perspectiva, Estado, sociedade e identidade são equivalentes. Com a segunda modernidade, Beck (2000) sugere a criação de espaços transnacionais que, como para Albrow (1997), são mais amplos e flexíveis que os Estados nacionais territorializados. Desta forma: "Sociedade mundial sem Estado mundial significa uma sociedade que não está politicamente organizada e na qual novas oportunidades de poder e de intervenção

surgem para os atores transnacionais que não possuem a legitimidade democrática" (Beck, 2000, p. 58).

Beck (2000) propõe uma reformulação do conceito de cultura e adota o conceito de subpolítica para caracterizar a criação e a multiplicação de identidades e das formas de mobilização dentro do que ele chama de espaços sociais transnacionais.

Diferente da cultura tal qual elaborada na primeira modernização, a cultura não mais é vista como algo homogêneo nem funciona através da lógica da exclusão. De um lado, Beck (2000) rejeita a tese da "macdonaldização" da cultura, ou seja, da convergência da cultura global através da unificação de estilos de vida e da confluência de símbolos culturais. O autor aponta para a dialética da globalização cultural, isto é, o elemento de globalização é acompanhado por uma nova consideração do elemento local. Portanto, seria mais preciso falar de uma cultura "glocal". Por outro lado, Beck (2000) também indica que a cultura que prevalece hoje não é definida territorialmente ou por exclusão, mas por uma lógica de dupla inclusão. A cultura é vista no plural, como multiplicidades sem unidade, onde uma pessoa toma parte de diversos círculos e, dessa forma, cria novas fronteiras.

Por sua vez, a subpolítica é caracterizada por modelos de coalizão global ou de política direta que tentam esquivar-se dos limites impostos pelas regras e pela instância do Estado, isto é, a imaginação de vidas possíveis não mais está atrelada à idéia de nação, etnia ou a um projeto de nação: "Diferentemente das comunidades unificadas pelo espaço, as formas do diálogo pela via digital não se apóiam nos vínculos parentais, tradicionais ou sociais ou na vizinhança, mas apenas na rede e na comunidade dos interesses" (Beck, 2000, p. 186).

A subpolítica é possibilitada pelos avanços na tecnologia de comunicação que, de um lado, são instrumentos de formação de redes de interesses, diminuindo as distâncias entre os indivíduos e, de outro, submetem os indivíduos à política simbólica da mídia e à sua produção de significados globais.

Assim, com a globalização, surgem alternativas de poder, de ação e de percepção da vida social. Importante notar que essas alternativas não excluem totalmente o Estado. Beck (2000) nos fala da formação de uma política mundial policêntrica – onde há uma diversidade de atores transnacionais e nacionais que cooperam e concorrem entre

si, sendo que nenhum ator tem a palavra final, e todos estão em disputa por seus objetivos, mesmo que atores locais, nacionais e transnacionais disponham de chances desiguais de poder. Entretanto, apesar de referir-se às recentes formas de mobilização praticadas dentro dos novos espaços transnacionais e de admitir que atores têm chances diferentes de alcançar seus objetivos, o arcabouço teórico apresentado por Beck (2000), como o de Albrow (1997), parece não ir a fundo nas implicações dessa distribuição desigual de recursos e de poder ao longo do globo. Talvez por não adotar uma perspectiva histórica, o autor chega a prognósticos otimistas sobre novos espaços abertos, livres das amarras do Estado, e não enfatiza o suficiente a hierarquização de poder existente.

3.1.2 A proposta de uma sociedade civil global

O conceito de sociedade civil global parece ser o que melhor representa esforços recentes para tratar das novas mobilizações sociais frente aos processos de globalização.

Essa literatura, seguindo o desenvolvimento dos conceitos de sociedade civil e de globalização oferece diversas definições para o conceito de sociedade civil global, que englobam combinações de definições analítico-descritivo (que se engajam no esforço de tratar de instituições, atores e eventos chaves e suas dinâmicas), de cálculo político estratégico (que focalizam no que deve ser feito para alcançar objetivos tais como liberdade e justiça, que são presumidos como desejáveis e tratam de constrangimentos e oportunidades enfrentados por movimentos ou organizações da sociedade civil global) e normativas (que se engajam no esforço para explicar as razões do porque a sociedade civil global é algo bom, em um sentido ético) (Keane, 2003).

Como por exemplo, Anheier, Glasius e Kaldor (2001) admitem estar tratando do conceito tanto a partir de uma definição descritiva quanto normativa.

Em sua dimensão analítico-descritiva, a sociedade civil global é tratada como a "emergence of a supranational sphere of social and political participation in which citizens groups, social movements, and individuals engage in dialogue, debate, confrontation and negotiation with each other, with various governmental actors –

international, national, and local – as well as the business world" (Anheier, Glasius & Kaldor, 2001, p.4). De forma similar à maioria das definições recentes do conceito de sociedade civil, a sociedade civil global é vista como a esfera (de idéias, valores, instituições, organizações e redes) que está localizada entre o Estado, o mercado e a família mas, neste caso, opera além das fronteiras dos Estados nacionais[58] (Anheier, Glausis & Kaldor, 2001).

De acordo com os autores, o conceito também traz consigo uma aspiração normativa: "just as the term 'human rights' has a universalistic intent that 'civil rights' lacks, global civil society can be seen as an aspiration to reach and include citizens everywhere and to enable them to think and act as global citizens" (Anheier, Glausis & Kaldor, 2001, p.17). Assim, a preocupação moral de "criar um mundo melhor" a partir da defesa de uma ordem global mais justa e livre no que respeita às questões econômicas, políticas e sociais seria a força motriz da sociedade civil global (Anheier, Galusius & Kaldor, 2001; Taylor, 2002, Shaw 2003; Falk, 1999a, 1999b).

Para Keane (2003), a dimensão normativa é de grande importância no desenvolvimento desse conceito já que as elaborações a cerca da sociedade civil global desafiam o 'silêncio normativo' de grande parte da literatura sobre a globalização e a governança global e podem ser tratadas, em geral, como uma tentativa de "imaginar politicamente uma ordem social" ou uma maneira de pensar formas mais democráticas sobre questões tais como o mercado global, violência e um governo de alcance global. De forma similar, para Shaw (2003), o desenvolvimento do conceito de sociedade civil global seria uma tentativa de dar à "consciência global" um formato de "ação propositiva" e uma agenda normativa.

A sociedade civil global é tratada por seus proponentes como resultado quase direto do processo mais amplo de globalização. Vale ressaltar que, ao menos parte dessa

[58] Em geral a literatura acerca da sociedade civil global trata das ações de redes de ativismo e movimentos sociais globais, bem como ONGs internacionais. Entretanto, diversos estudos focalizam especialmente nas ações desenvolvidas por ONGs internacionais. Estes autores admitem que essas organizações não constituem um fenômeno novo. Entretanto, defendem que estão tratando de uma mudança em escala e em escopo atingido por instituições e organizações internacionais e supranacionais. Como por exemplo, Taylor (2002) para exemplificar essa mudança usa as estatísticas produzidas pelo "Yearbook, of International Organizations": se na virada para o século XX havia menos que 200, antes da segunda guerra mundial já havia 700, em 1990 são estimadas 6.000 e em 2002 25.540 organizações não-governamentais internacionais (Taylor, 2002).

literatura, defende o "argumento forte da globalização", isto é, que a expansão da comunicação, a globalização econômica, a emergência de sistemas de governança global e a emergência de movimentos, redes e grupos que se engajam em ações e debates públicos globais ou transnacionais estariam questionando a primazia dos Estados (Held, 1995; Kaldor, 2005; Falk, 1999a).

Em primeiro lugar, a capacidade de ação e de organização da sociedade civil global estaria sendo possibilitada por novas tecnologias. Essas últimas aumentariam a capacidade de coletar e divulgar informações em diversas questões especializadas e de comunicação entre atores espalhados pelo globo e, portanto, aumentariam a capacidade de mobilização da opinião pública em uma escala global.

A sociedade civil global ainda é vista como resposta ao fato dos Estados estarem crescentemente se voltando às instituições internacionais para tratar de problemas cuja relevância vai além das fronteiras dos Estados nacionais e como uma resposta à globalização econômica e às medidas propostas pelo Consenso de Washington, tais como a desregulamentação, a privatização e as tentativas de reduzir os gastos sociais dos Estados de bem-estar. "In sum, in marked contrast to the earlier two decades that focused on the opening up of national borders to the free flow of global capital and the doctrines of free trade, the post-Washington consensus concentrates on the governance of these activities" (Chandhoke, 2002, p.44).

Em suma, de acordo com Falk (1999b, p.30), "economic globalization and the information revolution, with their accompanying compression of time and space could encourage an emerging political globalization; the processes and institutional and ethical consequences associates with this transformation have many ramifications for the future of a globalized international community".

Frente à "compressão" do mundo trazida por diversos processos relacionadas à globalização, surge a sociedade civil global. Essa é tratada como uma mobilização que toma como base a "consciência global" ou uma "comunidade imaginada da humanidade" e que é capaz de "humanizar ou "civilizar a globalização (Anheier, Glausius & Kaldor, 2001; Shaw, 2003). De forma similar, Falk (1999a) defende que a sociedade civil global pode desempenhar um importante papel influenciando o conteúdo, valores e objetivos, do capitalismo global e, portanto, essa é tratada como uma força capaz de trazer uma

globalização "por baixo", em oposição a uma globalização "por cima" praticada por firmas e governos. A sociedade civil global é vista como a principal fonte de transformação política em direção a uma "governança humana", isto é, uma governança global caracterizada não só pela eliminação da guerra e da violência entre estados, mas que compreende a distribuição global de riqueza, segurança ecológica e proteção de direitos humanos básicos.

Assim, as teorias da sociedade civil global desempenham funções parecidas com aquelas desempenhadas por teorias da sociedade civil doméstica: fornecem respostas para a questão de como governar com eficiência. Isto é, elas enfatizam o potencial regulatório da sociedade civil global ou de controlar e domar a globalização econômica (Baterlson, 2006). À sociedade civil global é atribuído um importante papel na promoção da governança global, mesmo na ausência de estruturas políticas ou de estruturas políticas democráticas. Nesse caso, o foco de suas ações é variado, incluindo desde órgão governamentais até corporações transnacionais e organizações internacionais tais como o Banco Mundial e o FMI.

Entretanto, diversas críticas são direcionadas a esta literatura, colocando em dúvida a relevância/utilidade do conceito de sociedade civil global.

3.1.3 Globalização e sociedade civil global: novas identidades e novas formas de mobilização?

Uma primeira crítica é posta por teóricos que também observam transformações nas mobilizações sociais a partir dos processos de globalização mais amplos. Essas críticas se assemelham àquelas direcionadas a algumas concepções de sociedade civil tratadas no capítulo 2, pois questionam o que faz da sociedade civil global um ator capaz de contribuir para a governança global.

Uma primeira crítica aponta que os autores que defendem a emergência da sociedade civil global, ao atribuírem uma dimensão normativa ao conceito, acabam por concentrar suas análises nas organizações "boas" ou "progressivas" ou naquelas caracterizadas por promover um "novo ativismo global" (defesa do meio-ambiente, feminismo, direitos humanos, regulação econômica, desenvolvimento sustentável e assim por diante). Assim, os proponentes da sociedade civil global geralmente excluem

organizações sociais que se engajam no crime organizado, organizações terroristas ou fundamentalistas transnacionais que também se aproveitam do ambiente em que as transações econômicas, o transporte e a comunicação transnacionais são cada vez menos onerosos. Em especial, organizações terroristas transnacionais também fazem uso das transações econômicas globalizadas para financiar suas ações e, portanto, desempenhariam um papel de ONGs internacionais perversas (Anderson & Rieff, 2004).

Além disso, as teorias de globalização e da sociedade civil global fazem uma ligação direta entre as novas tecnologias, a globalização econômica, – e a conseqüente compressão do mundo –, e a abertura de novos espaços políticos transnacionais e a emergência da sociedade civil global. Entretanto, esses autores se restringem a tratar de novas mobilizações sociais que a partir de um sentimento de destino comum toma a consciência do global como foco de suas ações, sem se ater aos mecanismos que levam a formação de novas solidariedades e identidades.

Uma visão mais cética quanto aos efeitos da formação de novas identidades e ações coletivas trazidas pela globalização é apresentada por Castells (1999). Esse autor identifica que a revolução tecnológica da informação, a reestruturação do capitalismo e a derrocada do estatismo como importantes fatores que contribuem para a formação do que ele denomina de sociedade em rede. Entretanto, sua análise focaliza, mais do que as anteriormente mencionadas, a formação de novas identidades coletivas, com base em significações derivadas da singularidade cultural que desafiam a globalização.

Para Castells (1999), a identidade consiste no "processo de construção de significados com base em um atributo cultural ou, ainda, um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, os quais prevalecem sobre outras fontes de significado" (Castells, 1999, p.22). O autor aponta que identidades são construções e apesar de atores sociais tomarem por base identidades primárias ou atributos adscritos (nacionais, raciais, religiosos, territoriais), ainda assim a primordialidade desses atributos é construída por esses atores.

Considerando que toda identidade é construída e que essa construção ocorre em um contexto marcado por relações de poder, Castells (1999) defende que as principais questões a serem perseguidas dizem respeito a como, a partir de que, por quem, e para que é construída. Tendo essas questões como ponto inicial, o autor propõe a distinção de

três tipos de identidade. A primeira é a identidade legitimadora, que é "introduzida pelas instituições dominantes da sociedade no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais" (Castells, 1999, p.24). Os atores sociais, nesse contexto, dão origem a uma sociedade civil e estão estruturados e organizados de forma a jogar na arena do Estado. Indivíduos organizam-se com base em uma identidade semelhante definida através da cidadania e da democracia. O segundo tipo é a identidade de resistência – atores que se encontram em posições estigmatizadas pela lógica dominante constroem uma identidade defensiva nos termos das instituições ou das ideologias dominantes. Nesse caso, a identidade leva à formação de comunidades ou comunas. E, por fim, o autor define a identidade de projeto, na qual os atores sociais constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e buscam a transformação de toda a estrutura social.

Assim, as identidades podem ser formadas a partir de instituições dominantes, como foi o caso do bem-sucedido "casamento" entre o Estado nacional e a sociedade. Dessa maneira, movimentos nacionalistas, racionalizadores dos interesses de uma determinada elite, buscaram subsídios tradicionais para criar uma identidade nacional acolhida pelo Estado-nação e disseminada através de propaganda como uma "comunidade imaginada".

Para caracterizar a construção de identidade no contexto das sociedades em rede, Castells (1999) volta ao conceito de sujeito auto-reflexivo de Giddens: o indivíduo torna-se um projeto reflexivo, ou seja, tem consciência de que está construindo identidades.

É interessante notar que o cenário descrito por Castells (1999) difere bastante das imagens de sociedade civil global, de cultura de dupla inclusão ou cidadania mundial anteriormente tratadas. Castells (1999), por enfatizar o fato de que a construção de identidades ocorre em um terreno marcado por relações de poder, admite que as identidades de resistência que se formam em torno de princípios comunais[59] possam

[59] As comunas com bases religiosas, nacionais ou territoriais aparecem como alternativas para a construção de significados e servem como refúgio e fonte de solidariedade contra três principais ameaças: a globalização (e sua capacidade de dissolução da autonomia das instituições); a formação de redes e a flexibilidade (que impossibilitam a distinção das fronteiras de participação e de envolvimento); e a crise da família patriarcal. Enfim, o mundo tornou-se muito grande e a reação tem sido o retorno a um tamanho

permanecer nas fronteiras restritas das comunas. A transformação dessas em identidades de projeto não é algo inevitável.

Em suma, a perspectiva futura para Castells (1999) é mais sombria, uma vez que o resultado da formação de diversas identidades de resistência e do enfraquecimento do Estado, diante da sociedade em rede, pode significar o agravamento de desigualdades e a manutenção de parcelas da população excluídas do sistema dinâmico e globalizado. As identidades dominantes contam com duas possibilidades: a ampliação da base social e demográfica de sua identidade ou a transformação de suas instituições autônomas em mecanismos de exclusão.

Outras críticas defendem que o conceito de sociedade civil global traz consigo uma idéia enganosa, uma vez que indica que esta seria amplamente representativa e accessível a todos os cidadãos do mundo (Smith & Wiest, 2005).

Como vimos anteriormente, à sociedade civil global é atribuído um importante papel na governança global: o exercício de ações de responsabilização de outros atores globais especialmente organizações internacionais e corporações multinacionais. Mas, os atores que compõem a sociedade civil global não são tratados por essa literatura como atores também passíveis de controle. Uma vez que a arena internacional não é democrática, esses atores e suas ações de *advocacy* estariam suprindo voz aos pobres que são afetados pela globalização econômica e que não teriam outra forma de se manifestar ou de se defender a não ser por intermédio desses atores transnacionais e, portanto a legitimidade da sociedade civil global é presumida. Ou seja, "[w]ithout global civil society, the people of the world have no voice and no representation to advocate for 'correct' values before the world's transnational institutions. These transnational NGOs are properly called 'global civil society' and not merely 'advocacy NGOs' for the fundamental reason that they are perceived, on the standard account, to speak for the people of the world" (Anderson & Rieff, 2004, p.29).

Entretanto, as ONGs internacionais se concentram no Norte e a participação nas mobilizações por elas promovidas seria expressivamente maior entre cidadãos aí localizados (Smith e Wiest, 2005, Chandhoke, 2002).

---

passível de compreensão, ou seja, à comuna com contornos fechados e com pouca diferenciação interna (Castells, 1999).

Anderson e Rieff (2004) acrescentam mais um ponto a essa crítica. Para os autores, os proponentes da sociedade civil global partem de uma analogia falha entre sociedade civil e sociedade civil global: esta última desempenharia um papel similar à primeira só que, neste caso, no âmbito global.

Para os autores, as organizações da sociedade civil existem para defender seus próprios interesses e para convencer as pessoas a defenderem suas idéias. Elas não são representativas, no sentido de representação democrática: não buscam um cargo público eletivo, cidadãos não votam para organizações da sociedade civil e, portanto, essas organizações não se colocariam entre as pessoas e os representantes eleitos, como os partidos políticos o fazem. Por não serem representantes da sociedade civil, em um sentido eleitoral, essas organizações da sociedade civil são livres e autônomas para defender seus pontos de vista e a legitimidade dessas organizações está calcado no valor da livre expressão e da habilidade de persuadir outros a adotar suas visões.

Entretanto, uma vez que o ambiente em que a sociedade civil global opera não é democrático, ela acaba por aspirar papéis que a sociedade civil doméstica não clama ou aspira. À sociedade civil global é atribuído um papel de representante ou de intermediação entre "as pessoas do mundo" e as "instituições transnacionais".

Anderson e Rieff (2004) defendem que, por exemplo, a legitimidade das ONGs internacionais não pode ser discutida a partir da idéia de representatividade, uma vez que a resposta "a quem representam" é muita vaga. Entretanto, essa legitimidade poderia ser defendida a partir de critérios de competência e expertise. "Our call, therefore, is not for international NGOs to retire from the field, but instead to assert themselves on the basis of their expertise and competence and, concomitantly, to give up their claims to intermediation and representation – that is, to give up the claim to constitute global civil society" (Anderson & Rieff, 2004, p.35).

Entretanto a crítica à analogia entre sociedade civil e sociedade civil global proposta pelos autores, também comete alguns equívocos. Em primeiro lugar, os autores ignoram o fato de que as organizações da sociedade civil domésticas, ou as ONGs do Sul, além de tratarem de questões domésticas, também se engajam e tomam parte de movimentos sociais transnacionais. Esta questão será retomada mais adiante na sessão que trata da literatura que relações transnacionais na contestação política internacional.

Os autores também diferenciam organizações da sociedade civil, entre elas ONGs domésticas, e organizações da sociedade civil global, tais como as ONGs internacionais, pelo fato das últimas clamarem para si papéis de intermediação e de representação que as primeiras não clamam. Entretanto, como vimos no capítulo 2, a partir das reformas das instituições democráticas no Brasil, pudemos observar a abertura do executivo à participação de diversos atores sociais, inclusive de organizações da sociedade civil "investidas juridicamente como representantes de segmentos e interesses da população" (Gurza Lavalle, Houtzanger & Castello, 2006a, p. 43). Gurza Lavalle, Houtzanger e Castello (2006a), a partir de uma pesquisa realizada com organizações da sociedade civil no município de São Paulo observam que, apesar de diversas dessas organizações clamarem e de fato se engajarem em práticas de representação, somente uma pequena parte delas mantém relação de afiliação com seus beneficiários. Mais ainda, a justificativa de estar exercendo "funções de intermediação" entre beneficiários e as instâncias de decisões do poder público é uma das principais justificativas usadas por essas organizações para o seu engajamento em práticas de representação (Gurza Lavalle, Houtzanger & Castello, 2006a).

Enfim, frente a essas evidências, a defesa do argumento que atores das organizações da sociedade civil global, especialmente as ONGs internacionais, estariam clamando um papel que as organizações da sociedade civil em um contexto democrático não clamam parece não encontrar sustentação.

3.2 Relações transnacionais e contestação política internacional

Uma outra literatura que se desenvolve paralelamente a que enfoca a sociedade civil global, opta por tratar das relações sociais a partir do retorno ou re-elaboração do conceito de relações transnacionais.

Essa literatura tem concentrado esforços em discutir os diferentes atores transnacionais, e as relações que eles estabelecem com o Estado e com instituições internacionais. Entretanto, os autores dentro dessa perspectiva não associam de forma direta a globalização a formação de uma sociedade civil global ou movimentos sociais transnacionais. Ao contrário, enfatizam que as redes, coalizões ou movimentos sociais

transnacionais que tomam como foco alvos internacionais ou transnacionais são raros, difíceis de serem constituídos e sustentados. Portanto, essa literatura sugere compreender esses fenômenos a partir de conceitos familiares aos estudos de movimentos sociais, tais como "estrutura de oportunidade" e "enquadramento".

3.2.1 A volta dos estudos das relações transnacionais

No campo das relações internacionais, a perspectiva da *world polity* e o conceito de relações transnacionais se desenvolvem em oposição à perspectiva realista que defendia que os Estados eram os únicos atores importantes ou a serem considerados na política internacional. De acordo com a definição de Nye e Keohane (1971, p.331), relações transnacionais são "contacts, coalitions and interactions across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy organs of governments". Assim, essas relações englobam duas dimensões: interações e organizações internacionais, sendo que, de acordo com os autores, interações transnacionais são tratadas como "the movements of tangible or intangible items across states boundaries when at least one actor is not an agent of a government or an intergovernmental organization" (Keohane & Nye, 1971, p.332).

Entretanto, estudos desenvolvidos a partir dessa perspectiva focalizaram especialmente as ações de corporações multinacionais, ou as relações econômicas transnacionais, e não observaram que organizações transnacionais também tratavam de questões políticas e humanitárias (Tarrow, 2001).

O fim da Guerra Fria e a difusão de ONGs transnacionais nas décadas de 1980 e 1990 levaram à abertura do campo da política transnacional para além da economia política (Tarrow, 2001). Risse-Kappen (1995) traz de volta o conceito de relações transnacionais na tentativa de superar o debate travado entre as escolas realista e não realista.

Os estudos sobre relações transnacionais desenvolvidos a partir da década de 90, diferente dos estudos realizados nas duas décadas anteriores, não restringem o foco em atores motivados por ganho econômico como, por exemplo, corporações multinacionais. Passam a considerar e incluir a contestação política internacional e/ou a

focalizar atores transnacionais cujo principal objetivo é a promoção de idéias e princípios[60] (Risse-Kappen, 1995; Keck & Sikkink, 1998, 1999; Tarrow, 2001; Sikkink, 2002; Khagram, Riker & Sikkink, 2002).

Como por exemplo, a partir de uma perspectiva construtivista das relações internacionais, alguns autores focalizam suas análises em como atores transnacionais contribuem para a mudança de percepções de atores sociais estatais sobre suas identidades, interesses e preferências[61] (Keck & Sikkink, 1998). Em outras palavras, essas análises estão centradas no impacto de redes de ativismo, coalizões e movimentos sociais na difusão global de valores e normas ou na capacidade desses atores não-estatais, de outra forma fracos, "…to exploit the legitimacy inherent in international norms to construct transnational networks and transform prevailing conceptions of state interests..." de forma a tornarem-se "…'teachers of norms' to reluctant states" (Khagram, Riker & Sikkink, 2002, p.16).

Diferente dos proponentes da sociedade civil global, os estudos que se desenvolvem a partir do resgate das relações transnacionais reconhecem diferentes tipos de atores transnacionais, tais como redes de ativismo, coalizões e movimentos sociais transnacionais e ONGs internacionais. Esses distinguem-se quanto à intensidade das conexões entre os atores envolvidos (Khagran, Riker & Sikkink, 2002), que podem ser mais frouxas ou apresentar estruturas mais formais, e em relação ao tipos de ações nas quais rotineiramente se engajam (Tarrow, 2001). Essas distinções não se restringem ao propósito ou aos objetivos perseguidos por diferentes atores transnacionais e, portanto, são capazes de abarcar as diferentes relações que esses atores coletivos estabelecem com Estados e instituições internacionais.

As ONGs internacionais são os atores transnacionais que apresentam a forma mais institucionalizada já que possuem estruturas burocratizadas. No que respeita ao tipo de ação em que se engajam, as ONGs internacionais são definidas como "organizations

[60] De acordo com Keck e Sikkink (1998, p.8-9) esses atores se organizam "to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to rationalist understanding of their "interests"."

[61] Keck e Sikkink (1998) desenvolvem seus argumentos sobre o impacto de redes de ativistas transnacionais, especialmente sobre Estados, a partir das proposições de Martha Finnemore de que: "states are embedded in dense networks of transnational and international social relations that shape their perceptions of the world and their role in the world" (Keck & Sikkink, 1998, p.3).

that operate independently of governments, are composed of members from two or more countries, and are organized to advance their members' international goals and provide services to citizens of other states through routine transactions with states, private actors, and international institutions" (Tarrow, 2001, p.12). Como veremos a seguir, as ONGs internacionais freqüentemente se organizam em redes de ativismo e coalizões internacionais.

As redes de ativismo transnacionais são caracterizadas por incluir atores que se engajam em contatos mais informais. Os autores que focalizam suas análises nesse tipo de ator transnacional se reportam ao conceito de rede desenvolvido no campo da sociologia para tratar de uma forma de organização na qual padrões horizontais de troca e comunicação predominam. As redes de ativismo transnacionais compartilham valores e discursos comuns e também são caracterizadas por uma intensa troca de informações e pelo movimento de recursos e serviços (Keck & Sikkink, 1998, 1999).

Apesar de incluírem diversos atores (ONGs de pesquisa e ativismo internacionais ou domésticas, movimentos sociais locais, fundações, a mídia, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, intelectuais, partes de organizações intergovernamentais internacionais ou regionais e partes de órgãos governamentais), de acordo com Keck e Sikkink (1998, 1999) as ONGs internacionais e domésticas desempenham um papel central nas redes uma vez que, em geral, elas iniciam ações, trazem novas idéias, provêem informação e fazem *lobby* para que atores mais poderosos adotem certas posições. Essas organizações se juntam em redes de ativismo transnacionais para conseguir exercer mais pressão sobre atores mais poderosos[62].

Já as coalizões transacionais são definidas como "sets of actors across country boundaries who coordinate shared strategies or sets of tactics to publicly influence social change" (Khagram, Riker & Sikkink, 2002, p.7). Se comparadas com as redes de ativismo, a formação de coalizões requer tipos mais formais de contato entre seus atores que incluem a elaboração de relatórios e prestação de contas mais regulares de atividades entre os atores envolvidos.

[62] Entretanto, o poder exercido por estas redes é descrito pela literatura como "*soft power*" ou como "poder leve", uma vez que se baseia em tentativas de persuasão e pressão e não envolve capacidade de coerção ou punição (Keck & Sikkink, 1998; Sikkink, 2002).

Por fim, os movimentos sociais transnacionais abrangem um conjunto de atores cuja ligação os permite sustentar mobilizações sociais em mais de um país e, portanto, exige maior coordenação e relações mais fortes do que as que caracterizam redes e coalizões. Para Tarrow (2001), que focaliza os diferentes tipos de ações desempenhados por atores transnacionais, movimentos sociais transnacionais consistem em "socially mobilized groups with constituents in at least two states, engaged in sustained contentious interaction with power holders in at least one state other than their own, or against an international institution, or multinational economic actor" (Tarrow, 2001, p.11). Assim, enquanto as ações dos movimentos sociais transnacionais são caracterizadas por demonstrações de apoio de massa e confronto aberto, as ações de redes de ativismo se caracterizam por mobilizar números menores de ativistas com recursos mais especializados como informação, expertise e acesso às elites[63].

Tarrow (2001) também defende que mesmo que os movimentos sociais transnacionais e as ONGs internacionais possam apresentar objetivos de mudança social, os primeiros se engajam em interação de contestação sustentada com Estados, atores multinacionais e instituições internacionais, enquanto os últimos se engajam em transações rotineiras com os mesmos atores e provêem serviços para cidadãos de outros Estados. Por fim, nas redes de ativismo transnacionais tanto Estados estrangeiros quanto instituições internacionais se tornam aliados de atores sociais domésticos e internacionais para exercer pressão sobre estados "mal comportados".

Assim, fugindo do tratamento de questões mais normativas, estes autores partem de perguntas que levam a investigações empíricas. Focalizam questões relacionadas às condições que tornam o surgimento de atores transnacionais possível e a como a organização, as estratégias e a efetividade de suas ações são afetadas por diversos fatores.

[63] Apesar destas distinções, autores reconhecem que a linha divisória entre movimentos sociais e redes de ativismo transnacionais é fluída, uma vez que estas freqüentemente possuem objetivos similares, mesmo que estabeleçam laços e adotem táticas diferenciadas (Tarrow, 2001).

3.2.2 Atores transnacionais, enquadramento e estruturas de oportunidade política

Os autores que "trazem de volta as relações transnacionais" se opõem ao que chamam da "tese forte da globalização". Essa tese é criticada por pular direto da globalização para a formação de uma sociedade civil global e por defender que estaríamos operando em um "admirável mundo novo" em que Estados estão desaparecendo (Tarrow & McAdam, 2005; Keck e Sikkink, 1998).

Mais especificamente os autores defendem que as mudanças no nível macro, como a globalização econômica, e no nível micro, como novas tecnologias e a internet, não explicam as formas de contestação transnacionais uma vez que não explicam a passagem da estrutura para ação (della Porta & Tarrow, 2005b; Keck & Sikkink, 1998; Tarrow, 2001, McAdam & Tarrow, 2005). A passagem direta desses processos para a formação da sociedade civil global ignora os processos e mecanismos que permitem ativistas operar transnacionalmente.

A perspectiva que enfoca relações transnacionais defende que mesmo com as inovações tecnológicas os problemas de coordenação encarados por atores que buscam operar transnacionalmente são enormes. Ela parte de conceitos que são familiares aos estudos desenvolvidos no campo dos movimentos sociais, tais como *framing* ou enquadramento e estrutura de oportunidade política no intuito de compreender as formas e estratégias adotadas por atores transnacionais, bem como a mudança de escala das ações e relações do nível local ou nacional para o nível transnacional (Keck & Sikkink, 1998; Sikkink, 2002; Risse-Kappen, 1995; Tarrow & McAdam, 2005).

Um elemento importante para compreender a construção de laços transnacionais e/ou a mudança de escala da contestação para o nível transnacional tratado por essa literatura é a mudança de identidades ou o compartilhamento de significados e definições entre as partes envolvidas. McAdam e Tarrow (2005), por exemplo, defendem que uma mudança de escala na ação coletiva depende do processo de "atribuição de similaridade". Isto é, indivíduos ou atores coletivos para se engajar em ação coletiva conjunta precisam se identificar como suficientemente similares.

Para compreender como a identificação ocorre, diversos autores recorrem à concepção original de David Snow de *framing* ou de enquadramento, que é

freqüentemente usada por estudos de movimentos sociais. Enquadramento é definido como "conscious strategic efforts by groups of people to fashion shared understandings of the world and of themselves that legitimate and motivate collective action" (Snow *in* McAdam, McCarthy & Zald, 1996, p.6).

A atribuição de similaridade ocorre a partir de tentativas deliberadas de atores, ou de atores centrais de redes, coalizões e movimentos sociais de modificar a forma como outros atores compreendem ou enquadram suas identidades ou interesses, ou a partir de um esforço de traçar paralelos entre identidades e interesses de grupos ainda desconectados (Tarrow & McAdam, 2005; Keck & Sikkink, 1998).

Como por exemplo, Keck e Sikkink (1998) defendem que as redes de ativismo transnacionais realizam campanhas nas quais os atores centrais das redes mobilizam e iniciam tarefas de integração estrutural e negociação cultural entre os grupos. Esses atores também freqüentemente trazem questões à agenda pública através de um enquadramento novo de questões antigas para alcançar novos canais onde essas questões sejam recepcionadas.

Além disso, as redes de ativismo são vistas como espaços políticos nos quais atores situados em posições diferentes negociam significados. Portanto, as preferências e identidades dos atores que compõem essas redes às vezes são mutuamente transformadas através de suas interações.

A literatura que trata de atores transnacionais também enfatiza, como nos estudos sobre movimentos sociais e alguns estudos sobre o impacto de associações civis vistos anteriormente, a importância das estruturas de oportunidade política, para a compreensão de como atores transnacionais se organizam, as estratégias que eles adotam e a capacidade desses atores de afetar agendas, política e decisões de Estados, instituições internacionais ou corporações internacionais (Risse-Kappen, 1995).

Risse-Kappen (1995) focaliza especial atenção na influência da estrutura de oportunidade política doméstica sobre o resultado das ações exercidas por atores transnacionais. Para o autor, essa estrutura de oportunidade consiste em "normative and organizational arrangements which form the state, structure society, and link the two in the polity" (Risse-Kappen, 1995, p.6). Esse conceito envolve três dimensões: a estrutura

do estado (centralizada ou fragmentada), a estrutura social (forte ou fraca) e redes de políticas (consensuais ou polarizadas).

De acordo com o autor, para que atores transnacionais exerçam o impacto desejado precisam superar duas barreiras: primeiro, ter acesso aos sistemas políticos de seus Estados alvo e, segundo, gerar ou construir uma coalizão vitoriosa. Para Risse-Kappen (1995), as barreiras são mais facilmente transpostas quando a estrutura do estado é mais fragmentada e quanto mais organizada, ou forte, for a sociedade civil.

Uma visão mais dinâmica sobre o significado de estrutura de oportunidade política é dada por Tarrow (1996). Para o autor, essas consistem em "consistent – but not necessarily formal, permanent, or national – signals to social or political actors which either encourage or discourage them to use their internal resources to form social movements" (Tarrow, 1996, p.54). De acordo com essa definição, a agência é novamente ressaltada, já que é a percepção de atores sociais sobre a estrutura de oportunidade que influencia as decisões desses de como usar recursos para a ação coletiva.

A ênfase na estrutura de oportunidade política doméstica não é algo novo e tem sido foco de diversos estudos de movimentos sociais. Isto porque os Estados nacionais foram o principal alvo dos protestos e porque, mesmo que os movimentos sociais se envolvessem com ações de democracia direta, os atores e instituições da democracia representativa estruturavam as oportunidades políticas dentro das fronteiras da política institucional (della Porta & Tarrow, 2005a).

Entretanto, algumas mudanças no ambiente em que esses atores operam, especialmente o deslocamento do *locus* de poder institucional do nível nacional para os níveis supra-estrutural e regional (com o crescente poder de instituições internacionais, especialmente econômicas tais como o Banco Mundial, o FMI, Organização Mundial do Comércio e outras), têm levado estudos a considerar também a estrutura de oportunidade internacional.

Como por exemplo, de acordo com Risse-Kappen (1995), as instituições internacionais também afetam a capacidade de coalizões e atores transnacionais de exercer impacto nas políticas intencionadas, já que podem facilitar o acesso desses atores aos governos nacionais alvo. Para o autor, quanto mais uma área for institucionalizada, maior será o acesso. Isto porque "demands of transnational coalitions for changes in

national policies may be legitimized and strengthened by the respective regime norms…" (Risse-Kappen, 1995, p.32), em segundo lugar porque "cooperative and highly instituionalized inter-state relations tend to lower state boundaries thereby allowing for flourishing transnational relations" (Risse-Kappen, 1995, p.32).

Diversos autores ainda enfatizam que essas estruturas de oportunidade precisam ser vistas tanto como barreiras e constrangimentos quanto oportunidades para a formação e para o sucesso de atores transnacionais (della Porta & Tarrow, 2005b; Sikkink, 2005).

Como por exemplo, a mudança de *locus* de poder para instâncias supra-nacionais e regionais traz constrangimentos uma vez que o acesso às decisões nessas instâncias é ainda mais desigual do que o acesso aos Estados nacionais via instituições representativas. Diversos autores argumentam que o acesso de atores transnacionais a instituições internacionais é limitado e informal uma vez que essas instituições apresentam um déficit democrático e são pouco transparentes.

Entretanto, o crescimento de instituições internacionais como, por exemplo, instituições financeiras, também traz novas oportunidades já que essas se tornam um alvo vertical em comum e, portanto, facilitam a formação de relações horizontais tais como redes e coalizões transnacionais.

Levando em conta as barreiras e oportunidades trazidas pelas estruturas políticas doméstica e internacional, Sikkink (2005) se engaja no esforço de definir tipos de estratégias perseguidas por atores transnacionais.

Para desenvolver sua tipologia, Sikkink (2005) se atém a somente uma dimensão das estruturas de oportunidades políticas domésticas e internacional[64], qual seja: "how open or closed domestic and international institutions are to networks or social movements pressures and participation" (Sikkink, 2005, p.155), mesmo admitindo que essas estruturas de oportunidades consistem em algo mais complexo e multifacetado.

[64] Para a autora a abertura de instituições internacionais pode ser compreendida da seguinte forma: "...for a particular network around a particular issue at a particular moment in time, one can operationalize this understanding of international opportunity structure by looking at the formal and informal mechanisms or procedures for inclusions and participation in different international institutions" (Sikkink, 2005, p.157). Já a estrutura de oportunidade política doméstica é tratada a partir de "how open or closed domestic political institutions are to domestic social movements or NGO influence" (Sikkink, 2005, p.157). Para a autora saber se um país é democrático ou autoritário é somente um primeiro passo para compreender se as instituições domésticas estão abertas ou fechadas.

Como Keck e Sikkink (1998) já haviam observado, o engajamento em redes de *advocacy* trasnanscionais se mostrava como a opção disponível para grupos domésticos em contextos onde as oportunidades domésticas se mostravam fechadas e as estruturas internacionais abertas. Assim, o padrão ou estratégia *boomerang* – onde atores domésticos interagem com atores externos para pressionarem seus governos de cima – se tornou o mais comum na expansão de direitos humanos frente a governos autoritários na América Latina. O padrão *boomerang* é mais freqüente quando canais entre grupos domésticos e seus governos estão fechados ou alguns canais se mostram ineficazes para resolver conflito, quando ativistas ou "empresários políticos" acreditam que através da formação de redes irão promover sua missão ou campanha e quando conferências e outras formas de contato internacional criam arenas para formar e fortalecer redes. De acordo com Sikkink (2005) o objetivo dessa estratégia é abrir o espaço doméstico para o ativismo.

Sikkink (2005) defende que no momento em que as oportunidades domésticas se abrem, dois tipos de ação se tornam mais prováveis: transnacionalização defensiva e o ativismo dentro e fora das fronteiras. A primeira estratégia é mais comum quando a estrutura de oportunidade internacional está fechada e o protesto doméstico contra os próprios governos se torna a estratégia para afetar alvos internacionais. Nesse caso, o foco é democratizar as instituições internacionais e tentar fazer com que elas se tornem mais abertas. Já a segunda estratégia ocorre quando ambas as estruturas estão abertas. Ainda assim, a autora defende que os ativistas domésticos concentram-se ou privilegiam mudança política doméstica e mantém ativismo internacional como uma opção complementar. Isto porque, de acordo com Sikkink (2005, p. 165), "[d]omestic political change is closer to home and more directly addresses the problems activists face, so they will concentrate their attention there. However, activists who have learned how to use international institutions in an earlier boomerang phase will keep this avenue open in case of need."

Mesmo com a mudança da tomada de algumas decisões do nível nacional para os níveis regional e supranacional, o crescimento do número de instituições internacionais e, conseqüentemente, a maior institucionalização do campo em que atores transnacionais operam, della Porta e Tarrow (2005a) defendem que a ação coletiva

transnacional (campanhas internacionais coordenadas por redes de ativistas contra atores internacionais, outros estados e instituições internacionais) é a forma menos freqüente de transnacionalização.

Mais ainda, Tarrow e McAdam (2005) argumentam que os primeiros relatos dos movimentos sociais transnacionais não observaram que esses resultavam de uma mudança de escala a partir da transposição do enquadramento e formas de ação coletiva para o nível internacional. Isto é, os movimentos não se transformam em movimentos transnacionais e tão pouco perdem ou abdicam de seu caráter local.

Tarrow e McAdam (2005) defendem que muito do que é chamado de ações da sociedade civil global, toma a forma não de ação coletiva/contestação transnacional, mas a forma de "enquadramento global" e de "internalização" ou "domesticação". O enquadramento global significa tratar de disputas domésticas a partir da linguagem da globalização. Já a internalização ou domesticação significa tratar em território doméstico conflitos que tiveram origem externamente, ou fazer demandas domésticas contra alvos internacionais ou estrangeiros (Tarrow & McAdam, 2005; della Porta & Tarrow, 2005a). Della Porta e Tarrow (2005) argumentam que o baixo nível de protestos direcionados à ou contra instituições supranacionais ou a preferência por alvos nacionais é explicada pelas melhores oportunidades políticas disponíveis no âmbito doméstico e devido ao fato das instituições internacionais apresentarem um déficit democrático.

Em ambos os casos, podemos observar uma predominância da repercussão e organização doméstica. Isto porque, como vimos anteriormente "[t]ransnational activists do not simply appear in great numbers at the sites of international institutions or meeting; they must be brought together, organized, and provided with common themes and forms of collective action" (Tarrow & McAdam, 2005, p.123).

Diferente dos autores que tratam da "sociedade civil global", os autores acima referidos tratam os Estados como atores centrais nas relações internacionais, seja como parte de redes de ativismo internacional, como *locus* de poder e foco das ações de atores transnacionais. Mais ainda, para os autores, isto não seria contraditório com o fato de que as políticas e decisões dos Estados são profundamente afetadas por atores transnacionais. Ou como defendem Keck e Sikkink (1998, p.212) "In the world political system today, states remain the predominant actors. But even for theoretical purposes it is hard to

imagine conceiving of the state as a closed impermeable, and sovereign unit, completely separated from all other states."

Essa literatura investiga mais detalhadamente, se comparada com aquela que trata da sociedade civil global, os tipos diferentes de atores transnacionais, os laços que esses estabelecem com Estados e instituições internacionais e como diferentes contextos influenciam estratégias, organização e capacidade desses atores de atingir seus objetivos.

3.2.3 Estudos sobre atores transnacionais e algumas omissões

Como defende Keck e Sikkink (1998), um dos principais objetivos de atores transnacionais é fazer com que instituições transnacionais, Estados ou corporações multinacionais prestem contas de seus atos. Entretanto, de um lado esses autores, como aqueles que tratam da sociedade civil global, defendem que atores transnacionais trazem novas questões, ou enquadram antigas questões de novas formas, e facilitam o acesso de atores sociais domésticos, especialmente do Sul, a seus Estados. De outro, não questionam como esses atores transnacionais afetam a distribuição de poder de diferentes grupos ou as vozes que são ouvidas.

Sikkink (2002), conclui que mesmo que esses estudos descrevam redes de ativismo transnacionais como constituídas por relações horizontais recíprocas e voluntárias, admitem haver assimetrias internas. Entretanto, a questão da representatividade desses atores, ou a relação que se estabelece entre organizações que compõem coalizões, especialmente ONGs internacionais e os grupos domésticos de base ou grupos representados, raramente é tratada por essa literatura. Não fica claro como é a organização interna das redes, coalizões ou movimentos ou quem participa nas decisões sobre a liderança e sobre as estratégias adotadas. Essa literatura também negligência questões sobre quais atores trasnacionais possuem mais acesso seja no nível internacional ou no doméstico e, portanto, ignoram a possível criação de hierarquias entre ONGs domésticas em países em desenvolvimento, nas quais ONGs que possuem mais contatos externos teriam mais recursos e mais capacidade de influenciar seus Estados se comparadas com as que não possuem tais laços.

Ou, nos termos das teorias construtivistas, as normas internacionais têm efeitos de empoderamento e exclusão, mesmo que em geral o foco dos estudos dentro dessa perspectiva seja o de empoderamento e pouco aponte para a exclusão ou para os efeitos adversos do ativismo internacional (Sikkink, 2002).

Enfim esses estudos não tratam das seguintes questões: até que ponto os atores e redes transnacionais promovem democracia ou até que ponto ajudam a promover maior diversidade de pontos de vista ou vozes antes não ouvidas? E até que ponto são eles mesmos internamente democráticos?

3.3 Globalização, sociedade civil global e relações transnacionais: comentários finais

Os estudos sobre a globalização e sobre a emergência da sociedade civil global nos apresentam interpretações sobre novas ordens sociais nas quais o Estado nacional perde sua primazia. Com a compressão do mundo e o deslocamento do *locus* de decisões para outras instâncias, especialmente para organizações regionais e internacionais, os Estados nacionais tornam-se simplesmente nós de uma rede de poder mais abrangente.

Os estudos sobre a globalização defendem que a Era Global apresenta configurações mais frouxas e flexíveis, diferentes daquelas resultantes das relações sociais modernas, evidenciadas por práticas sociais crescentemente padronizadas. Com a globalização observa-se uma multiplicação e fragmentação de identidades e de culturas, concepções de cidadania mundial ou global e mobilizações sociais que, ao invés de se tornarem mais padronizadas, variam de acordo com as formas pelas quais os indivíduos e as coletividades se apoderam de uma combinação de recursos cívicos e novas tecnologias em busca de um propósito comum.

Essa literatura, mesmo tratando a globalização a partir da consciência dos indivíduos de uma crescente interdependência global, defende que a mobilização de uma sociedade civil mundial ou globalizada não é tão estruturada ou concertada a ponto de ser capaz de levar à centralização supranacional ou de trazer pressões por instituições globais

capazes de lidar com questões tais como a diminuição de desigualdades e garantia da cidadania global[65].

Entretanto, esses estudos não nos fornecem instrumentos para investigação empírica das novas configurações que são estabelecidas a partir da flexibilização de identidades e de formas de mobilização e do deslocamento do *locus* do poder. Somente se restringem a defender que os desdobramentos da Era Global ou da globalização são imprevisíveis e não possuem uma direção pré-estabelecida já que, diferente da modernidade, não há um "Projeto de Globalização".

Já os autores que tratam da sociedade civil global nos apresentam propostas normativas ou tentativas de "imaginar politicamente uma nova ordem social". Suas propostas incluem uma globalização "por baixo": a sociedade civil global desempenharia um importante papel na governança global, mesmo na ausência de estruturas políticas democráticas no nível global.

Entretanto, essa literatura, de forma parecida a alguns autores analisados no capítulo 2 que defendem a importância da autonomia da sociedade civil em relação ao Estado, não explica o que faz da sociedade civil global capaz de contribuir para a governança global. A perspectiva aqui discutida parece atribuir muito prontamente um caráter virtuoso à sociedade civil global. Questões relacionadas à heterogeneidade das organizações que compõem a sociedade civil global e as diferentes capacidades destas de afetar diferentes *loci* de poder, não são problematizadas.

A perspectiva que focaliza as relações internacionais na contestação política internacional, de forma similar aos proponentes da sociedade civil global, também trata de atores sociais que se organizam a partir de relações que vão além das fronteiras dos Estados nacionais. Mesmo que a existência de movimentos sociais e outros atores transnacionais não seja considerada como um fenômeno novo, desde meados dos anos 1990 observamos um crescimento da literatura que focaliza a "sociedade civil global", "movimentos sociais transnacionais" e "redes de *advocacy* transnacionais" em conseqüência da percepção da grande proliferação desse fenômeno.

[65] Vale ressaltar que, como vimos no capítulo 1, De Swaan (1988) argumenta que a mudança no balanço da dependência mútua entre ricos e pobres levaria elites a apoiar a ação do Estado como solução para a distribuição eficaz de alguns serviços sociais.

Essa literatura também defende que as redes, coalizões e movimentos sociais tomam como alvo diversos *loci* de poder. Entretanto, ela contraria a tese forte da globalização ou o argumento da perda da primazia do Estado nacional. O Estado ainda é visto como principal foco e a estrutura de oportunidade política doméstica uma das principais determinantes das mobilizações sociais, mesmo quando essas mobilizações envolvem coalizões ou redes transnacionais (estratégia *boomerang*) ou tomam a forma de um enquadramento global ou ocorram a partir de um processo de domesticação.

Entretanto, como diversos estudos que tratam da participação de novas organizações da sociedade civil nas decisões públicas, os autores dessa perspectiva não tratam das relações estabelecidas entre esses atores transnacionais e os grupos de base ou grupos ou causas domésticas que supostamente representam.

Enfim, parte dessa literatura focaliza o impacto das redes e coalizões transnacionais e ONGs internacionais na difusão de normas, ou em "ensinar normas a Estados relutantes" ou de fazer instituições transnacionais prestarem contas de seus atos. Mesmo que seus proponentes defendam que as estruturas de oportunidades políticas doméstica e internacional significam empoderamento e exclusão ou possibilidades e constrangimentos para as ações de diferentes atores sociais, eles concentram suas análises na primeira parte desses binômios. Mais ainda, não nos oferecem um instrumental teórico ou investigações empíricas que tratem dos constrangimentos e possibilidades trazidas com a proliferação desses atores.

CAPÍTULO 4 – ONGs, 'accountability', perda de autonomia e assimetria Norte-Sul

Introdução

Este capítulo trata de um tipo específico de organização da sociedade civil, qual seja, as Organizações não-governamentais (ONGs), que, como visto nos capítulos 1 e 2, são centrais tanto nas discussões sobre sociedade civil e sociedade civil global, quanto naquelas que tratam de relações transnacionais e contestação política internacional.

As ONGs têm sido tratadas como "um novo ator social" ou como uma novidade no setor cívico já que dizem promover causas sociais sem ter um mandato ou serem autorizadas por uma base de referência. Por isso mesmo, a proliferação e o crescente envolvimento das ONGs em ações que visam pressionar e influenciar as decisões de organizações internacionais, de empresas transnacionais e, especialmente, de estados têm sido acompanhados por um questionamento sobre a democracia interna e a legitimidade destas organizações.

Este capítulo trata, inicialmente, da definição deste tipo específico de organização da sociedade civil. Também discute algumas transformações que vêm ocorrendo, tanto no contexto mundial quanto especificamente no contexto brasileiro, nas estratégias e formas de organização das ONGs, especialmente em decorrência de mudanças na estrutura de oportunidade política doméstica. Em seguida, trata de uma literatura que têm reformulado o conceito de *accountability* de forma a dar conta de mecanismos de controle para ONGs. A discussão final deste capítulo gira entorno de possíveis efeitos da dependência de recursos e da assimetria de poder Norte-Sul sobre as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs, especialmente as ONGs do Sul sediadas em países em desenvolvimento.

4.1 ONGs, estrutura de oportunidade política e novos canais de participação

Como reflexo da proliferação ao longo do globo e a crescente influência que exercem sobre diversos atores, as ONGs estão cada vez mais presentes no vocabulário usado pela mídia, bem como por estudos acadêmicos realizados em diversas campos. Entretanto, apesar da explosão destas organizações e da crescente visibilidade que têm

adquirido na mídia, não há acordo quanto à definição dos contornos destas organizações ou dos limites que separam estas de outras organizações da sociedade civil.

Vakil (1997) sugere que podemos tratar de definições estruturais (que dizem respeito à estrutura interna das ONGs) e operacionais (que dizem respeita a área ou forma de atuação das ONGs).

No que respeita às definições estruturais, podemos encontrar desacordos em diversos pontos tais como: (i) a inclusão ou não de organizações informais; (ii) a adoção da definição sem fins lucrativos ou não para fins lucrativos[66]; (iii) a inclusão somente de organizações voluntárias ou a inclusão também de organizações profissionais; (iv) a inclusão ou não de organizações baseadas em membros[67] (Vakil, 1997; Anheier & Themudo, 2002). Ainda assim, parece haver consenso ao menos em alguns pontos. Estas organizações são: (i) autogovernadas, ou seja, possuem uma estrutura própria e (ii) pertencem à esfera privada, mesmo que algumas ONGs recebam recursos de órgãos governamentais.

Apesar das controvérsias, definições mais restritas que excluem organizações informais e as organizações representativas[68], parecem ser mais freqüentes (Baccaro 2002, Salamon & Anheier, 1992, Kaldor, 2003).

No que diz respeito à definição operacional, a controvérsia parece ser um pouco menor, ou parece haver um maior consenso de que as ONGs se engajam em ações guiadas por "improving the quality of life of disadvantaged people" (Vakil,1997, p.2060). Para Vakil (1997), a orientação, ou os tipos de atividades nas quais as ONGs se engajam ainda podem ser subdivididas em seis categorias: bem-estar, desenvolvimento, *advocacy*, desenvolvimento da educação, formação de redes e pesquisa. Em geral, as ONGs não se concentram somente em uma orientação, mas em diversas.

Estas diferentes orientações são vistas por outros autores a partir de mudanças de estratégias perseguidas por ONGs. Estas estratégias, *grosso modo*, incluiriam (i) bem-

[66] Em inglês os termos usados são *nonprofit* e *not-for-profit*. As organizações sem fins lucrativos não distribuem lucros, já as organizações não para fins lucrativos, não têm como prioridade distribuir lucros, mas podem eventualmente fazê-lo.

[67] Esta é uma discussão complexa, uma vez que "ser membro de uma organização" pode implicar em diferentes formas de participação, desde o envolvimento direto em decisões até uma participação passiva restrita a contribuição financeira.

[68] Esta definição exclui organizações tais como sindicatos e partidos políticos, bem como associações profissionais.

estar e alívio; (ii) desenvolvimento sustentável; (iii) *advocacy*. De acordo com Atack (1999, p.956), "[m]any development NGOs began in response to a pressing human catastrophe or crisis, and their activities moved from one generation to the next as their understanding of the complexities of development issues and problems became more sophisticated".

Considerando a literatura apresentada nos capítulos 2 e 3, podemos argumentar que além das mudanças na compreensão de questões de desenvolvimento pelas ONGs, estas mudanças de orientação podem ser influenciadas por mudanças na estrutura de oportunidade política doméstica. Ou seja, em contextos mais fechados e repressivos, as ONGs optariam por ações do tipo "ação humanitária". Com a maior abertura política, elas se envolveriam com ações em direção a completitude da transição democrática. E por fim, com a consolidação da democracia, passariam a se engajar tanto em ações de *advocacy* como a de prestação de serviços sociais.

A mudança na estrutura de oportunidade política doméstica também pode nos auxiliar a compreender outro aspecto da organização das ONGs, qual seja, a maior ou menor autonomia que tentam estabelecer em relação a órgãos governamentais.

As ações das Organizações não-governamentais, em um primeiro momento, seguem de perto o modelo descrito pelas teorias que trouxeram de volta o conceito de sociedade civil em contextos de democratização. Isto porque, de um lado, estas se engajaram em ações que visavam combater regimes autoritários e a democratizar a sociedade. De outro porque as ONGs se engajaram no que Sanyal (1997) chamou de "fetiche de autonomia": elas tentavam evitar a colaboração com o Estado, por que isto implicaria em cooptação, e com o Mercado, porque poderia colocar em perigo os seus laços de comunidade e de solidariedade. Este argumento defendia que as ONGs autônomas seriam capazes de promover solidariedade comunitária, trocas não mercadológicas e responsabilidades recíprocas. Mais ainda, a proximidade com os pobres fariam estas organizações mais eficientes, transparentes e passíveis de responsabilização (Sanyal, 1997). A defesa da autonomia das ONGs estava calcada na idéia dos impactos "virtuosos" que estas organizações trariam para a governança democrática e para a eficiência de projetos de desenvolvimento.

Depois da consolidação das novas democracias, as ONGs passam a interagir com mais freqüência com órgãos governamentais e a influenciar políticas públicas.

No contexto brasileiro, a definição de ONG mais precisa em termos estruturais e operacionais é oferecida por Landim (2002, p.238):

> Grosso modo: organizações com razoável grau de independência em sua gestão e funcionamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais, pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula « projeto » como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais – incluindo redes políticas e sociais e recursos financeiros – estão particularmente presentes. Organizações nas quais, finalmente, o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas (muitas vezes formalmente as mesmas que caracterizam o campo dito assistencial).[69]

A proliferação destas organizações - que teriam se originado a partir da década de 70, antes mesmo de se autodenominarem ONGs - é tratada como parte de um processo mais amplo da emergência do que diversos autores passaram a chamar de "novos atores sociais" (Roque, 2001; Fernandes, 1992).

Como vimos nos capítulos 1 e 2, um padrão autoritário de corporativismo de Estado (Schmitter, 1974; Tapia & Araújo, 1991), caracterizado por períodos alternados de inclusão controlada e de marginalização coercitiva (Oxhorn, 1995), atribuíram à sociedade civil um lugar subordinado. Em vinte anos de ditadura militar, a modernização autoritária subordinou as iniciativas sociais ao controle rigoroso da autoridade do Estado. Dados estes parâmetros, é fácil compreender que as primeiras manifestações da sociedade civil, que marcaram a transição democrática, foram no Brasil similares àquelas observadas no Leste Europeu: o tom geral era "sociedade civil contra o estado", enfatizando a importância da autonomia dos "novos atores sociais".

Algumas das ONGs sediadas no Brasil foram fundadas no final da década de 1960 e durante a década de 1970. No início, estas organizações apresentavam como característica marcante laços estabelecidos com grupos sociais de base e, ao mesmo

[69] Entretanto, o trabalho realizado por Landim (2002) em direção a limitação do campo das ONGs e especialmente da identidade destas organizações se concentra no conjunto de ONGs "pioneiras", que tinham características bastante específicas, em especial no que diz respeito às relações internacionais ou o acesso a recursos financeiros de organizações estrangeiras.

tempo, afirmam sua autonomia em relação ao estado através de laços que estabelecem com atores estrangeiros.

Estas organizações cívicas consistiam em esforços endógenos para criar formas alternativas de impor ação pública. Em geral, começaram como organizações que se envolviam em atividades para promover "educação de base" ou "educação popular" (Landim, 1993, 2002). De um lado, estas organizações, em sua origem, estabeleceram fortes laços com a Igreja Católica, um dos poucos atores da sociedade civil tolerados pelo regime autoritário. De outro estabeleceram laços horizontais com grupos e movimentos sociais de base. As características básicas destas organizações consistiam em orientação local, trabalho voluntário e informalidade.

Muitos dos líderes destas organizações emergentes no Brasil estiveram no exílio durante a década de 1970. Com a anistia em 1979, estes retornaram ao país trazendo laços com fundações e organizações da sociedade civil estrangeiras com as quais tiveram contato durante o exílio. Estes laços trouxeram recursos financeiros que se tornaram os mais importantes no apoio das ações desenvolvidas por estas organizações emergentes (Landim, 2002; Roque, 2001).

Estas organizações logo passam a atuar como assessoria de movimentos sociais ou a serviço do "Movimento Popular" (Landim, 1993, 2002). No contexto do regime militar, estas organizações, de forma similar às características atribuídas à sociedade civil nos contextos de democratização acima mencionados, passam a basear-se "em práticas e ideários de autonomia em relação ao Estado, num contexto em que sociedade civil tende a se confundir, por si só, com oposição política" (Landim, 2002, p.219). De acordo com Roque (2001), na América Latina estas associações, além de focalizarem o combate da pobreza, se engajam na luta pelos direitos humanos e pela democratização. Assim, estas organizações passam a ser parte integrante, de um lado, dos processos de democratização e de mudanças institucionais e, de outro, do processo de reorganização da sociedade civil, de mobilização de massa fora da lógica corporativa e hierarquizada que caracterizara períodos anteriores.

Neste primeiro momento, em que as ONGs pioneiras estabeleceram laços com agências de co-operação internacional, se engajaram em mobilizações para assegurar direitos humanos e promover a democratização e em que a estrutura de oportunidade

política doméstica ainda estava fechada, as ações das ONGs se aproximam das estratégias descritas por Keck e Sikkink (1998) como "padrão *boomerang*".

Somente na década de 1980 estas organizações da sociedade civil se identificaram como ONGs e passaram a desenvolver uma identidade comum. A construção desta identidade passava por um esforço das ONGs em se diferenciarem das entidades filantrópicas tradicionais que tinham suas ações normalmente vinculadas ao assistencialismo. As ONGs procuravam distinguir-se de outras organizações sociais associando a suas práticas à promoção de ações "pró-cidadania" ou a uma perspectiva mais ampla de transformação social e de conscientização política (Landim, 1993, 2002; Roque, 2001). O estabelecimento da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em 1991, sinalizou nesta direção.

Além disso, se em um primeiro momento a diferenciação destas organizações ocorre a partir da própria trajetória ou das raízes de constituição destas organizações, logo a autonomia passa a ser uma característica marcante na elaboração desta identidade (Roque, 2001; Landim, 1993, 2002). A busca por autonomia torna-se mais evidente com os debates destas organizações após a fundação da ABONG que favoreceram "uma perspectiva que as reconhece como 'atores sociais' com uma 'agenda' própria e não simplesmente 'a serviço' dos 'verdadeiros protagonistas'" (Roque, 2001, p.54). A idéia de autonomia não se restringe às relações estabelecidas com o estado, mas inclui, especialmente, as relações que estabelecem com as agências não-governamentais de cooperação internacional, uma vez que as ONGs brasileiras teriam buscado a criação de espaços de negociação de projetos com estas agências.

Tanto no Brasil, como em outros países em desenvolvimento, depois que as ONGs se consolidaram como um campo e se tornaram mais visíveis, elas passaram a receber recursos de agências oficiais de doação. De acordo com Edwards e Hulme (1996c) estas agências são financiadas por governos do Norte seja diretamente, a partir de agências bilaterais, ou indiretamente, a partir de agência multilaterais. Estas agências, com o fim da guerra fria, passaram a propor uma "nova agenda política" que, baseada tanto em argumentos políticos quanto econômicos, atribuía às ONGs um papel chave no alívio e no combate à pobreza. No nível econômico, as ONGs eram vistas como mais eficientes na implementação de políticas de bem-estar se comparadas com o Estado. No

nível político, as ONGs desempenhariam um papel chave na construção ou abertura de canais de participação e como provedoras de treinamento para o ativismo político e na promoção do pluralismo (Edwards & Hulme, 1996b, 1996c). Como por exemplo, o Banco Mundial, que antes somente financiavam projetos de Estados, começaram a canalizar recursos financeiros a estas novas organizações (Fox & Brown, 1998a; Landim, 2002).

Entretanto, a explosão ou proliferação das ONGs no Brasil ocorreu mais tarde, quando o processo de democratização ofereceu um contexto mais favorável à institucionalização destas organizações, ou nos termos de Sikkink (2005), a estrutura de oportunidade política doméstica se mostrou mais aberta. O número de organizações da sociedade civil cresceu rapidamente, particularmente a partir da década de 1990, como indicado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Distribuição de Fundações privadas e associações sem-fins lucrativos de acordo com o ano em que foram criadas – Brasil – 2002

Ano em que foram criadas	Freqüência	Percentagem
Total	275.895	100,00%
Até 1970	10.998	3,99%
De 1971 a 1980	32.858	11,91%
De 1981 a 1990	61.970	22,46%
De 1991 a 2000	139.187	50,45%
De 2001 a 2002	30.882	11,19%

Fonte: IBGE (2004)

De acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE, a maior parte das fundações privadas sem fins lucrativos existentes no Brasil em 2002 foi criada nas últimas duas décadas e mais da metade destas surgiram na década de 90. Este crescimento reflete a maior organização deste setor após o fim do governo autoritário em meados da década de 80.

As discussões mais recentes sobre as ONGs se aproximam das questões levantadas à cerca da sociedade civil em contextos de democratização. Mais especificamente, o que ocorre com estas organizações após a consolidação da democracia?

Apesar de não haver muitas pesquisas empíricas tratando de possíveis mudanças na orientação e na relação que as ONGs estabelecem com o estado, diversos estudos sugerem algumas tendências.

Para parte da literatura, seja devido à crescente competição por recursos estrangeiros, às mudanças de prioridades de agências doadoras internacionais ou devido a uma estratégia de sobrevivência, as ONGs estariam se aproximando de órgãos governamentais. Esta aproximação de um lado significaria uma crescente dependência em relação a recursos financeiros provenientes desta fonte seguida de um perigo de perda de autonomia das ONGs (Horochovski, 2003) e, de outro, uma mudança de orientação em direção ao fornecimento de serviços (Gohn, 2000).

Assim, se em um primeiro momento as ONGs tentavam se distinguir de organizações filantrópicas assistencialistas, logo elas passariam a se engajar em atividades relacionadas ao fornecimento de serviços. De acordo com Roque (2001) a distinção entre associações que buscam promover atividades "pró-cidadania" e aquelas que provêm serviços vai se tornando mais fluída.

Outros estudos, de forma similar às gerações de estratégias sugeridas por Atack (1999), defendem que as ONGs, com a abertura da estrutura de oportunidade política passariam a se engajar mais freqüentemente em atividades de *advocacy*. Ou seja, as ONGs passam a influenciar cada vez mais na elaboração de políticas públicas.

Se antes esta influência ocorria a partir de mobilizações ou ações direta para influenciar principalmente o legislativo, esta se torna ainda mais acentuada com as reformas nas instituições democráticas brasileiras que permitiram maior abertura para a participação de diversos atores da sociedade civil, incluindo aí as ONGs, nas decisões do executivo.

Como diversos autores já indicaram, o Brasil se apresenta como campo fértil para a investigação acerca da experimentação de novos canais que visam promover a participação social. A constituição de 1988 buscou aumentar a reposta e eficiência do estado através de leis que previam a instituição de canais que permitissem maior exercício da voz de cidadãos individuais e de organizações da sociedade civil na elaboração de políticas e na responsabilização do governo. Alguns dos mecanismos previstos, que vão além do voto em eleições periódicas, foram plebiscitos, audiências públicas, tribunas populares, fóruns de discussão e os conselhos setoriais (Dagnino, 1992, 2002; Gurza Lavalle, Acharya & Houtzager, 2005; Tatagiba, 2002). Outro mecanismo de co-governança difundido no Brasil após a constituição de 1988 foi o orçamento

participativo (Ackerman, 2004; Avritzer & Wampler, 2004; Gurza Lavalle, Acharya & Houtzager, 2005).

Estudos recentes mostram que cada vez mais organizações da sociedade civil, especialmente ONGS e /ou seus líderes têm participado em alguns destes canais, por exemplo, como membros de conselhos setoriais por representação não vinculada ou mista[70]. Além disso, mesmo que o desenho do orçamento participativo vise promover a participação de indivíduos, o estudo de Gurza Lavalle, Acharya e Houtzager (2005), mostra que diversos dos participantes que têm acesso a este canal são líderes de organizações da sociedade civil.

Enfim, a proliferação desta "nova forma de organização da sociedade civil" após a abertura da estrutura de oportunidade política doméstica no Brasil é acompanhada por uma crescente participação e influência destas organizações em diversos *loci* de poder. Considerando que estas organizações, de um lado, se engajam em diversas parcerias, incluindo organizações estrangeiras e, de outro, que não funcionam a partir da lógica de afiliação e não possuem um eleitorado específico, as seguintes questões se tornam pertinentes: (i) A que interesses estas organizações representam? Com que critérios justificam estar agindo no interesse público e por que mecanismos e atores suas ações são controladas? (ii) Quais organizações mais freqüentemente têm acesso a canais

[70] Os conselhos, a partir da constituição de 1988, se proliferaram não só em diversos setores de políticas sociais, tais como educação, saúde, assistência social, direitos das crianças e adolescentes, como também nas três esferas de governo.
Considerando que estes canais de participação não obedecem a um único padrão de representação e de organização, Draibe (1998) criou categorias de conselhos de acordo com as formas de recrutamento, natureza da participação e composição destas instituições.
No que diz respeito ao recrutamento de membros não-governamentais, a autora distingue entre aqueles que possuem uma representação vinculada na qual "a representação das categorias sociais ou profissionais se faz através de organizações da sociedade civil, que indicam seus representantes" (Draibe, 1998, p.6), representação não-vinculada, na qual "os membros da sociedade são personalidades ou especialistas expressivos nas suas áreas de atuação, a sua indicação decorrendo de convite do governo ou através de processos não-vinculantes, nos quais são ouvidos os pares" (Draibe, 1998, p.6), representação mista, na qual as duas formas antes mencionadas convivem e a representação vinculada funcional que "é a forma da representação em que os membros, por ocuparem uma determinada posição funcional, automaticamente participam do conselho" (Draibe, 1998, p.6).
No que diz respeito à composição dos conselhos, o equilíbrio entre membros governamentais e não-governamentais pode ser tanto paritária, ter o mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil, ou não paritária. Também pode ser bipartite, incluindo membros da sociedade e do governo, tripartite, governo, trabalhadores ou usuários e prestadores de serviço ou empregadores ou múltiplos, incluindo também representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas. Enfim, no que se refere à natureza da participação, os conselhos podem ser opinativos ou deliberativos.

formais e informais de decisões de políticas públicas ou se engajam em práticas de representação? E qual o impacto, em termos de possibilidade e constrangimentos, podemos observar com a proliferação e crescente participação das ONGs nestas decisões?

Como vimos anteriormente, a literatura discutida nos capítulos 2 e 3 acerca do papel da sociedade civil na governança democrática e da sociedade civil global na governança global não oferece respostas, ou mesmo problematizam, estas questões.

As questões não são devidamente tratadas, de um lado, porque estes estudos não oferecem um arcabouço teórico que permita problematizá-las e investigá-las. De outro, mesmo os estudos que se engajam em esforços para oferecer um arcabouço teórico capaz de lidar com questões da democracia interna e mecanismo de controle de ONGs, não são acompanhados por investigações empíricas abrangentes que nos permitam observar estes impactos e as novas configurações de representação que vêm se cristalizando. Trataremos destas questões mais detalhadamente nas sessões seguintes.

4.2 'Accountability' e ONGs

Uma literatura recente que trata especialmente das ONGs que se engajam em relações transnacionais e que tem como foco de suas ações diversos *loci* de poder, tem discutido questões relacionadas à legitimidade e ao controle destas organizações.

Como por exemplo, de acordo com Sikkink (2002), para que ONGs ou redes de *advocacy* transnacionais sejam efetivas no questionamento de Estados, estas precisam provar sua legitimidade, que muitas vezes é questionada por estes mesmos Estados. Para a autora, as ONGs, para que pareçam ter autoridade moral, precisam apresentar ou aparentar ter algumas das seguintes características ou atributos: a) imparcialidade, independência ou autonomia (precisam parecer não estar buscando seus interesses pessoais e precisam aparentar autonomia ou não estar tão ligados a governos ou a industria); 2) veracidade e confiabilidade (a autoridade moral depende da capacidade destes atores e redes transnacionais de oferecer informação com qualidade); 3) representatividade (estes atores teriam autoridade moral por clamarem estar falando em nome dos pobres ou aqueles pouco representados ou que possuem pouca voz); 4)

accountability e transparência (ONGs e redes transnacionais possuem autoridade moral se prestam contas de seus atos).

É interessante notar que poucas ONGs seguem a diretriz de autonomia, tal qual tratada por Sikkink (2002). Wang (2006) a partir de um estudo realizado com organizações da sociedade civil em 22 países defende que a idéia da auto-suficiência destas é um mito. De acordo com o autor, em nenhum dos países estudados as doações privadas (fonte que diferente de outras não vem atrelada a especificações de como os gastos devem ser feitos) constitui a principal fonte destas organizações. Mais ainda, o autor identifica alguns padrões de financiamento: no oeste europeu, o estado parece ser a principal fonte de recursos, enquanto nos países em desenvolvimento os recursos estrangeiros parecem ser a principal fonte das organizações da sociedade civil.

Quanto ao critério de representatividade, Sikkink (2002) admite que para que este seja sustentado como forma de legitimação, alguns aspectos relacionados à democracia interna destes atores transnacionais precisam estar presentes. Esta questão está contida na discussão desenvolvida sobre a *accountability* das ONGs.

Trataremos nesta sessão de como o conceito de *accountability* tem sido reformulado de forma a dar conta de mecanismos de controle e legitimação das ONGs. Vale ressaltar que mesmo que a maior parte desta literatura trate das ONGs como atores transnacionais ou globais, várias das questões levantadas servem e nos ajudam a tratar de questões relacionadas às ações de ONGs domésticas que visão influenciar políticas públicas domésticas, mesmo que estas organizações não se engajem em relações transnacionais.

4.2.1 Os princípios de participação e de delegação e a 'accountability' para ONGs

O pensamento político vem há muito tempo se preocupando com a contradição entre efetividade e controle, isto é, "[i]n framing a government...the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself" (The Federalist no.51, in Schedler, 1999, p.13). Como membro de uma comunidade política, um cidadão espera que o Estado ofereça bens públicos e soluções para alguns problemas de ação coletiva. De outro lado, há o perigo de prover

muito poder para indivíduos que possuem o monopólio legal dos meios de coerção, a autoridade de tomar decisões para a coletividade e de prover bens públicos dos quais a saída é muito custosa e/ou difícil. Entretanto para esta contradição não é dada uma resposta única. Mais especificamente, diferentes respostas são dadas às seguintes questões: quem tem legitimidade para responsabilizar ou controlar o exercício excessivo de poder? Qual a relação que se estabelece entre quem outorgou o poder e quem o recebeu?

Para Keohane e Grant (2005) as diferentes respostas para a primeira questão podem ser compreendidas através da diferença entre o princípio de participação e o de delegação. De acordo com o princípio de participação, a performance dos agentes sendo responsabilizados é avaliada por aqueles afetados por suas ações. De acordo com o princípio de delegação, a performance é avaliada por aqueles que concederam o poder. Este princípio parte do pressuposto de que um poder somente pode ser considerado como legítimo quando é delegado pelos agentes específicos que o delegam (Keohane & Grant, 2005).

Já a segunda questão pode ser entendida através da diferença entre concepções que tratam aqueles que recebem poder como "agentes instrumentais" ou como "autoridades com discrição" (Keohane e Grant, 2005), ou seja, da diferença entre modelos de competência das elites baseados em teorias que "tend to incline towards some form of a trustee conception, in which the representative must act upon his or her own independent judgement of the public good irrespective of the expressed wishes of constituents" (Krouse, 1982, p.510-11) ou de participação de massa, baseada em teorias que "tend to incline towards some form of a delegate or mandate conception, in which the representative must, wherever possible, reflect the wishes of constituents" (Krouse, 1982, p.511)[71].

De acordo com Held (1995, 1999), as concepções modernas de democracia seriam caracterizadas por comunidades políticas nacionais forjadas por Estados

[71] Krouse (1982), a partir da discussão das teorias de James e John Stuart, Mill trata da importância da convenção distinguindo teorias que enfocam a "competência das elites" (ou o governo de um ou de poucos) e aquelas que enfocam a importância ou o valor da participação de massa (ou o governo de muitos ou do demos).

territorialmente delimitados, que fazem parte de uma ordem de Estados[72], e a partir da idéia de que estas comunidades poderiam controlar seus destinos e de que cidadãos poderiam identificar-se o suficiente de forma a agirem para o bem comum. O demos, as formas e abrangência da representação, a natureza do consentimento, ou de *accountability* democrática, estariam circunscritas a um alcance espacial do poder do Estado nacional.

Nessas concepções, certas congruências ou simetrias entre cidadãos-eleitores e os representantes que tomam decisões são consideradas como dadas no âmbito nacional: "[t]hrough the ballot box, citizen-voters are, in principle, able to hold decision-makers to account, and, as a result of electoral consent, decision-makers are able to make and pursue law and policy legitimately for their constituents, ultimately, the people in a fixed, territorially based community" (Held, 1999, p.91). Assim os princípios de participação e de delegação parecem estar entrelaçados.

Entretanto, para este autor, a crescente tomada de decisões por estados mais poderosos, que cada vez mais afetam populações fora de seus territórios, e por atores transnacionais que cruzam as barreiras de comunidades nacionais, têm significado a impossibilidade de tratar os governos nacionais como o único *locus* do poder político efetivo e de pensar o destino da comunidade política somente dentro dos contornos das fronteiras do Estado nacional. Essas questões, trariam desafios para tratar a teoria e a prática democrática no que concerne às seguintes questões: "...the nature of a constituency (how should the proper boundaries of a constituency be drawn?), and the proper form and scope of political participation (who should participate and in what way)?" (Held, 1999, p. 105). Enfim, as questões relacionadas a quem deve participar e quem deve prestar contas a quem e por quais critérios parecem de difícil resolução (Keohane & Grant, 2005; Held, 1999).

De acordo com Held (1999), a solução para tais questões está no desenvolvimento de novas instituições e mecanismos de *accountability*, mais especificamente, de uma lei pública democrática internacionalizada, não circunscrita a

[72] De acordo com Held (1999), a emergência da "sociedade de estados" internacional ou do "modelo de Westphalia", após a Paz de Westphalia de 1648, é caracterizada por Estados soberanos com o direito de autonomia e ação independente: "...the world consists of separate political powers pursuing their own interests, backed ultimately by their organization of coercive power" (Held, 1999, p.88).

uma comunidade política fechada ou aos Estados nacionais, de acordo com o que chama de um modelo cosmopolita de democracia. Isto é, "...a legal basis of a global and divided authority system, a system of diverse and overlapping power centres, shaped and delimited by democratic law....In this system of cosmopolitan governance, people would come to enjoy multiple citizenships - political membership in the diverse political communities which significantly affect them" (Held, 1999, p.107).

Dahl (1999), partindo de uma abordagem de *accountability* democrática tal qual desenvolvida dentro de Estados nacionais, na qual a participação do demos é o principal instrumento de controle, traz uma visão mais cética sobre a possibilidade de se estender este conceito às instituições e processos internacionais. O autor inicia sua análise com uma definição de democracia: "a system of popular control over government policies and decisions...with a government of the state that is responsive and accountable to the demos, a sovereign authority that decides important political matters either directly in popular assemblies or indirectly through its representatives, chosen by lot or, in modern democracies, by means of elections" (Dahl, 1999, p.20). Sendo assim, o autor defende que em unidades democráticas menores os cidadãos encontram maiores possibilidades tanto de identificação com questões que constam na agenda política, quanto de participação nas decisões. Quando se alarga a unidade democrática, incluindo novos territórios e pessoas, o demos se torna mais heterogêneo e a idéia de bem comum se torna cada vez mais problemática. Para Dahl (1999), mesmo se um governo mundial fosse criado para lidar com problemas globais tais como meio ambiente, pobreza, fome etc, ainda assim encontraria problemas para ser controlado, uma vez que as oportunidades de participação efetiva para um cidadão comum seriam diminuídas. Acrescenta-se a isto o fato de que questões internacionais ou relacionadas às relações exteriores são, na maioria das vezes, remotas para cidadãos comuns. Mesmo quando estas decisões são feitas dentro de estados nacionais, "crucial foreign policy decisions are generally made by policy elites without much input from or accountability to the majority of citizens" (Dahl, 1999, p.24).

Em suma, podemos interpretar que, de acordo com Dahl, o controle no nível internacional é impossível, pois mesmo que existissem fortes instituições de governança global, este controle seria carente na dimensão de participação.

Entretanto, de acordo com Wapner (2002), a crítica ao funcionamento de

mecanismos de *accountability* na governança global, em geral, se sustenta na exaltação do funcionamento dos mecanismos democráticos presentes em Estados, mesmo que estes mecanismos não sejam tão eficazes. Para este autor, as formas representativas das democracias liberais também criam uma lacuna entre as aspirações dos cidadãos e as atividades do governo. Também nelas podemos encontrar grande déficit de *accountability*, especialmente a que segue o princípio de participação[73], uma vez que, devido à assimetria de recursos para organização de grupos, os interesses de diversos grupos não são representados.

Admitindo a inexistência de um "Estado Mundial" e de uma "Democracia Cosmopolita" e de evidências consistentes que apontem que estamos seguindo na direção da constituição destes, mas não tão críticos quanto à possibilidade de controle de atores cujas ações vão além dos Estados nacionais, diversos autores têm se engajado no esforço de reformular o conceito de *accountability* de forma a dar conta de atores operando em um sistema mundial. Entretanto, esta literatura adverte que, neste nível, não é possível esperar que mecanismos de *accountability* repliquem os mecanismos em funcionamento em Estados nacionais democráticos (Wapner 2002; Spiro, 2002; Keohane 2003; Keohane & Grant, 2005). Isto porque uma democracia global é inexistente - não há um público global representativo e amplo nem mesmo no sentido fraco de uma "comunidade imaginada" global, ou seja, "a transnational community of people who share a sense of common destiny and are in the habit of communicating with one another about issues of public policy" (Keohane & Grant, 2005, p.33). Mais ainda, não há neste nível um sistema constitucional que contenha mecanismos de *accountability* horizontal para constranger o exercício do poder de forma institucionalizada, tais como os freios e contrapesos existentes dentro de Estados democráticos.

De acordo com Keohane & Grant (2005), em democracias liberais, a

[73] Também podemos argumentar que a dimensão da participação foi enfraquecida durante o período de modernização caracterizado pela "formalização de práticas de autoridade". Isto porque, de um lado, a contrapartida da nacionalização da participação foi a distância da sociedade em relação ao centro das decisões (Marshall, 1988). De outro, a crescente formalização das práticas de autoridade trouxe limites para quais grupos e como estes poderiam participar e sobre que questões poderiam deliberar. Nos países que passaram por um processo de modernização autoritária os limites estabelecidos à organização da representação política foram ainda mais expressivos. No Brasil, como vimos anteriormente, o padrão de "cooptação política" significou o enfraquecimento da formação de associações capazes de articular seus interesses de forma autônoma uma vez que estas eram, desde o início, cooptadas pelas estruturas governamentais.

accountability democrática conta com a congruência de ambos os princípios: de participação e de delegação. Entretanto para atores que operam no sistema mundial, estes dois princípios não caminham juntos ou não necessariamente estão ambos presentes. Por exemplo, organizações internacionais, como o Banco Mundial, podem ser responsabilizadas de acordo com o princípio de delegação, já que são Estados nacionais que delegam poder a estas instituições. Entretanto, a legitimidade destas instituições é contestada de acordo com o princípio participativo, isto é, por serem pouco sensíveis à população afetada pelos programas que financiam.

No que diz respeito às ONGs, de acordo com Kaldor (2003), os mecanismos de *accountability* também são complicados. Isto porque, diferente de outras organizações da sociedade civil tais como sindicatos, aqueles que financiam as ações das ONGs não são os mesmos atores beneficiados por estas ações. Estas organizações seriam responsabilizadas de forma muito fraca de acordo com o princípio de delegação, uma vez que são criadas sem um ato de autorização ou por não serem autorizadas a agir por nenhum conjunto de entidades que sejam remotamente representativas da população mundial.

A discussão do conceito de *accountability* para atores transnacionais e, em específico, para ONGs não é tão intensa e sistematizada. Assim, este capítulo tenta organizar a literatura pertinente tomando como norte as questões que serviram como diretrizes para a discussão recente sobre *accountability* política, especialmente no contexto das novas democracias da América Latina (Mainwaring, 2003), quais sejam: (i) quem está intitulado a responsabilizar estas organizações por seus atos; (ii) o que constitui um abuso de poder, ou por que parâmetros ou princípios são responsabilizadas; (iii) quais mecanismos ou meios estão disponíveis para punir ou prevenir o comportamento indesejável e incentivar o desejável?

4.2.2 Quem responsabiliza? 'Accountability' interna e externa

Se, como vimos no capítulo 2, os autores que tratam do conceito de *accountability* política fazem distinções tais como *accountability* vertical e horizontal (O'Donnell, 1999) ou intra-estado, eleitoral (Mainwaring, 2003) e social (Smulovitz &

Peruzzotti, 2000, 2003), de acordo com os tipos de atores que responsabilizam agências ou agentes governamentais, também para ONGs podemos tratar de tipos diferentes de *accountability* de acordo com os tipos de atores que as responsabilizam e o tipo de relação que estabelecem com estas organizações. As distinções mais comuns apresentadas pelos autores são entre *accountability* interna e externa ou processual e moral, ou seja, entre mecanismos operando dentro e fora das ONGs (Wapner 2002; Kaldor, 2003). Já Edwards e Hulme (1996c) adotam os conceitos de *accountability* para cima (em direção ao conselho diretor, doadores e governos onde ONGs estão situadas) e para baixo (em direção aos parceiros, beneficiários e pessoal).

Estas distinções se aproximam da idéia desenvolvida por Keohane & Grant (2005), de que para ONGs aqueles que delegam poder não são os mesmos atores afetados por elas e, portanto, podemos pensar em mecanismos distintos de *accountability* que seguem o princípio de delegação ou de participação[74].

Assim, como discutido anteriormente, se de um lado Estados nacionais delegam autoridade para organizações intergovernamentais, as ONGs não são intituladas ou autorizadas por nenhuma entidade ou conjunto de entidades e, portanto, disporiam de mecanismos muito fracos de responsabilização, de acordo com o princípio de delegação. Para Keohane & Grant (2005, p.38) "in practice, few NGOs have well-defined procedures for accountability to anyone other than financial contributors and members -

[74] Keohane e Grant (2005) descrevem sete mecanismos de *accountability* que podem funcionar no âmbito da política mundial. Quatro deles seguem o princípio de delegação (hierárquica, de supervisão, fiscal e legal) e três o princípio de participação (de mercado, de pares e de reputação pública). A *accountability* hierárquica implica em relações do tipo principal-agente, típica daquelas que se estabelecem entre líderes da organização e seus oficiais subordinados. A *accountability* de supervisão especifica relações de *accountability* entre organizações nas quais uma é o principal e outra o agente como, por exemplo, a relação que se estabelece entre Estados responsabilizando organizações multilaterais. A *accountability* fiscal ocorre entre agências financiadoras e aquelas financiadas, onde as primeiras podem requerer relatórios e, em última instância, impor sanções às últimas. A *accountability* legal é definida pela obrigatoriedade de organizações ou agentes de seguirem regras formais e estarem preparados para justificarem ou responderem por suas ações nas devidas cortes. A *accountability* de mercado é um mecanismo que opera através de investidores e consumidores que podem deixar de investir num país cujas políticas externas lhes desagradem ou de consumir produtos de companhias multinacionais com má reputação. A *accountability* por pares é aquela exercida entre organizações e seus parceiros, ou pares. Estes levam em consideração a avaliação mútua para considerar futuras relações de cooperação. Enfim a *accountability* de reputação é usada para tratar de qualquer situação em que a reputação se torna um mecanismo de controle, na ausência ou conjugado com os outros mecanismos acima mencionados. Como veremos mais adiante, alguns destes mecanismos são relevantes para compreender formas de controle de ONGs, outros mais propícios para o controle de outros agentes transnacionais tais como organizações internacionais, empresas ou estados nacionais.

quite a small set of people." Dentre os mecanismos de *accountability* de delegação que operam a nível global descritos pelos autores (ver nota de rodapé número 9), as ONGs estariam sujeitas somente ao mecanismo de *accountability* fiscal, isto é, seriam responsabilizadas por seus principais doadores. Considerando que, em geral, ONGs dependem de um número pequeno de doadores e que estes monitoram o comportamento destas organizações, podemos dizer que, de alguma forma, os doadores parecem delegar autoridade através de seus recursos financeiros e são capazes de responsabilizar ONGs através do peso de seu apoio (Keohane & Grant, 2005).

Ainda assim, as ONGs, em sua maioria, possuem uma estrutura de gerenciamento interno contendo comitês executivos, diretores ou conselho diretor, aos quais o pessoal precisa reportar-se. Portanto, a *accountability* interna ou processual das ONGs depende da "social composition of the groups, forms of funding and the type of organization" (Kaldor, 2003, p.20). Muitas organizações usam *experts* ou conselho diretor para observar, de fora, as ações de ONGs e seus impactos em longo prazo. Alguns deles até mesmo possuem a autoridade de depor líderes e de modelar as diretrizes das ações das ONGs. Para Wapner (2002), mesmo que estes corpos diretores em geral compartilhem da orientação normativa da organização, como não estão diretamente envolvidos com as ações cotidianas, possuem uma perspectiva mais ampla na área e podem exercer ações de monitoramento e avaliação das ONGs (Wapner, 2002).

Um terceiro mecanismo interno de responsabilização considerado pela literatura é aquele exercido por membros. Mesmo parecendo contraditório discutir estes mecanismos para organizações que, por definição, não são baseadas em membros, vale ressaltar que ser membro/associado de uma ONG é bastante diferente de ser membro/associado de organizações representativas como, por exemplo, de sindicatos. De um lado, as ONGs, em geral, não promovem a eleição de seus líderes por seus membros. Em segundo lugar, os membros não são aqueles, ou não somente aqueles, afetados pelas ações das ONGs. Em terceiro lugar, diversas ONGs podem representar o mesmo grupo social.

De acordo com Wapner (2002) as ONGs dependem de seus membros para realizarem mobilizações e para suporte financeiro e, conseqüentemente, para realizarem seus projetos e campanhas. Para o autor, uma vez que há várias ONGs trabalhando em

questões e áreas similares, se uma organização não satisfaz seus membros ela corre o risco de perder apoio e força institucional. Seus membros podem facilmente usar o mecanismo de saída e canalizar seus recursos para uma ONG competidora.

Contudo, o controle exercido por membros é visto como um mecanismo falho para constranger as ações de ONGs (Spiro, 2002; Anheier & Themudo, 2002). De acordo com Spiro (2002), as ONGs possuem enorme discrição na representação de seus membros ou quaisquer outros grupos constituintes formais[75]. Mais ainda, Keohane (2002), discordando com Wapner (2002), argumenta que mesmo que ONGs sejam internamente responsabilizadas por seus "membros", estes últimos são, na sua maioria, pessoas residentes em países ricos e cuja principal fonte de informação sobre a atuação das ONGs é provida por elas mesmas (Keohane, 2002). O ato de ser membro de uma ONG, em geral, significa uma atuação passiva e a relação entre ONGs e membros é melhor compreendida através da visão destas últimas como "agentes com discrição" do que como "agentes instrumentais".

Vale ressaltar que, de acordo com Keohane (2002), mesmo que ONGs sejam vulneráveis à saída de seus membros, isto não implica em maior *accountability* em direção àqueles mais afetados por suas ações. Levando em conta que membros e população afetada não constituem o mesmo grupo, estes mecanismos não funcionam a partir do princípio de participação.

Apesar da maioria dos mecanismos de responsabilização interna parecerem fracos, as ONGs também podem ser responsabilizadas através de mecanismos externos, ou aqueles que Keohane & Grant (2005) descrevem como operado através de princípios de participação. Os mecanismos de *accountability* externa abarcam a questão de "how to keep NGOs accountable to the system in which they are exercising power" (Spiro, 2002, p.166). Isto inclui tanto *accountability* em direção a pares e parceiros no desenvolvimento de projetos quanto à população afetada pelas ações das ONGs.

Como vimos no capítulo 3, as ONGs para que sejam bem sucedidas na implementação de seus projetos e campanhas, e para que ganhem mais voz ou peso sobre

[75] Dados da Union of International Associations (UIA) revelam que o número de membros de ONGs internacionais cresceu na década de 1990. Contudo, a definição de "ser membro" não é capaz de distinguir entre membros "baseados em voto" e membros "no sentido de suporte geral" (Anheier & Themudo, 2002, p.211). Muito do crescimento observado parece estar relacionado à forma baseada em suporte, ou seja, a participação da maioria dos membros não é realçada.

organizações mais poderosas, tais como Estados, freqüentemente se organizam em redes ou coalizões.

As redes são formas de organização que, diferente de mercados e estruturas de governança baseadas em hierarquias, envolvem relações horizontais, ou seja "horizontal patterns of exchange, interdependent flows of resources, and reciprocal lines of communication" (Powell, 1999, p. 296).

As ONGs são vistas como importantes atores seja na constituição de redes associativas que compõem novas estruturas de representação, seja na constituição de redes transnacionais de *advocacy* que se engajam em ações de contestação internacional.

Como por exemplo, as ONGs são vistas como atores sociais que compõem uma nova estrutura de representação que Chalmers et al. (1996) denominam redes associativas.

De forma similar à definição de Powell (1999) os autores ressaltam características desta forma específica de organização, que se diferencia tanto das formas hierárquicas, que observamos em estados centralizados e corporações, e de formas de mercado, caracterizadas pela competição entre indivíduos atomizados. Enfim, as redes associativas seriam "nonhierarquical structures formed through decisions by multiple actors who come together to shape public policy" (Chalmers et al., 1996, p. 567).

Nesta perspectiva, as ONGs domésticas e as interanacionais passam a adquirir novas funções: "They become involved in mediating between state and grassroots organizations and begin variously to mobilize, bargain and debate, and press for action" (Chalmers et al., 1996, p.570). Isto porque estas organizações se tornam profissionais no "setor de serviços políticos" e oferecem para diversos grupos sociais recursos tais como: espaços para reuniões, informação, treinamento, tecnologia de comunicação entre outros.

Mais ainda, como visto anteriormente, as ONGs internacionais e domésticas são consideradas como importantes atores em redes transnacionais uma vez que iniciam ações, fornecem informações e fazem pressão por mudança de políticas tanto de órgãos internacionais quanto de Estados (Keck & Sikkink, 1998, 1999). Estas redes transnacionais são caracterizadas não só pelo compartilhamento de valores e discurso

entre os atores envolvidos, mas por densa troca de informações[76], que ocorre a partir de uma teia de conexões formais e/ou informais (Keck & Sikkink, 1998, 1999).

Mesmo que as ONGs dentro de uma área temática específica não possuam uma unidade, elas freqüentemente fazem parte de ou compartilham uma comunidade (Wapner, 2002). Uma vez que as ONGs trabalham em rede, ou fazem parte de uma comunidade, elas se abrem para a avaliação e ao escrutínio umas das outras, ou seja, são responsabilizadas horizontalmente[77]. Este mecanismo externo de controle é chamado pela literatura de *accountability* por pares (Wapner 2002; Keohane 2003; Grant & Keohane 2005).

As ONGs ainda podem ser responsabilizadas por outros atores externos, quais sejam: o público afetado por suas ações e o público mais amplo ou difuso como, por exemplo, grupos de base, outras organizações da sociedade civil e a mídia (Edwards & Hulme, 1996c; Keohane & Grant, 2005; Fox & Brown, 1998). Diversos dos atores e instituições aqui considerados como público mais amplo participam junto com as ONGs de "redes associativas" e/ou de "redes de *advocacy*" e, por meio destas redes, podem compartilhar com elas valores e discursos.

De acordo com Keohane & Grant (2003 e 2005), o público mais difuso e seus pares também podem responsabilizar as ONGs através do mecanismo de *accountability* de reputação. Diferentemente dos outros tipos de *accountability* apresentados por Keohane & Grant (2005) a *accountability* por reputação é definida não a partir dos atores intitulados a responsabilizar as ONGs e a relação que estabelece com estas organizações, mas através do meio utilizado para constranger suas ações. Entretanto, optou-se neste

[76] De acordo com Keck e Sikkink (1999, p.89), "[w]hat is novel in these networks is the ability of non-traditional international actors to mobilize information strategically to help create new issues and categories, and to persuade, pressurize, and gain leverage over much more powerful organizations and governments."

[77] Mesmo dentro de Estados nacionais, o conceito de *accountability* tem sido reformulado, já que o modelo hierárquico "which assumes the existence of shared organizational structures and systems, mutually accepted goals and standards of performance, easily available information about performance and agreements about divisions of labor and distributions of authorities" (Fox & Brown, 1998a) não são capazes de lidar com modelos mais complexos e fragmentados. Keohane (2003) argumenta que mecanismos hierárquicos se combinam com estruturas mais complexas de governança, onde a autoridade está dispersa, jurisdições estão sobrepostas e, ao passo que há vários indivíduos ou agências tomando decisões, a responsabilidade torna-se coletiva.
No caso de atores estatais, esta reformulação serve para tratar de políticas públicas que são implementadas por uma colaboração de atores (Behn, 2001), para mecanismos que envolvam a co-governança entre Estado e sociedade civil (Ackerman, 2004) ou para tratar de redes de instituições capazes de assegurar *accountability* horizontal efetiva (O'Donnell, 1999).

capítulo pela divisão das formas de *accountability* de acordo com o primeiro critério, isto é, de acordo com a natureza dos agentes intitulados ou capazes de responsabilizar as ONGs. O papel da reputação será discutido mais adiante, na sessão que trata dos meios para punir o mau e incentivar o bom comportamento destas organizações.

4.2.3 O escopo das ações das ONGs: 'accountability' legal versus 'accountability' para performance

Na literatura que versa sobre mecanismo de *accountability* política em democracias liberais, a resposta à questão sobre que ações são consideradas como foco da responsabilização ou como abuso de poder gira em torno da inclusão somente de atos relacionados a procedimentos legais, - ou seja, de mecanismos de *accountability* legal – ou a inclusão também de ações relacionadas ao desempenho de agências governamentais, ou seja, mecanismos de *accountability* para o desempenho[78] (Mainwaring, 2003; Kenney, 2003; O'Donnell, 2003, Ackerman, 2005).

Behn (2001) ainda acrescenta uma terceira dimensão: a *accountability* de justiça. Neste caso as agências controladoras responsabilizam agentes estatais de acordo com normas democráticas ou padrões éticos, observam se o governo está seguindo regras e leis de acordo com o que a sociedade determina ou entende por eqüidade ou justiça. Esta dimensão, bem como a de *accountability* em relação a finanças (que trata de como recursos públicos foram gastos) ou legal, para que entrem em vigor necessitam de regras, procedimentos e padrões bem estabelecidos de como agências/agentes estatais deveriam se comportar. Já no caso da *accountability* relacionada ao desempenho, são necessários objetivos, alvos e medidas específicas para avaliar o desempenho. Contudo, os agentes de *accountability* não contam, em geral, com padrões amplamente aceitos ou objetivos claros, necessários para o funcionamento de mecanismos relacionados a critérios de

[78] O foco em seguir regras ou em procedimentos legais está relacionado ao "velho paradigma de gerência pública", ou na idéia weberiana de burocracia: ação racional estruturada por uma cadeia de comandos e uma organização hierárquica (Ackerman, 2005). Já a *accountability* para performance está ligada ao "novo paradigma da gerência pública" que congrega uma "collection of tactics and strategies that seek to enhance the performance of the public sector..." (Behn, 2001, p. 26). De acordo com a "nova gerência pública", os governos devem ser liberados de uma super burocratização ou de avaliações restritas a procedimentos, pois estes implicariam em morosidade, prejudicariam a criatividade e levariam a resultados insatisfatórios da performance de políticas públicas.

desempenho. Portanto, os outros dois tipos, que envolvem regras claras e institucionalizadas, são preferidos.

Também para as ONGs, a discussão sobre mecanismos de *accountability* gira em torno de procedimentos legais, para performance e/ou em relação a critérios de justiça.

Como por exemplo, Edwards e Hulme (1996c, p.8) focalizam sua análise na distinção entre *accountability* funcional, ou seja, "accounting for resources, resources use and immediate impacts" e accountability estratégica, "accounting for the impacts that a NGO's actions have on the actions of other organizations on the wider environment"[79]. Em suma, enquanto a primeira estaria relacionada à honestidade/lisura e eficiência de gastos de recursos em um projeto a curto-prazo, a segunda estaria ligado à performance ou impacto mais amplo sobre o desenvolvimento a médio e longo prazo.

No entanto, as ONGs compõem um universo que inclui uma diversidade de organizações que agem em diversas áreas e possuem fraca coordenação entre elas. De acordo com Fowler (1996, p.174) "NGOs must contend with the fact that they belong to a category of organization with no straight forward or uncontested measure of organizational, as distinct from project, effectiveness. In other words, unlike governments and businesses (which can be assessed, respectively, in terms of political support and financial returns) nonprofits have no readily acknowledged 'bottom line'". Desta forma, não existe uma delimitação quanto às responsabilidades e às ações destas organizações.

Um outro problema associado ao estabelecimento de padrões de *accountability* para performance está relacionado, primeiro, às dificuldades das ONGs controlarem os fatores que influenciam no resultado de seu trabalho, especialmente em longo prazo (por exemplo, a performance macroeconômica, as políticas do estado, ações de outras agências). Acrescenta-se a este problema a impossibilidade de atribuir a uma só organização os impactos no longo prazo, uma vez que muitas organizações fazem parte de redes e coalizões e perseguem objetivos em colaboração com outras organizações, sejam elas ONGs, outras organizações da sociedade civil, ou até mesmo agências

[79] Os autores usam a distinção feita por Avina, J. (2003). The evolutionary life cycle of non-governmental organizations. *Public Administration and Development*, 13(5), 453-474.

governamentais[80].

Portanto, a *accountability* funcional, limitada ao domínio das finanças, e a apresentação de relatórios financeiros regulares, são mais freqüentes, já que nesta área é mais fácil estabelecer critérios para que estas organizações sejam monitoradas (Tandon, 1996; Edwards & Hulme, 1996c, 1996d).

A princípio, tanto a *accountability* estratégica quanto a funcional poderiam ser exercidas por agentes promovendo *accountability* interna (financiadores, corpo diretor e membros), como por agentes promovendo *accountability* externa (outras ONGs, público mais amplo, beneficiários, governos). De acordo com Edwards e Hulme (1996c), os agentes capazes de exercer com mais força a *accountability* funcional para controlar as ações das ONGs do Sul são doadores oficiais e ONGs do Norte e, até certo ponto, governos nacionais. Isto significa dizer que as ONGs do Sul estariam mais vulneráveis aos mecanismos relacionados à *accountability* fiscal, ou prestação de contas para cima ou para seus principais doadores, do que para baixo para seus beneficiários, grupos de base, público mais amplo e outras ONGs.

Esta questão da assimetria de poder Norte-Sul será discutida mais detalhadamente na sessão 4.3.

Todavia, se consideramos que "[t]he regulatory context in which an NGO operates defines the laws, rules, and procedures that prescribe parameters and behaviours relevant to NGO accountability" (Tandon, 1996, p.53), podemos observar que o contexto onde ONGs operam abarca outras regras e padrões, formais e informais, que não estão restritos à *accountability* funcional para agências financiadores. Atores externos também podem estabelecer critérios e padrões e responsabilizar ONGs por não obediência.

[80] Mesmo que exista ainda menos acordo acerca dos padrões e critérios para medir a performance de ONGs se comparados com aqueles existentes para as agências e agentes governamentais, este mesmo problema é discutido pela literatura de mecanismos de accountability democrática. Também nestes contextos, em geral, não é somente um agente ou uma agência pública o responsável por uma política pública específica. A maior parte das políticas públicas é implementada por mais de uma organização e, portanto, de acordo com Behn (2001, p. 72) "one-bill, one policy, one-organization, one accountability holdee principle doesn't work for performance". Esta questão é ainda mais complicada quando consideramos que cada vez mais políticas públicas são implementadas por um "collaborative" ou por um trabalho de colaboração entre instituições públicas e privadas com ou sem fins-lucrativos, tornando a questão de "quem deve prestar contas" a quem pouca clara. Vale ressaltar que, citando Bardach, Behn define uma "colaboração" como "two or more organizations that pool energies and perhaps funds (at least some of which are public) and seek thereby to orvercome the fragmentation of services created by a host of current practices and institutional arrangements" (Bardach, 1996, in Behn, 2001, p.256).

Como vimos anteriormente, ONGs freqüentemente fazem parte de redes e coalizões e, através destas organizações, as ONGs, além de serem responsabilizadas de acordo com procedimentos legais ou fiscais, as ONGs "can be called to account to fulfill their official duties or for failing to serve the interests of those affected by their actions" (Keohane & Grant, 2005, p. 42). A *accountability* por pares funciona de forma parecida àquela descrita por Behn como *accountability* por justiça, que opera dentro de governos democráticos. Este mecanismo envolve a criação de padrões éticos através de regras que definem o que uma sociedade entende como justo e igualitário[81] (Behn, 2001). Assim, a participação de ONGs em redes fornece "convergência de normas" e "harmonização nos níveis regional e internacional" (Sikkink & Keck, 1999; Sikkink, 2005).

Em contrapartida, outros autores argumentam que existem muitas dificuldades na construção de coalizões transnacionais. Considerando que objetivos, estratégias e responsabilidades compartilhadas precisam ser bem articulados - tanto para que a coalizão seja construída, quanto para que as partes possam responsabilizar umas às outras -, a falta de acordo pode enfraquecer consideravelmente o impacto de mecanismos de responsabilização por pares, ou por outras organizações participando das coalizões, incluindo-se aí organizações de base (Fox & Brown 1998a). Isto ocorre principalmente se consideramos que estas redes se organizam através de idéias de múltiplos pertencimentos e estão conectadas através de uma estrutura muito frouxa e que campanhas comuns se apóiam em um nível limitado de identificação (Della Porta & Tarrow, 2005b).

Ainda assim, esta compatibilização entre valores, objetivos e estratégias, de acordo com Fox e Brown (1998a), pode ocorrer mediante a participação das partes envolvidas em "organizações de ligação", tais como fóruns temáticos[82]. Estes f'óruns podem funcionar como arenas de contato e discussão entre os diversos atores que

[81] É interessante notar que parte da literatura discutida no capítulo 2 também defende que organizações ou associações civis que cooperam ou estabelecem laços diversificados com outras organizações ou associações civis se tornam mais sensíveis a e tratam de questões mais abrangentes. Assim, as organizações que estabelecem parcerias ou redes sociais mais inclusivas se tornariam mais capazes de exercer um impacto positivo sobre a qualidade da democracia (Cohen & Rogers, 1995; Putnam, 2000).

[82] Este mecanismo se assemelha à descrição de Landim (2002) sobre a formação do campo das ONGs no Brasil. A adoção da denominação de ONG e a fundação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) por algumas organizações da sociedade civil no início da década de 1990 ocorre a partir de esforços intencionais destas organizações de estabelecerem "uma identidade comum e na produção de concepções, práticas e instâncias específicas de legitimidade..." (Landim, 2002, p.216).

participam de uma dada coalizão e podem possibilitar a influência mútua entre membros. Enfim, podem estabelecer certas "regras do jogo", para a *accountability* entre pares e para a *accountability* difusa ou para o público mais amplo. "When consolidated, networks and coalitions can constitute 'miniregimes' of self-governance within a given region or sector" (Fox, 2000, p.14).

Estes mecanismos podem ser melhor promovidos, ou alcançar maior efetividade, se as ONGs adotarem o que Sikkink (2002) chama de um modelo de profissionalização, isto é, se estas organizações assumirem um papel de profissionais da mudança social. Para que este modelo de profissionalização seja efetivo, as ONGs precisariam adotar os mesmos mecanismos que asseguram *accountability* em outras profissões como, por exemplo, o estabelecimento de credenciais e padrões para o comportamento profissional, bem como o monitoramento do comportamento dos membros (Sikkink, 2002, p.315). Entretanto a autora adverte que a instituição deste modelo pode significar a burocratização de organizações profissionais e prejudicar uma característica única das ONGs, qual seja, a flexibilidade e capacidade destas organizações de oferecer respostas rápidas.

4.2.3 'Accountability' para ONGs e punição: imposição versus reputação

Um terceiro ponto de desacordo sobre mecanismos de accountability democrática divide a literatura entre aqueles que defendem que os mecanismos de accountability precisam, necessariamente, incluir tanto a dimensão de *answerability* ou a "capacidade de fazer responder por" quanto à dimensão de "imposição" (Kenney, 2003, Mainwaring, 2003) e aqueles que defendem que a dimensão de imposição ou de punição não é imprescindível[83] (Schedler, 1999; Smulovitz & Peruzzotti, 2000, 2003). Estes últimos admitem que, na ausência da dimensão de imposição, as agências e atores intitulados a responsabilizar agentes ou órgãos governamentais contam somente com um instrumento leve de *accountability*, as sanções simbólicas, como a publicidade de mau comportamento. Entretanto, estas sanções simbólicas podem ser eficazes já que implicam em grandes custos para a reputação.

[83] Para uma descrição mais detalhada destas dimensões ver nota de rodapé 22 no capítulo 2.

De forma similar, a literatura que versa sobre mecanismos de *accountability* para ONGs, trata tanto de mecanismos formais, que incluem a dimensão de imposição, quanto mecanismos informais, que contam somente com sanções simbólicas ou "leves".

Se restringirmos o conceito de *accountability* para ONGs aos mecanismos institucionalizados que contam com a dimensão de imposição, não há muito espaço para discutir mecanismos baseados no princípio de participação. Os únicos mecanismos de *accountability* formais que contam com a dimensão de imposição de sanções são a *accountability* legal e a fiscal. Como vimos, a *accountability* legal conta com regras legais de organizações internacionais ou de Estados e cortes capazes de punir mau comportamento. No que concerne à *accountability* fiscal, ONGs prestam contas a seus doadores. Assim, o não cumprimento de padrões e diretrizes, geralmente relacionados à eficiência de gastos, traçados por estas agências, pode levar à perda destes recursos. Esta sanção tem grande força já que pode comprometer a continuidade de projetos ou mesmo a sobrevivência das ONGs.

De forma similar, as ONGs podem ser sancionadas por seus membros. Mesmo que a *accountability* por membros seja somente exercida de forma restrita. Ainda assim, os meios para punir as organizações por membros podem ser eficazes, e funcionam como os da *accountability* fiscal. De acordo com Spiro (2002) mecanismos de *accountability* interna das ONGs possuem certas vantagens que não podem ser subestimadas. Primeiro, a competição entre ONGs pode ser uma forte forma de disciplina, isto é, uma vez que nenhuma ONG possui o monopólio de uma questão ou área, "[i]f in nothing else, a group that is ineffective or unresponsive will lose members and other sources of support, in no model where choice is available will a loser sustain support over the long-term" (Spiro, 2002, p.163-4). Em outras palavras o custo de saída para os membros, ou de retirada de seus dólares destinados a ONGs é bastante baixo (Wapner, 2002; Spiro, 2002). Wapner (2002) e Keohane e Grant (2005) usam como exemplo o caso em que o *Greenpeace International* superestimou o perigo ecológico do equipamento de perfuração *Brent Spar* no Mar do Norte. A campanha levou ao desmantelamento do equipamento pela Shell. Mas, após o erro de estimativa ter sido comprovado a ONG perdeu apoio financeiro significativo tanto de membros na Alemanha quanto em outros países europeus.

Spiro (2002) ainda defende que se, de um lado, é difícil punir Estados ou

responsabilizá-los por seus atos no âmbito internacional, o mesmo não acontece com as ONGs. Mesmo que estas últimas não sejam organizações representativas, uma vez que elas focam questões limitadas, seus "membros", parceiros ou financiadores estão em melhor posição para monitorar e disciplinar seus líderes.

Mais ainda, considerando que as ONGs são organizações bem menos poderosas que Estados, - dependem de reputação e não possuem poder coercivo ou grandes recursos materiais - as sanções leves e simbólicas descritas por Schedler (1999) e Smulovitz & Peruzzotti (2000, 2003) se tornam instrumentos poderosos de imposição. Assim, a falta de mecanismos formais de *accountability* é menos passível de levá-las a sérios abusos de poder (Keohane & Grant, 2005). A manutenção da reputação destas, tanto entre Organizações Internacionais, quanto em relação a seus pares e a população mais ampla, é um recurso importante para a própria sobrevivência e relevância das ONGs. A perda de reputação pode não só implicar na perda de recursos dos seus membros e de agências financiadoras correntes, mas pode também comprometer futuras parcerias e fechar portas para futuras fontes de recursos.

Se a perda de credibilidade entre os pares não significa, necessariamente, a perda de recursos, ainda assim, se considerarmos como Wapner (2002) que as ONGs são mais eficazes quando trabalham em rede, o não cumprimento de padrões estabelecidos em redes e coalizões e perda de confiança de seus pares e do público mais amplo pode condenar a capacidade de influenciar atores como Estados e Organizações Internacionais e a própria relevância desta organizações.

Ainda assim, Keohane & Grant (2005, p.38) advertem que a *accountability* de reputação, mesmo contanto com "poder leve" de sanção, será forte, ao passo que as ONGs sejam fracas. "However, as NGOs become stronger, with credibility that is not easily shaken even as they make false or prejudicial claims, their lack of such mechanisms of accountability, apart from legal provisions within states against fraud, becomes a more serious issue" (Keohane & Grant, 2005, p.38). Enfim, quanto maiores e mais poderosas as ONGs, menos eficiência podemos esperar destes mecanismos de *accountability*.

Trataremos a seguir de alguns problemas relacionados ao funcionamento destes mecanismos.

4.3 Dependência de recursos, assimetria Norte-Sul e o funcionamento dos mecanismos de 'accountability' para ONGs

O conceito de *accountability* para ONGs fornece um instrumental para investigar uma das questão levantada no início deste capítulo, qual seja: "a que interesses estas organizações representam? com que critérios justificam estar agindo no interesse público e por que mecanismos e atores suas ações são controladas?"

Alguns estudos, baseados em abordagens da "dependência de recursos" e "assimetria Norte-Sul", defendem que a dependência destas organizações de recursos provenientes de fontes estrangeiras, bem como de órgãos governamentais, podem exercer um impacto negativo sobre as relações de *accountability* baseados no princípio de participação estabelecidas por ONGs.

As teorias de "dependência de recursos"[84] partem da idéia de que "who pays the piper calls the tune" (Smillie, 1995). A partir desta abordagem, atores tratam as ONGs como atores estratégicos que respondem à disponibilidade de recursos. A proliferação dessas organizações e a diminuição de recursos disponíveis levam a um ambiente de incerteza. Assim, as ONGs contam com duas possibilidades a de não sobreviver ou a de mudar/adaptar suas atividades e muitas vezes optam por "exchange their autonomy for the promise of some funding rather than face drastically reduced resources" (Yanacopulos, 2005, p. 97).

Wang (2000, 2006) mostra que a idéia de autonomia, ou o mito de auto suficiência das ONGs, não condiz com a realidade. Isto é, raramente as organizações da sociedade civil, e especificamente as ONGs, garantem sua sobrevivência somente através da caridade privada[85]. O autor ainda identifica diferentes padrões de financiamento para ONGs em diferentes países: se as ONGs do Norte contam como principal fonte de recursos receitas provenientes da venda de produtos ou cobrança de taxas por serviços (este é o caso nos EUA, Japão, Grã-Bretanha) ou de recursos de órgão governamentais (este é o caso da maioria dos países Europeus), as ONGs do Sul possuem fontes mais

[84] Estes autores se referem a trabalho de Pfeffer & Salancik (1978).
[85] Estes estudos mostram que em nenhum dos países investigados esta é a principal fonte mantenedora de organizações do setor sem fins lucrativos (Wang, 2000, 2006).

diversificadas, sendo aquelas provenientes de organizações estrangeiras de grande peso[86] (Wang, 2000). Isto ocorre seja porque as ONGs do Sul não são capazes de mobilizar fundos suficientes através de recursos domésticos (público ou privado) (Wang, 2000) ou porque adotaram, ao menos no momento de sua fundação, uma estratégia de autonomia em relação ao Estado (Sanyal, 1999).

Como discutido anteriormente, as ONGs no Brasil, no momento de fundação e de organização de sua identidade, também contaram em grande parte com recursos de organizações estrangeiras (Landim, 2002; Roque, 2001). Ainda hoje esta seria uma importante fonte de recursos, principalmente para as ONGs mais consolidadas.

As fontes de recursos financeiros estrangeiros com as quais as ONGs do Sul contam para sua sobrevivência têm procedência de organizações internacionais, órgãos governamentais do Norte e de ONGs/fundações do Norte. Estas últimas muitas vezes são usadas por órgãos governamentais do Norte para canalizar recursos para ONGs do Sul. Mais recentemente, esta situação vem se alterando e governos do Norte têm, crescentemente, estabelecido parcerias diretamente com ONGs do Sul (Smillie, 1995; Wang, 2000, 2006).

A dependência de recursos e a proximidade de ONGs domésticas ou do Sul com organizações estrangeiras tem levado a uma discussão sobre algumas conseqüências, especialmente no que diz respeito às relações de *accountability* estabelecidas pelas primeiras, decorrentes da assimetria de poder entre Norte e Sul.

Fox & Brown (1998a) apontam para o problema de assimetria de poder na construção de coalizões transnacionais entre as ONGs do Norte e do Sul. Alguns falam em um "colonialismo emergente", uma vez que "third world NGOs have had to suit their agendas to the agendas of North NGOs" (Fox & Brown, 1998a). Smillie (1995) argumenta que as relações entre ONGs do Sul e do Norte geralmente não consistem em uma verdadeira parceria: "...although we have been using the word partnership for a long

[86] De acordo com Wang (2000, p.10) "[a]s a result of greater funding being made available by Northern NGOs, foreign governments, and international organizations, Southern NGOs have experienced phenomenal expansion in the last two decades. The influx of funds, however, makes those NGOs highly dependent on foreign donors. A study of 62 NGOs in Eastern Africa found that 36 of them received 75 to 100 percent of their funds from foreign sources and 7 between 50 and 75 percent. Only in 18 organizations under study, less than 25 percent of income originated from abroad. The situation elsewhere in the third world was even worse. In India, while NGOs annual income was about $580 million as of the early 1990s, nearly 90 percent came from abroad, with the rest 10 percent being filled by government subsidies."

time ... project implementation has been the main trust, and funding the main link. And with one partner giving funds and another receiving them, all the inequalities enter the relationship" (Smillie, 1995, pp.185-186). Tais relações são, em geral, verticais ou do tipo "patrão-cliente", já que ONGs do Norte não se dispõem a descentralizar decisões ou a permitir negociações entre as partes.

Como por exemplo, Bob (2002) argumenta que grupos e ONGs domésticas com o intuito de ganhar mais recursos, ampliar a escopo de suas causas e adquirir maior visibilidade na mídia buscam, em geral, apoio de ONGs internacionais. O autor defende que esta estratégia (descrita por Keck e Sikkink (1998) como estratégia boomerang), ou a aliança com ONGs internacionais pode significar um desvio destas organizações de seus objetivos originais. "They simplify their claims, making them relevant to a broader missions and interests of key global players. In particular, local groups try to match themselves to the substantive concerns and organizational imperatives of large transnational NGOs" (Bob, 2002, p.40). Em outras palavras, os grupo e ONGs locais mudam seus discursos ou enquadram suas questões de formas novas para que se adequem melhor às expectativas de ONGs internacionais e, conseqüentemente, se tornam mais distantes dos grupos e questões que clamavam representar (Chandhoke, 2002; Bob, 2002).

Os efeitos da dependência de recursos estrangeiros são acentuados com a crescente competição entre ONGs por esta fonte de financiamento e frente à reorientação do modo de suporte de ambas as ONGs do Norte e das agências oficiais de doação para as ONGs do Sul.

De acordo com Sanyal (1997), no fim da década de 1980 e início da década de 1990, a competição por recursos estrangeiros fez com que ONGs evitassem estabelecer ações de cooperação entre si. Para ter um impacto mais significativo em suas áreas de atuação, elas expandiram, perdendo sua vantagem comparativa característica da pequena escala. A busca por autonomia em relação ao Estado e a dependência de recursos financeiros externos levou-as ao isolamento e a incapacidade de serem responsabilizadas por seus pares. Além disso, de acordo com Edwards e Hulme (1992), a estratégia de "scaling up", ou de aumentar a escala de atividades baseando-se em recursos estrangeiros, traria o perigo de deslocar o foco das ONGs do suporte de suas populações-

alvo e de promover a voz dos pobres em direção à mera preocupação com a sobrevivência.

De acordo com Anheier e Themudo (2002), a crescente competição por recursos estrangeiros e a conseqüente incerteza do ambiente em que ONGs lutam por sua sobrevivência, traz ainda outro problema: estas organizações passam a imitar o modelo daquelas que julgam bem-sucedidas ou a adotar requisitos que satisfaçam doadores/agências financiadoras em detrimento dos beneficiários. Usando os conceitos cunhados por Powell e DiMaggio (1983), os autores defendem que, com a intensa competição por "recursos globais", podemos observar tendências de isomorfismo mimético, não somente entre as ONGs, mas entre elas e as agências financiadores. Esta tendência resulta na profissionalização e na burocratização destas organizações.

Se os Governos do Norte só financiam organizações da sociedade civil no Sul que são simpáticas a seus objetivos e orientações (Wang, 2000), as ONGs do Sul podem estar correndo o perigo de simplesmente implementar a agenda de agentes/agências do Norte, ao invés de responderem às demandas e necessidades da população local ou da agenda nacional (Anheier & Themudo, 2002; Fox & Brown, 1998a; Sorj, 2005; Wang, 2000).

Por fim, a dependência de parte das ONGs de recursos provenientes de organizações governamentais ou não governamentais do Norte pode trazer ainda outra conseqüência: a criação de uma hierarquia entre ONGs domésticas de acordo com o acesso ou não a esses recursos (Sikkink, 2002). Na mesma direção, Sorj (2005) argumenta que fundações e agências internacionais apóiam, em geral, ONGs com uma reputação sólida e concentram seus recursos em organizações de grande porte, capazes de levar a cabo trabalho burocrático (formulação de projeto, monitoramento e contabilidade). Em suas palavras "[e]ssa concentração é acompanhada pela formação de marcas que se tornam sinônimos das causas que abraçam e também sinônimos de "qualidade", criando barreiras para a entrada de novas ONGs" (Sorj, 2005, p. 38). A monopolização do campo por poucas ONGs de grande porte, dependentes de dinheiro estrangeiro, pode colocar em perigo a sobrevivência daquelas menores, baseadas em comunidades, que são mais sensíveis a membros ou a grupos de base. Assim, de acordo

com Sikkink (2002, p. 311): "[m]any citizens and issues are not represented and representation goes disproportionately to those with organization and resources."

Diante desse contexto, "as Organizações Não Governamentais (ONGs) nos países em desenvolvimento, começam a perceber que enfrentam uma crise de crescimento e críticas crescentes vindas de fora, em particular em relação à falta de transparência, relativa ineficiência e déficit de representação" (Sorj, 2005, p.3). Isto é, suas reivindicações por legitimidade têm sido crescentemente enfraquecidas. As considerações acima apresentadas levam a crer que as suposições de Dahl (1999) estavam corretas: mecanismos de *accountability* operando para responsabilizar organizações internacionais enfrentam um déficit em sua dimensão de participação.

Contudo, outros estudos contrariam os anteriores no que diz respeito ao perigo das ONGs se tornarem simplesmente implementadoras de agendas de agências externas. Evidência contrária a esta tendência é mostrada pelo trabalho de Stark, Vedres e Bruszt (2006), baseado em um levantamento realizado com ONGs sediadas na Hungria. Os autores mostram que organizações que se engajam em interações transnacionais também apresentam maior probabilidade de estarem integradas no âmbito doméstico. Isto é, elas mais freqüentemente estabelecem relações de prestação de contas com seus beneficiários, com outras ONGs domésticas, bem como estabelecem parcerias com organizações fora do setor cívico. Esta tendência é ainda mais marcante quando estes laços não se restringem a recursos financeiros, mas também englobam parceria, relações de responsabilização, comunicação e transferência de recursos não-financeiros (Stark, Vedres & Bruszt, 2006).

Apesar dos autores acima mencionados não tentarem estabelecer relações causais entre laços com organizações estrangeiras e integração com atores domésticos, uma possível explicação para as relações encontradas neste estudo é a exigência de algumas das organizações estrangeiras de que ONGs se enquadrem a certos padrões que incluam a participação de grupos de base e/ou integração com organizações domésticas, sejam elas ou não da esfera cívica. Esta tendência é observada por Fox e Brown (1998b) em alguns projetos financiados pelo Banco Mundial. Enfim, a integração transnacional e a local não seriam necessariamente incompatíveis.

Entretanto, se as ONGs em um primeiro momento tentaram manter autonomia em relação ao Estado, a partir da década de 1990, estas organizações têm enfrentado crescente competição por recursos, já que o número de ONGs no mundo inteiro aumentou rapidamente e as prioridades dos doadores estrangeiros mudaram (Sorj, 2005). Para enfrentar a incerteza desse ambiente em rápida mudança e frente a maior abertura das estruturas de oportunidades políticas domésticas decorrentes de processos de democratização, as ONGs do Sul e do Leste Europeu têm adotado novas estratégias de sobrevivência e começaram a diversificar seus recursos, aumentando seus laços com outros tipos de organização, incluindo aí atores das esferas do mercado e do Estado (Bach & Stark, 2004).

Estudo realizado no Brasil com afiliadas da ABONG mostra uma grande dependência das ONGs em relação aos recursos provenientes de órgãos governamentais, em especial as organizações que atuam no campo da saúde, defesa de direitos das crianças e adolescentes e questões de gênero (Horochovski, 2003).

Mas quais seriam as implicações da dependência de recursos governamentais para as relações de *accountability* estabelecida pelas ONGs? Apesar de poucos estudos empíricos mais abrangentes, algumas tendências são defendidas tanto por uma literatura internacional quanto por aquela que foca o contexto brasileiro. As preocupações destes estudos se aproximam daquelas relacionadas à proximidade e dependência das ONGs em relação a recursos estrangeiros.

De um lado, a cooperação das ONGs com o Estado pode significa maior habilidade para influenciar ou maior relevância destas organizações na elaboração de políticas públicas (Clark, 1997, Sanyal, 1997, Stark, Vedres & Bruszt, 2006). Ainda assim, a parceria e a dependência de recursos do Estado são tratadas com ressalvas. A discussão sobre a dependência de recursos desta fonte, novamente, gira em torno da possibilidade da perda de autonomia das ONGs: estas organizações passam a implementar as políticas do Estado, ao invés de colaborar para que a voz de seus beneficiários ou público-alvo seja ouvida (Pearce, 1997). A perda de autonomia também pode ser observada através da dificuldade dessas organizações de compatibilizar o desempenho de duas funções: a de contribuir para a implementação de políticas sociais e

a de ser agente de mobilização. Ou seja, de ao mesmo tempo colaborar com o governo e pressioná-lo por mudanças (Edwards & Hulme, 1992).

O engajamento de ONGs em relações contratuais com órgão governamentais, ou a dependência desta fonte de recursos financeiros, também pode levar a burocratização destas organizações. De acordo com Wang (2000, p.12) "[t]he procedures for applying for government grants and obtaining government contracts are often extremely complicated, and regulations with regards to the uses of government grants and contracts frequently undergo changes." Para que sejam bem-sucedidas na concorrência por recursos governamentais, as ONGs acabam por contratar pessoal profissional e a constituir aparatos burocráticos parecidos com os do governo. Novamente podemos observar tendências isomórficas, neste caso entre as ONGs e os órgãos governamentais. A burocratização e profissionalização destas organizações pode significar um afastamento destas organizações dos grupos ou segmentos sociais que estas organizações clamam representar.

De acordo com Teixeira (2002), a proximidade entre ONGs e o Estado pode levar ao isolamento e a perda de autonomia das ONGs, especialmente quando a relação estabelecida é caracterizada por um "encontro prestação de serviços"[87], ou seja, quando a ONG é contratada para prestar um serviço específico. Neste caso a relação entre a ONG e o Estado se restringe a procedimentos burocráticos tais como cobranças e avaliações. A ONG fica sujeita às diretrizes dos empregadores e coloca em risco sua autonomia, uma vez que há uma assimetria de poder entre as partes. Além disso, ao estabelecerem este tipo de relação com o Estado, as ONGs competem entre si por recursos e "em vez de fortalecer as redes e articulações das quais elas fazem parte, é possível observar que há fragmentação, com um conseqüente enfraquecimento político" (Teixeira, 2002, p.111). Ao passo que as ONGs se tornam mais "operacionais", elas tendem a se tornar mais isoladas (Fisher, 1998) e, portanto, menos passíveis de serem responsabilizadas por seus pares.

[87] As outras relações entre ONGs e o Estado descritas pela autora são "encontro pressão" – que é menos formalizado e caracterizado pelo exercício de pressão, monitoramento e críticas das ONGs sobre o Estado – e "encontro participativo" - que é mais formalizado que o anterior e é caracterizado pela colaboração entre ONG e Estado, divisão de responsabilidades e críticas mútuas.

De forma similar às tendências decorrentes da dependência de recursos estrangeiros acima observadas, a dependência de recursos governamentais pode significar que ONGs passam a defender os interesses do Estado, perdem sua autonomia e passam a prestar contas para cima ou a serem responsabilizadas por mecanismos de delegação, em detrimento de mecanismos de *accountability* que funcionam a partir do princípio de participação.

Entretanto, de acordo com Sanyal (1997), as ONGs têm a possibilidade de trabalhar com (cooperar) ao invés de trabalhar para (ser cooptada) pelo Estado e de manter sua autonomia parcial, quando estabelecem laços com diversas instituições dominantes, ou seja, através da diversificação de seus recursos.

Apesar desta ampla discussão sobre os efeitos da dependência de recursos seja de fontes estrangeiras, seja de recursos governamentais, não contamos com estudos mais abrangentes que investiguem os efeitos dessas dependências para as relações da *accountability* estabelecidas por ONGs no contexto brasileiro. Tal investigação permitiria observar não somente as tendências atuais, como também inferir tendências futuras, caso as ONGs se tornem mais ou menos dependentes de uma destas fontes de recursos.

Já a resposta para a segunda questão, levantada no início deste capítulo - "Quais organizações mais freqüentemente têm acesso a canais formais e informais de decisões de políticas públicas ou se engajam em práticas de representação? E qual o impacto, em termos de possibilidade e constrangimentos, podemos observar com a proliferação e crescente participação das ONGs nestas decisões?" - requer, além da investigação das relações de *accountability* das ONGs, a investigação de quais organizações se engajam em esforços para influenciar as decisões públicas e quais destas organizações têm acesso a canais formais de participação na elaboração e implementação de políticas públicas.

No que se refere à institucionalização e à proliferação de canais de participação e/ou à devolução de poder às unidades locais, se uma primeira geração de estudos realizados no Brasil enfatizou os efeitos positivos gerados por esta proliferação, estudos mais recentes são mais cautelosos e investigam quais atores sociais conseguem obter acesso a este novos canais.

Como discutido no capítulo 2, a maior parte dos estudos que focalizam o funcionamento de novos canais, ignoram o fato de que diversas organizações da sociedade civil também têm acesso a estes canais.

Os estudos que atentam para a participação de organizações da sociedade civil, se dividem entre aqueles que observam a tendência da participação de organizações mais profissionalizadas, que dispõem de mais recursos financeiros, de técnicos, de pessoal especializado e de tempo (Teixeira, 2002; Dagnino, 1992) e aqueles que defendem que o desenho institucional de canais de participação são capazes de neutralizar as vantagens de organizações com mais recursos (Gurza Lavalle, Archrya & Houtzanger, 2005).

O estudo de organizações da sociedade civil sediadas no município de São Paulo realizado por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), dá um passo adiante e investiga as noções de representação e os argumentos usados por estas organizações como justificativa para o engajamento em práticas de representação. O estudo observa que duas das noções de representação mais freqüentes são os argumentos de proximidade e o de intermediação. O primeiro está calcado na idéia de que estas organizações estabelecem vínculos horizontais e estariam próximas de seus beneficiários. Esta noção também defende que estas organizações contribuiriam para potencializar a auto-organização e o protagonismo de seus beneficiários. Já de acordo com o segundo argumento, as organizações da sociedade civil justificam o engajamento em práticas de representação por exercerem funções de intermediação. Elas abririam portas ou acesso de seus beneficiários a instâncias de tomadas de decisões políticas, que de outra forma seriam inalcançáveis para eles.

Ainda assim, o impacto do engajamento destas organizações da sociedade civil em práticas de representação, seja através de canais formais e informais, para a ampliação da democracia ainda necessitaria de uma investigação sobre as relações horizontais que estas organizações, de fato, estabelecem. Não há estudos que busquem evidências, no contexto brasileiro, sobre as características das ONGs que têm acesso a estes canais de participação, no que respeita as relações de *accountability* que estas estabelecem. Não sabemos a quais interesses estas organizações representam e/ou que relações estabelecem com seus beneficiários/público-alvo e outros atores externos, ou a partir de que critérios

estas organizações podem justificar suas ações e crescente participação nas decisões de políticas públicas.

Caso as ONGs que tenham mais acesso aos canais formais ou informais de participação, sejam justamente aquelas que dependem de recursos estrangeiros e de órgão governamentais, a combinação das relações de *accountability* de delegação e de participação se torna de suma importância para a avaliação do impacto destas organizações para a ampliação da democracia.

A maior parte da literatura acima discutida nos leva à seguinte hipótese: tendo em vista que a dependência de recursos destas fontes tende a fazer com que as ONGs prestem contas para cima, a seus doadores, em detrimento da prestação de contas para baixo, para beneficiários, público-alvo, pares e público mais amplo, a representação exercida por estas novas formas de organização da sociedade civil não traria uma ampliação da democracia ou das vozes que são ouvidas nas decisões de políticas públicas.

Entretanto, estas são somente suposições sobre os efeitos da proliferação de formas específicas de organizações da sociedade civil e da institucionalização de canais de participação e/ou devolução do poder a unidades locais abertos a essas organizações. Estas precisariam de uma investigação empírica para que sejam, ou não, corroboradas.

CAPÍTULO 5 – Dependência de recursos e hierarquização das ONGs: algumas evidências

Introdução

Como vimos anteriormente, se uma primeira visão sobre a sociedade civil e a sociedade civil global muito prontamente defendia os efeitos benéficos dessas sobre a governança democrática e/ou sobre a governança global, os estudos que tratam da proliferação de ONGs a partir da perspectiva de assimetria de poder Norte-Sul e de dependência de recursos trazem uma visão mais cética.

Os capítulos 5 e 6 tratam de algumas evidências sobre o impacto, em termos de possibilidades e constrangimentos, da proliferação e crescente participação das ONGs em práticas de representação e em ações para pressionar as decisões públicas de órgãos governamentais. As evidências e análises aqui apresentadas têm com base um *survey* que contemplou uma amostra de 301 ONGs sediadas no Brasil.

A primeira parte do capítulo 5 descreve a seleção da amostra e o instrumento de pesquisa utilizados no *survey*, as questões, hipóteses e a construção das variáveis utilizadas nas análises. A segunda parte do capítulo apresenta os resultados das análises que investigam se há uma hierarquização entre ONGs de acordo com as diferentes fontes de recursos das quais essas organizações são dependentes.

5.1 Seleção da amostra, questões, hipóteses e construção das variáveis

5.1.1 A amostra e o questionário do *survey*

As análises apresentadas nos capítulos 5 e 6 têm como base um *survey* realizado entre 2004 e 2005, incluindo uma amostra de 301 ONGs. O levantamento faz parte de uma investigação mais ampla intitulada "Estado, sociedade e mercado na implementação de políticas sociais", coordenada por Elisa Reis (UFRJ).

Frente à disputa pela definição de ONGs e a conseqüente inexistência de uma lista nacional que contenha a totalidade dessas organizações, a amostra utilizada na pesquisa foi selecionada a partir de listas que compilam informações sobre ONGs e

outras organizações da sociedade civil no Brasil fornecidas pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e pela Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS).

Dentre as organizações da sociedade civil que constavam nestas listas, foram selecionadas aquelas que apresentavam as seguintes características: autogovernadas e independentes do governo, sem fins lucrativos, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais tais como saúde, educação, gênero, direitos de minorias, direitos de crianças e adolescentes, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável (excluindo aquelas de cunho somente recreativo, esportivo, cultural ou religioso que são tradicionalmente tratadas como associações cívicas ou como organizações voluntárias, mas que diferem em seu discurso e missões das ONGs) e que adotam a fórmula de projetos (que não oferecem ou não se restringem a oferecer serviços contínuos, mas desenvolvem atividades em forma de projetos de curto e médio prazo).

A lista compilada sofreu também uma restrição geográfica: somente foram consideradas ONGs cujas sedes estavam localizadas nas capitais de cinco estados – Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul e Minas Gerais – e no Distrito Federal. As capitais desses Estados e o Distrito Federal foram selecionados uma vez que, de acordo com a lista organizada a partir dos *sites* da RITS e da ABONG, contavam com maior número de ONGs se comparadas com as capitais dos demais estados brasileiros. A amostra de 301 ONGs foi selecionada dessa lista.

Assim, as inferências aqui realizadas não podem ser generalizadas para o universo das ONGs que atuam no Brasil. Entretanto, mesmo com as restrições geográficas e a ausência e de uma lista em que conste a totalidade das ONGs, o esforço aqui realizado é justificável uma vez que, no Brasil, encontramos poucos estudos de caráter quantitativo que tomam como foco essas organizações.

O questionário utilizado no *survey* teve como base um instrumento de coleta de dados desenvolvido pelo projeto de pesquisa "*Organizational Innovation and Interactive Media among NGOs in Postsocialist Eastern Europe*", coordenado por David Stark (Departamento de Sociologia – Columbia University). Ele inclui questões sobre valores e missões, processos decisórios, fontes de recursos financeiros e os projetos das ONGs. Também inclui questões sobre as parcerias e relações estabelecidas por elas com outras

organizações e atores da sociedade civil bem como do mercado e do Estado, entre outras questões.

5.1.2 Questões, hipóteses e construção das variáveis

A investigação empírica apresentada nesse capítulo trata, principalmente, da seguinte questão: (i) Há uma assimetria ou uma hierarquização entre ONGs que dependem de recursos provenientes de diferentes fontes?

As análises apresentadas na sessão 5.2 têm caráter exploratório e objetivos descritivos. Investigou-se, primeiramente, a distribuição das ONGs de acordo com a fonte de recursos financeiros das quais são dependentes. Apesar de estudos que apontam para uma dependência grande do setor em relação a recursos estrangeiros (Wang, 2006), outros sobre a crescente dependência de ONGs que trabalham em áreas específicas de recursos governamentais (Horochovski, 2003), ou ainda aqueles que apontam para uma recente aproximação destas organizações tanto do Estado quanto do mercado (Bach & Stark, 2004), não contamos com dados sobre a distribuição das ONGs de acordo com a dependência de diversas fontes.

Em seguida, observou-se se havia uma hierarquização ou uma relação entre a dependência de recursos e o tamanho, a profissionalização e a consolidação das ONGs. A intenção foi averiguar, de um lado, se há uma hierarquização entre ONGs que dependem de recursos estrangeiros e ONGs que dependem de recursos domésticos, como defende parte da literatura anteriormente discutida (Sikkink, 2002; Sorj, 2005). De outro, se há uma hierarquização entre as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais e as que dependem dos recursos das demais fontes domésticas. Em outras palavras, pretendemos investigar se as ONGs que dependem de recursos estrangeiros e de órgãos governamentais tendem a ser as maiores, mais profissionalizadas e as mais estabelecidas.

Por fim, a sessão 5.2 ainda mostra resultados referentes à investigação da associação entre dependência de recursos e a localização das ONGs e as áreas temáticas em que atuam.

Para a investigação das associações acima descritas usamos as seguintes variáveis:

Dependência de recursos: Consideramos as ONGs como dependentes das seguintes fontes se mais de 50% de seus recursos, no ano de 2003, foram obtidos de: (i) **recursos próprios** (para ONGs que dependem de recursos obtidos a partir de renda de serviços ou consultorias prestados, rendimento de investimento e/ou de mensalidade ou anuidade de sócios/membros); (ii) **órgãos governamentais**, (ONGs dependentes de recursos provenientes dos governos municipais, estaduais ou federal); (iii) **ONGs/filantropia doméstica** (para ONGs dependentes de recursos provenientes de ONGs, fundações, instituições filantrópicas e/ou pessoas físicas brasileiras); (iv) **empresas**; (v) **organizações internacionais ou governos estrangeiros** (para ONGs dependentes de recursos provenientes de organizações internacionais e de organizações governamentais no exterior), (vi) **ONGs/filantropia estrangeira** (para as que dependem de recursos de ONGs internacionais, fundações não governamentais, instituições filantrópicas e/ou doações de pessoas físicas estrangeiras); (vii) **recursos diversificados** (se nenhuma das fontes acima mencionadas representam mais de 50% das receitas destas organizações). Desta forma, foram criadas categorias mutuamente exclusivas. A partir destas categorias foram criadas sete variáveis dicotômicas.

Orçamento: Como indicador do tamanho das ONGs foi construída uma variável contínua a partir do logaritmo natural do orçamento total, em reais da época, que as ONGs dispunham para o ano de 2003[88].

Número de funcionários remunerados: A variável contínua construída a partir do logaritmo natural do número de funcionários remunerados das ONGs foi usado como indicador da profissionalização destas organizações.

Idade: A variável contínua construída a partir do logaritmo natural da idade das ONGs foi usada como indicador da consolidação destas organizações.

Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos e organização do terceiro setor: Dividimos o campo de atuação das ONGs em duas áreas: áreas que tradicionalmente foram providas por órgãos governamentais (educação, saúde, assistência social) e as áreas que envolvem "as novas questões" (meio ambiente, direitos de minorias, direitos

[88] Para corrigir os problemas de distribuição assimétrica/distorcida em direção aos valores maiores e o efeito dos "outliers", as variáveis orçamento, número de funcionários remunerados e idade foram transformadas usando a função logaritmo natural (ln).

humanos, organização do terceiro setor e mobilização). Para esta variável dicotômica atribuímos o valor 1 para as áreas novas e 0 para as áreas tradicionais.

Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo: além de um indicador da localização geográfica, esta variável indica se as ONGs estão sediadas em cidades com maior ou menor concentração de ONGs. Para esta variável dicotômica atribuímos o valor 1 para as ONGs sediadas nos estados do RJ e SP e 0 para aquelas sediadas nos outros estados investigados, MG, BA e RS, e no DF.

5.2 Dependência de recursos e tendências à hierarquização do campo das ONGs

Começamos esta sessão investigando a distribuição da variável dependência de recursos para então realizar um estudo exploratório sobre a associação da dependência de recursos com as variáveis orçamento, número de funcionários e idade da organização.

No que respeita à variável dependência de recursos, observamos a seguinte distribuição:

GRÁFICO 1 – Distribuição de ONGs por dependência de recursos

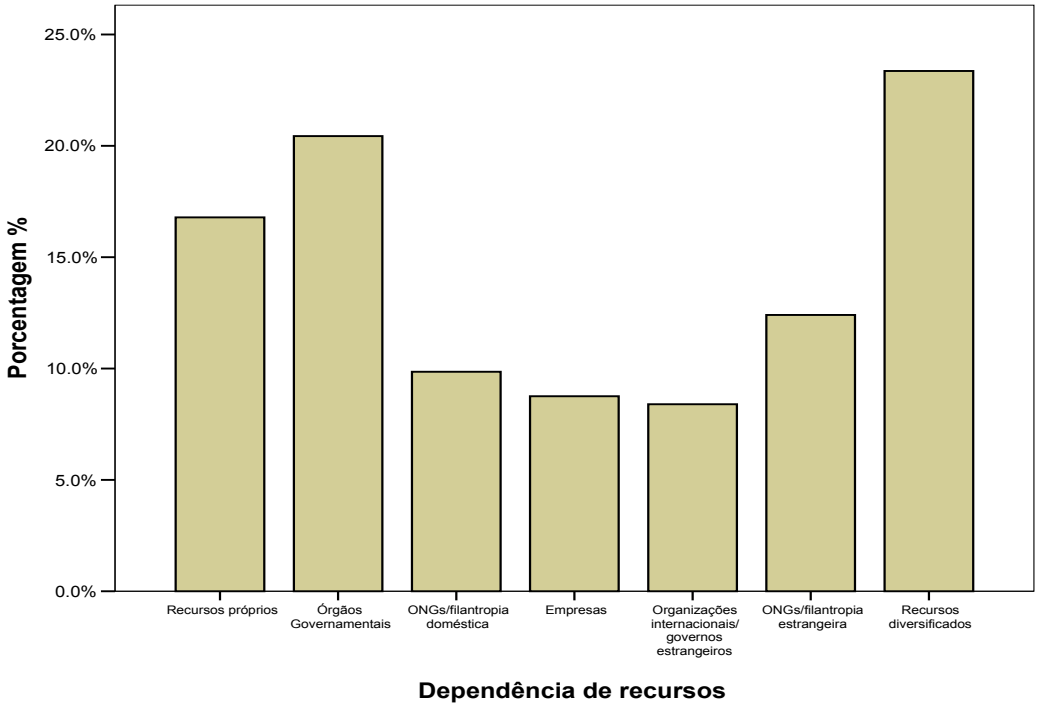


TABELA 2 – Distribuição de ONGs por dependência de recursos

	Freqüência	%
Recursos próprios	46	16,8%
Órgãos governamentais	56	20,4%
ONGs/filantropia doméstica	27	9,9%
Empresas	24	8,8%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	23	8,4%
ONGs/filantropia estrangeira	34	12,4%
Recursos diversificados	64	23,4%
Total	274	100,0%

Como podemos observar, no gráfico 1 e na tabela 2, somente 16,8% das ONGs dependem de recursos próprios, dado que aponta para a mesma tendência observada por Wang (2000, 2006): somente uma pequena parcela das ONGs são autônomas no que diz respeito a recursos financeiros. Além disso, quase um quarto das ONGs (23,4%) não dependem de uma só fonte de recursos, isto é nenhuma das fontes específicas compunha mais do que 50% dos recursos financeiros disponíveis para estas organizações no ano de 2003.

Excluindo as ONGs que possuem recursos mais diversificados, o tipo de dependência mais comum é a dependência de recursos de órgãos governamentais: 20,4% das ONGs dependem principalmente desta fonte. A dependência de recursos de ONGs ou filantropia doméstica, de empresas e de organizações internacionais ou governos estrangeiros são menos freqüentes: 9,9%, 8,8% e 8,4% se mostraram dependentes destas fontes, consecutivamente.

Entretanto isto não quer dizer que órgãos governamentais contribuem com mais recursos do que, por exemplo, ONGs e filantropia estrangeira e organizações internacionais e órgãos governamentais estrangeiros. Somando o orçamento de 2003

disponível para as ONGs contempladas na amostra e dividindo estes recursos de acordo com a sua origem obtivemos as seguintes resultados:

TABELA 3 – % de recursos disponíveis para as ONGs em 2003 de acordo com sua procedência

Fontes de Recursos:	Em R$	% dos recursos totais
Recursos próprios	45.485.951	11,0%
Órgãos governamentais	61.417.770	14,8%
ONGs/filantropia doméstica	38.551.967	9,3%
Empresas	51.760.131	12,5%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	84.117.708	20,3%
ONGs/filantropia estrangeira	132.967.619	32,1%
Total	368.815.195	100,0%

A tabela 3 indica que mais de 50,0% dos recursos financeiros totais disponíveis para as ONGs em 2003 vieram de fontes estrangeiras: 32,1% de ONGs/filantropia estrangeira e 20,3% de organizações internacionais/governos estrangeiros. Os órgãos governamentais são a terceira principal fonte: 14,8% dos recursos totais disponíveis para as ONGs em 2003 vieram desta fonte. Ainda assim, encontramos uma maior porcentagem de ONGs dependentes de recursos governamentais, se comparadas com aquelas dependentes de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e de ONGs/filantropia estrangeira.

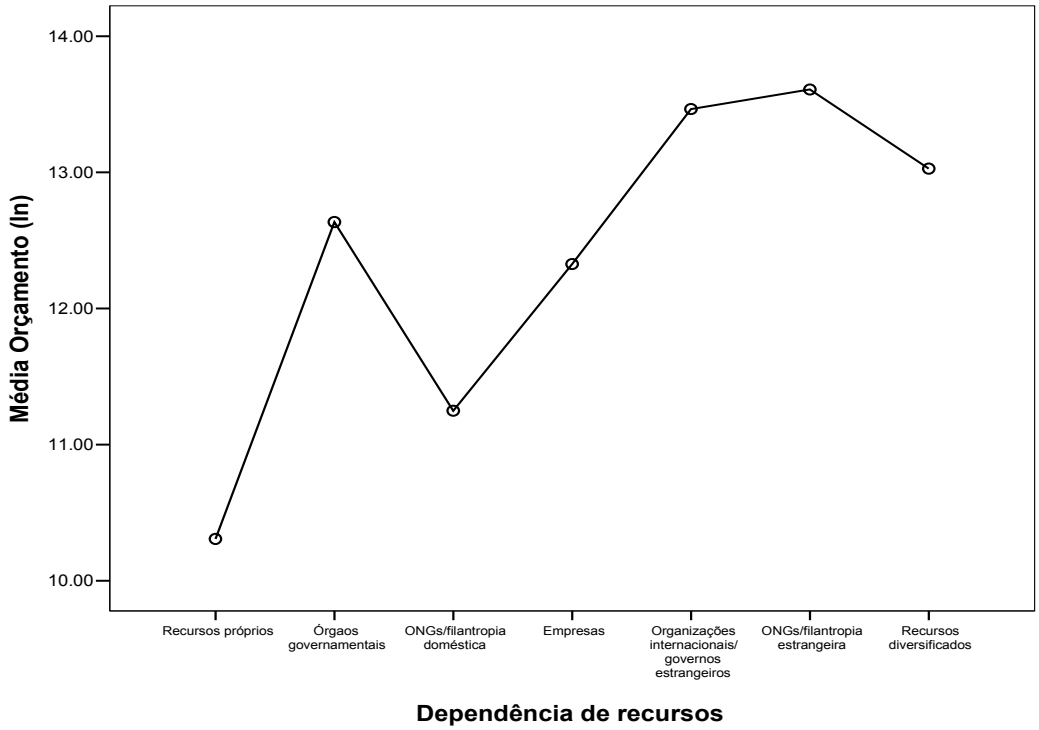
No que diz respeito à associação entre dependência de recursos e o orçamento das ONGs, observamos as seguintes tendências:

TABELA 4 – Análise de Variância (ANOVA) para o orçamento das ONGs de acordo com a dependência de recursos

Dependência de recursos de:	N	Média	Desvio padrão	Intervalo de confiança de 95% para a média	
				Valor inferior	Valor superior
Recursos próprios	34	10,31	3,91	8,94	11,67
Órgãos governamentais	52	12,64	1,64	12,18	13,09
ONGs/filantropia doméstica	22	11,25	1,84	10,43	12,07
Empresas	24	12,33	1,80	11,57	13,09
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	18	13,47	1,87	12,54	14,39
ONGs/filantropia estrangeira	32	13,61	2,09	12,86	14,36
Recursos diversificados	58	13,03	2,01	12,50	13,56
Total	240	12,43	2,49	12,12	12,75

	Soma de Quadrados	Graus de liberdade	Mean Square	F	Sig.
Entre Grupos	270,745	6	45,124	8,68	0,000
Intra Grupos	1211,333	233	5,199		
Total	1482,077	239			

GRÁFICO 2 – 'Means plot' – Dependência de recursos e orçamento em 2003

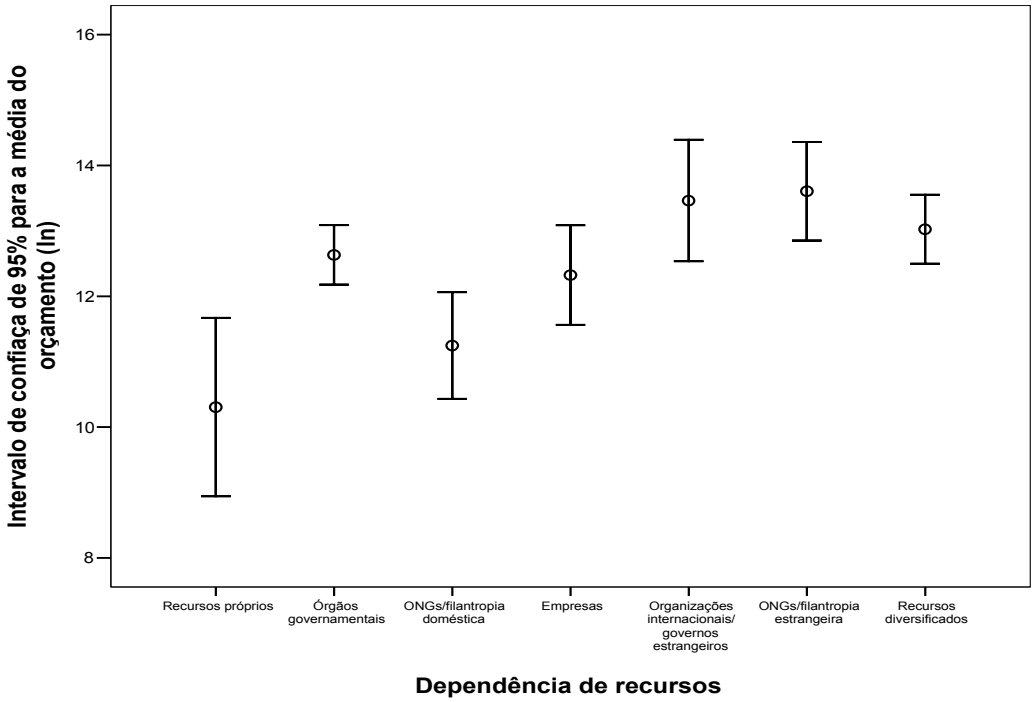


A tabela 4 mostra a análise de variância (ANOVA) para as variáveis dependência de recursos e orçamento das ONGs, e o gráfico 2 é um gráfico de médias (*means plot*) referente a este mesmo teste.

O gráfico 2 mostra a seguinte tendência: as ONGs que dependem de recursos estrangeiros e de recursos diversificados parecem ser as que possuem maior orçamento, seguidas daquelas dependentes de recursos governamentais e de empresas. Como podemos observar na tabela 3 as médias para estes grupos é de 12,54 para as ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros, 12,86 para as que dependem de recursos de filantropia estrangeira e de 12,50 para as que possuem recursos diversificados. As ONGs que dependem de recursos próprios e aquelas que dependem de recursos provenientes de ONGs e filantropia domésticas, apresentam as menores médias: 8,94 e 10,43, consecutivamente.

Os resultados da análise de variância apresentados na tabela 3 nos permitem rejeitar a hipótese nula de que as médias dos grupos de ONGs dependentes de diferentes fontes de recursos são iguais. O intervalo de confiança apresentado na tabela 4 e no gráfico 3 indicam quais as diferenças entre médias são estatisticamente significante:

GRÁFICO 3 – Barra de erro/intervalo de confiança de 95% para a média do orçamento das ONGs de acordo com a dependência de recursos



A média do orçamento das ONGs que dependem de recursos governamentais, de organizações internacionais/governos estrangeiros, ONGs/filantropia estrangeiras e de recursos diversificados são maiores que as médias dos orçamentos das ONGs que dependem de recursos próprios e daquelas que dependem de recursos de ONGs/filantropia doméstica. O valor superior do intervalo de confiança destes dois últimos grupos é equivalente a 11,67 e 12,07 e são menores que os valores inferiores do intervalo para as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais (12,18), de organizações internacionais/governos estrangeiros (12,54), de ONGs/filantropia estrangeira (12,86) e de recursos diversificados (12,50).

Tendências similares foram observadas no que respeita à profissionalização destas organizações, medida a partir da variável número de funcionários remunerados das ONGs:

TABELA 5 – Análise de Variância (ANOVA) para funcionários remunerados das ONGs de acordo com a dependência de recursos

Dependência de recursos de:	N	Média	Desvio Padrão	Intervalo de confiança de 95% para a média	
				Valor inferior	Valor superior
Recursos próprios	46	1,29	1,34	0,89	1,69
Órgãos governamentais	56	2,33	1,58	1,91	2,76
ONGs/filantropia doméstica	27	1,20	1,49	0,61	1,79
Empresas	24	1,65	1,15	1,16	2,14
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	23	2,49	1,01	2,05	2,93
ONGs/filantropia estrangeira	33	2,45	1,51	1,91	2,98
Recursos diversificados	64	2,48	1,38	2,14	2,83
Total	273	2,05	1,48	1,87	2,22

	Soma de Quadrados	Graus de liberdade	Mean square	F	Sig.
Entre Grupos	76,366	6	12,728	6,474	0,000
Intra Grupos	522,957	266	1,966		
Total	599,323	272			

GRÁFICO 4 – 'Means plot' – Dependência de recursos e funcionários remunerados em 2003

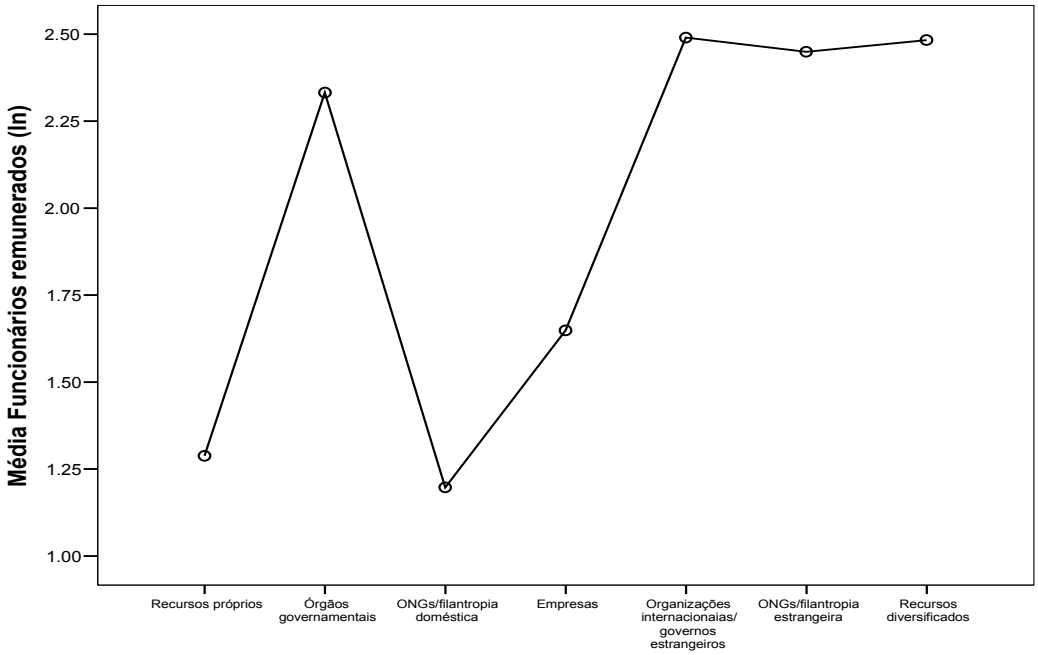
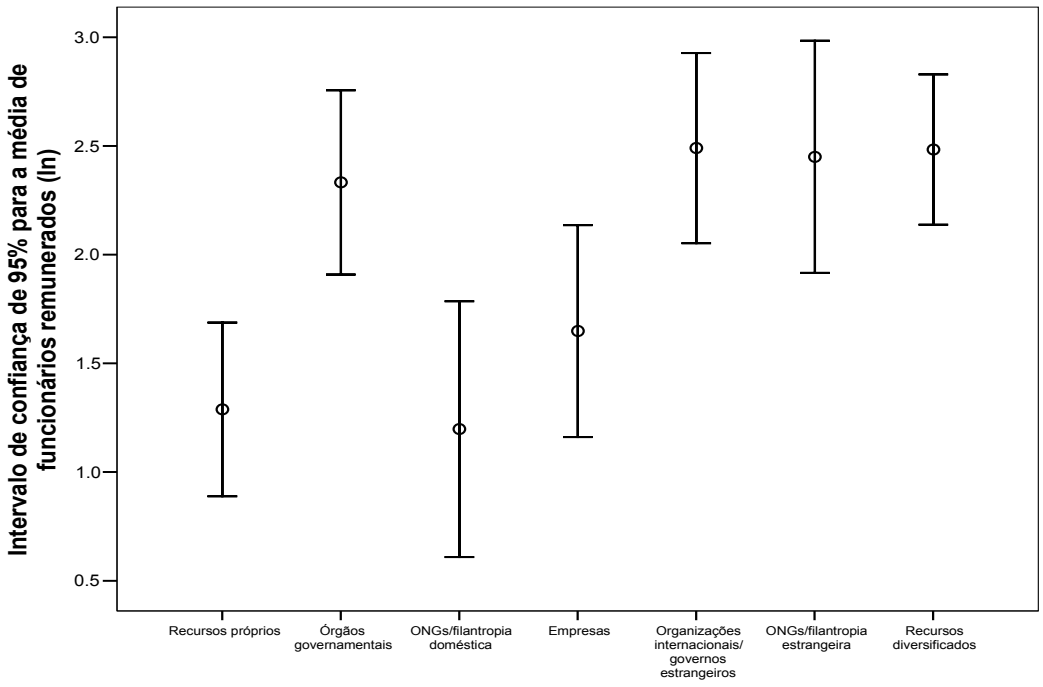


GRÁFICO 5 – Barra de erro/intervalo de confiança de 95% para a média de funcionários remunerados das ONGs de acordo com a dependência de recursos



A partir do gráfico 4, podemos observar a seguinte tendência: a média de funcionários remunerados das ONGs que dependem de recursos estrangeiros, de recursos diversificados e de órgãos governamentais parece ser maior que a média das ONGs que dependem de recursos próprios, de ONGs/filantropia doméstica e de empresas.

Entretanto, no gráfico 5 e na tabela 5 observamos que o valor inferior do intervalo de confiança de 95% para a média das ONGs que dependem recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros (2,05), ONGs/filantropia estrangeira (1,91), órgãos governamentais (1,91) e recursos diversificados (2,14), são maiores somente que os valores superiores dos intervalos de confiança das médias das ONGs que dependem de recursos próprios (1,69) e de ONGs/filantropia doméstica (1,79). Isto é, são estas as diferenças de média estatisticamente significantes.

Quanto à idade das organizações observamos as seguintes tendências:

TABELA 6 – Análise de Variância (ANOVA) para idade das ONGs de acordo com a dependência de recursos

Dependência de recursos de:	N	Média	Desvio Padrão	Intervalo de confiança de 95% para a média	
				Valor inferior	Valor superior
Recursos próprios	46	2,24	0,77	2,01	2,46
Órgãos governamentais	55	2,43	0,53	2,29	2,57
ONGs/filantropia doméstica	27	2,23	0,70	1,96	2,51
Empresas	24	2,23	0,58	1,99	2,48
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	23	2,69	0,41	2,52	2,87
ONGs/filantropia estrangeira	34	2,71	0,74	2,46	2,97
Recursos diversificados	64	2,68	0,70	2,50	2,85
Total	273	2,48	0,68	2,40	2,56

	Soma de Quadrados	Graus de liberdade	Mean Square	F	Sig.
Entre Grupos	11,405	6	1,901	4,409	0,000
Intra Grupos	114,679	266	0,431		
Total	126,083	272			

GRÁFICO 6 – Means plot – Dependência de recursos e idade

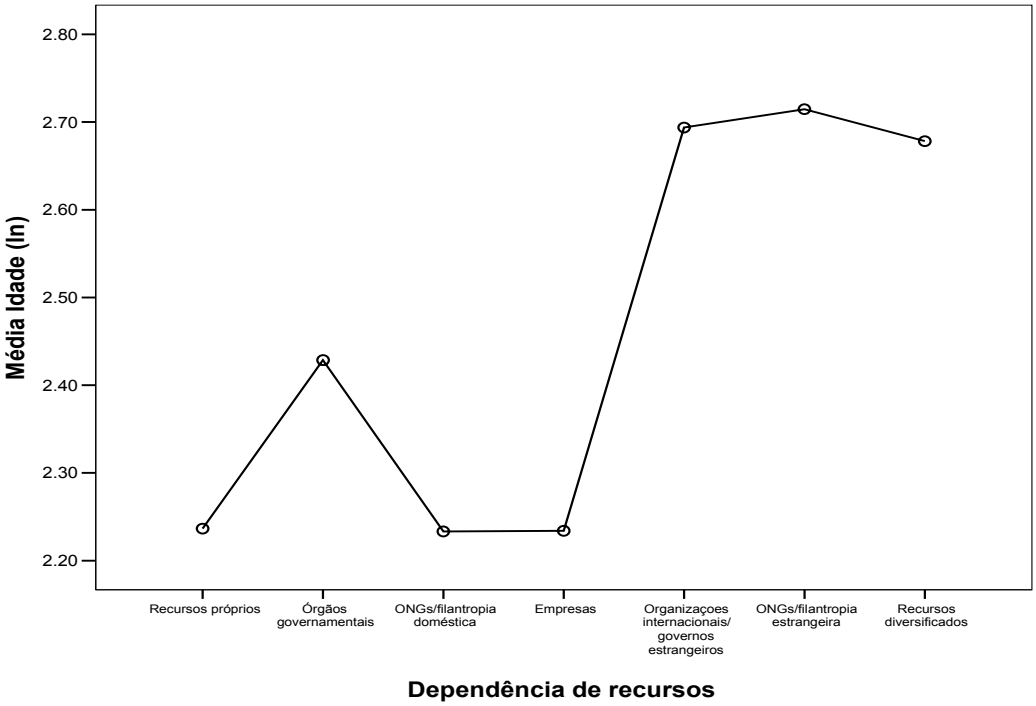
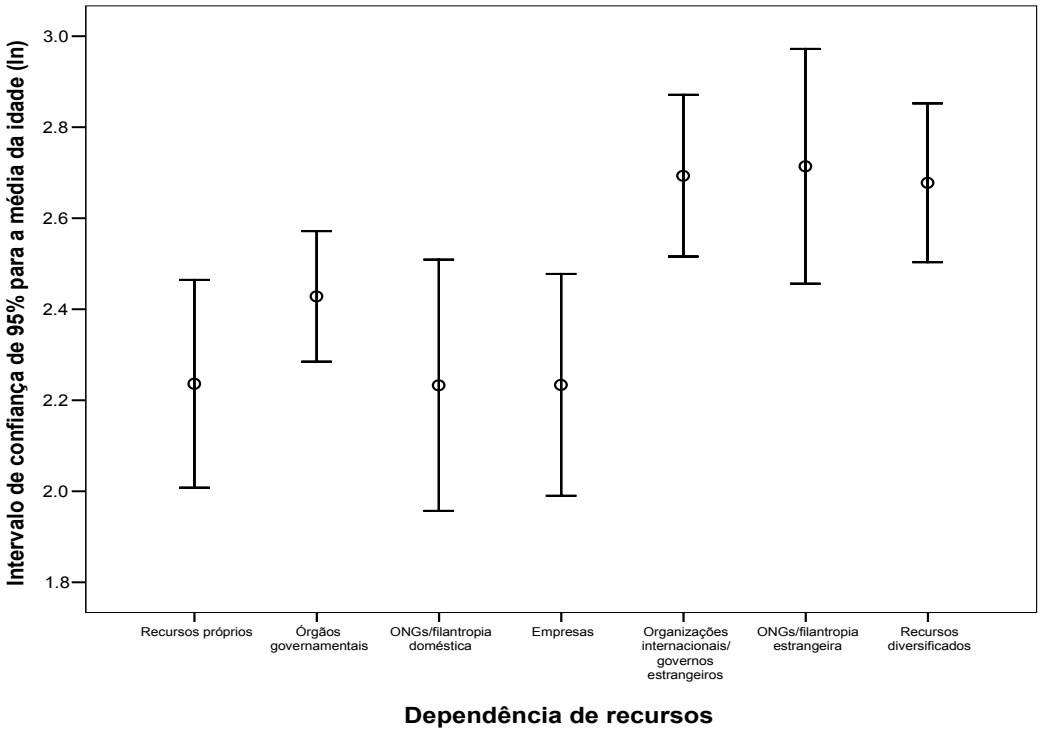


GRÁFICO 7 – Barra de erro/intervalo de confiança de 95% para a média de idade das ONGs de acordo com a dependência de recursos



No gráfico 6 observamos que as ONGs que dependem de recursos provenientes de recursos estrangeiros (de organizações internacionais/governos estrangeiros ou de ONGs/filantropia estrangeira) e de recursos diversificados também parecem ser as mais antigas se comparadas com aquelas que dependem de diversos recursos domésticos (recursos próprios, órgãos governamentais, ONGs/filantropia doméstica e empresas).

Entretanto as diferenças entre as médias destes grupos não são todas estatisticamente significantes. A partir dos intervalos de confiança de 95% das médias das idades destes grupos, apresentados no gráfico 7 e na tabela 6, observamos que a média da idade das ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/ governos estrangeiros e de recursos diversificados são superiores àquelas de organizações que dependem de recursos próprios e de empresas. A média das ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros também é maior do que a das ONGs que dependem de recursos de ONGs/filantropia doméstica. Entretanto a diferença entre a média da idade das ONGs que dependem de recursos de ONGs/filantropia estrangeira e das que dependem das demais fontes de recursos não é estatisticamente significante.

Se os estudos sobre a formação do campo das ONGs no Brasil (Landim, 2002, Roque, 2001; e Fernandez, 1994) observaram que, em um primeiro momento as ONGs contaram com recursos de origem estrangeira e que posteriormente passaram a buscar outros tipos de fontes, especialmente de órgãos governamentais (Horochovski, 2003), as análises apresentadas nos gráficos 6 e 7 e na tabela 6 acrescentam novas tendências. Parece que as ONGs "pioneiras" ou fundadas antes ou durante o processo de democratização mantiveram suas fontes de recursos estrangeiros ou diversificaram suas fontes de renda, mas não teriam se tornado mais dependentes de recursos domésticos, ou mais especificamente, de recursos provenientes de órgãos governamentais. Já as ONGs mais novas, seja devido ao menor interesse de organizações estrangeiras na região, ou seja, devido à crescente competição por estes recursos, parecem perseguir estratégias de sobrevivência a partir do acesso a recursos de fontes domésticas.

Em suma, as análises observados nesta sessão, fortalecem ou corroboram com a hipótese sugerida por diversos estudos (Sikkink, 2002; Bob, 2002; Sorj, 2005): parece haver uma hierarquização entre ONGs de acordo com a fonte de recursos de que são

dependentes. Isto é, observamos uma hierarquia entre as ONGs que dependem de recursos estrangeiros ou de recursos diversificados e aquelas que dependem de recursos domésticos: as primeiras parecem ser maiores, mais profissionalizadas e mais estabelecidas ou consolidadas. Ainda observamos que as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais são maiores e mais profissionais se comparadas com as ONGs que dependem dos demais recursos domésticos.

Estas constatações nos levam as seguintes questões: será que esta assimetria de capacidade organizacional e de recursos implica em distintas capacidades das ONGs de influenciar órgãos governamentais ou de participar nas decisões de políticas públicas?

Antes de voltar-nos a estas questões, nesse capítulo, ainda observamos outras tendências relacionadas à localização e área de atuação das ONGs:

GRÁFICO 8 – Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo de acordo com a dependência de recursos

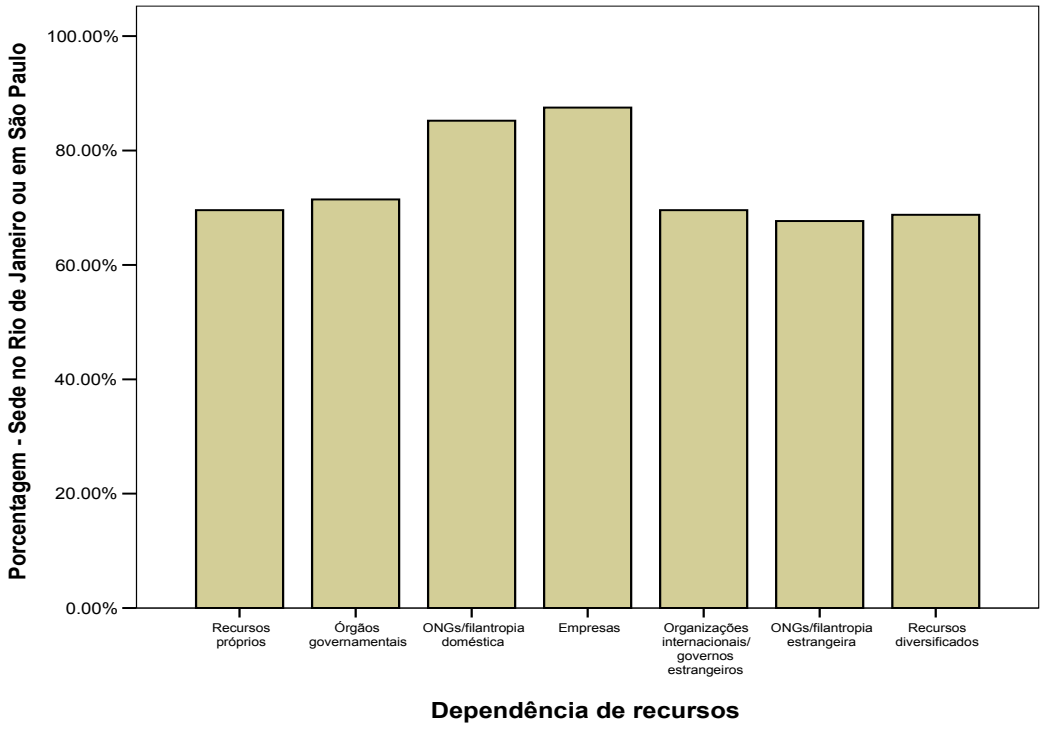


TABELA 7 - Tabela de contingência dependência de recursos X sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo

Dependência de recursos de:		Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo		
		Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	14	32	46
	% de linha	30,4%	69,6%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	0,5	-0,5	
Órgãos governamentais	Freqüência	16	40	56
	% de linha	28,6%	71,4%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	0,2	-0,2	
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	4	23	27
	% de linha	14,8%	85,2%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	-1,5	1,5	
Empresas	Freqüência	3	21	24
	% de linha	12,5%	87,5%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	-1,7	1,7	
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	7	16	23
	% de linha	30,4%	69,6%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	0,3	-0,3	
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	11	23	34
	% de linha	32,4%	67,6%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	0,7	-0,7	
Recursos diversificados	Freqüência	20	44	64
	% de linha	31,3%	68,8%	100,0%
	Resíduos ajustados padronizados	0,8	-0,8	
Total	Freqüência	75	199	274
	% de linha	27,4%	72,6%	100,0%

No que diz respeito à localização das ONGs, o gráfico 8 indica que as ONGs que dependem de recursos de ONGs/filantropia doméstica e de empresas estariam mais freqüentemente localizadas no Rio de Janeiro ou em São Paulo. Entretanto, como podemos observar na tabela 7, esta diferença não é estatisticamente significante.

Já no que respeita ao campo de atuação da ONGs observamos os seguintes resultados:

GRÁFICO 9 – Área de atuação de acordo com a dependência de recursos

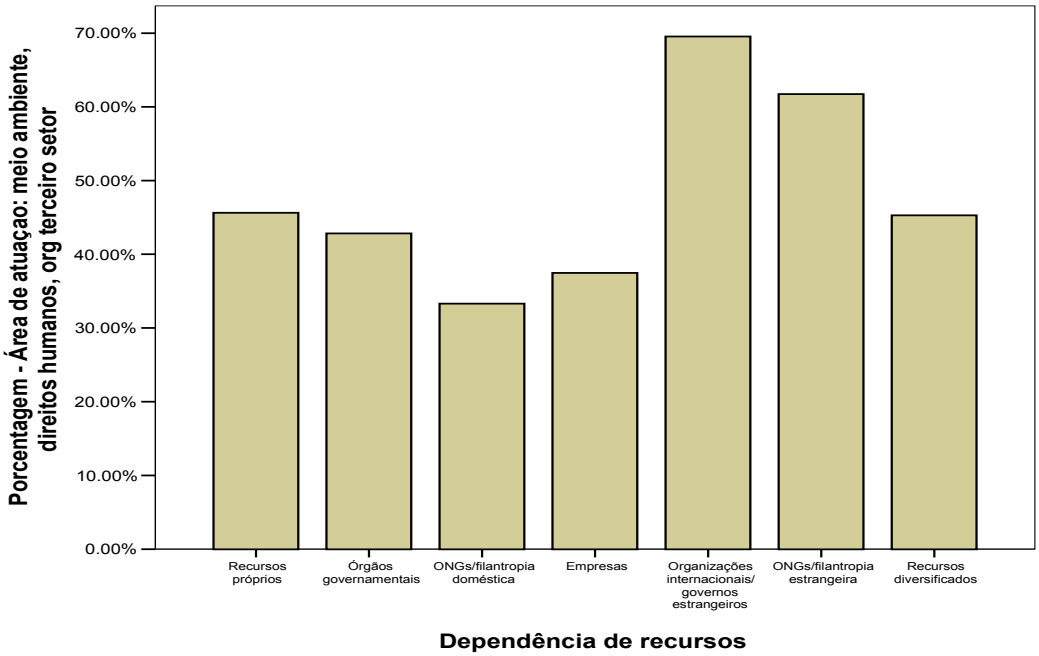


TABELA 8 - Tabela de contingência dependência de recursos X área de atuação

Dependência de recursos de:		Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor		
		Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	25	21	46
	% de linha	54,30%	45,70%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	0,2	-0,2	
Órgãos governamentais	Freqüência	32	24	56
	% de linha	57.10%	42,90%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	0.7	-0,7	
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	18	9	27
	% de linha	66,70%	33,30%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	1,5	-1,5	
Empresas	Freqüência	15	9	24
	% de linha	62,50%	37,50%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	1	-1	
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	7	16	23
	% de linha	30,40%	69,60%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	-2,3	2,3	
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	13	21	34
	% de linha	38,20%	61,80%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	-1,8	1,8	
Recursos diversificados	Freqüência	35	29	64
	% de linha	54,70%	45,30%	100,00%
	Resíduos ajustados padronizados	0,3	-0,3	
Total	Freqüência	145	129	274
	% de linha	52,90%	47,10%	100,00%

O gráfico 9 sugere que as ONGs que dependem de recursos estrangeiros, de organizações internacionais/governos estrangeiros ou de ONGs/filantropia estrangeira, tenderiam a atuar mais freqüentemente em "áreas ou questões novas" (meio ambiente, direitos de minorias, direitos humanos e mobilização/organização do terceiro setor). Na tabela 8 podemos observar que esta tendência é estatisticamente significante para as ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros (os resíduos padronizados ajustados para a célula dependência de recursos de doação oficial e atuação em áreas novas é superior a 2).

CAPÍTULO 6 – ONGs, participação e 'accountability': algumas evidências

Introdução

Esse capítulo, usando os dados coletados pelo *survey* de ONGs descrito no capítulo 5, analisa quais fatores, entre eles a dependência de recursos, explicam as ações perseguidas pelas ONGs para influenciar decisões de políticas públicas bem como as relações de *accountability* por elas estabelecidas.

A primeira parte descreve as questões, hipóteses e variáveis utilizadas nas análises do capítulo. A segunda parte investiga que fatores estão associados ao engajamento dessas organizações em ações para influenciar as decisões de órgãos governamentais ou em práticas de representação. A terceira parte investiga determinantes das relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs. A última parte, a partir das evidências observadas nas sessões 6.2 e 6.3, trata das possibilidades e dos constrangimentos trazidos com a crescente participação das ONGs em decisões de políticas públicas.

6.1 Questões, hipóteses e construção das variáveis

As investigações apresentadas nesse capítulo partem das seguintes questões: (i) Quais ONGs têm maior acesso ou mais freqüentemente se engajam em ações de representação ou pressionam órgãos governamentais? (ii) Quais ONGs mais freqüentemente estabelecem relações de *accountability* ou são submetidas a mecanismos de *accountability* de acordo com o princípio de participação?

A sessão 6.2 se ocupa da primeira questão acima apresentada. As análises que partem dessa questão, bem como aquelas que tratam da questão das relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs, são guiadas pela hipótese geral, sugerida por grande parte da literatura tratada no capítulo 4, de que, uma vez que as ONGs na sua maioria não são autônomas e que competem por recursos financeiros, a dependência de diferentes fontes de recursos influencia a forma de organização e tipos de atividades desenvolvidas por estas organizações.

Investigamos, primeiro, quais ONGs mais freqüentemente se engajam em mobilizações ou ações para pressionar órgãos governamentais. A literatura que trata da assimetria de poder Norte-Sul defende a seguinte hipótese: as ONGs que dependem de recursos estrangeiros, que são maiores e mais profissionalizadas mais freqüentemente se engajariam em mobilizações e ações para pressionar órgãos governamentais.

Diversos estudos discutidos nos capítulos 3 e 4 defendem que as ONGs do Sul estabelecem relações transnacionais para ganhar maior capacidade de influenciar as decisões de diversos *loci* de poder e, especialmente, as decisões de órgãos governamentais quando a estrutura de oportunidade doméstica se mostra mais fechada. Assim, as ONGs que dependem de recursos estrangeiros seriam não só mais capazes como também estariam mais propensas a influenciar as ações de órgãos governamentais. Mais ainda, elas se engajariam em mobilizações e ações para pressionar órgãos governamentais especialmente em áreas e questões em que a estrutura de oportunidades políticas domésticas se mostra mais fechada.

Já a literatura que focaliza a dependência de recursos de órgãos governamentais defende que as ONGs que dependem desta fonte de recursos tendem a ser cooptadas e, portanto, menos freqüentemente se engajariam neste tipo de ação para pressionar as decisões de órgãos governamentais.

Também investigamos quais organizações têm mais acesso e mais freqüentemente influenciam as decisões de órgãos governamentais a partir de canais institucionalizados de participação tais como conselhos setoriais e orçamento participativo. Poderíamos propor uma hipótese parecida com aquela proposta para o engajamento em mobilizações e ações para pressionar órgãos governamentais: ONGs que dependem de recursos estrangeiros e, nesse caso, aquelas que dependem de recursos governamentais, que possuem mais recursos, que são mais profissionalizadas e mais consolidadas teriam maior acesso a estes canais. Entretanto, o acesso não depende somente da capacidade e da propensão das ONGs de participar, como também do desenho institucional desses canais que podem ou não amenizar o impacto das variáveis acima mencionadas.

Por fim, investigamos se há diferentes determinantes para a participação dos canais formais ligados a diferentes níveis de governo. Como vimos no capítulo 2, os

efeitos positivos das experiências de participação da sociedade civil nas decisões de políticas públicas a partir de canais institucionalizados decorreram de características do desenho institucional dos canais. As características mencionadas pela literatura incluem a descentralização e a devolução de poder a unidades locais. Assim, podemos esperar menor efeito do tamanho e profissionalização das ONGs especialmente sobre o acesso a canais institucionalizados das esferas locais ou municipais de governo, e maior peso sobre o acesso a canais formais das esferas estaduais e nacional.

A sessão 6.3 trata de quais ONGs mais freqüentemente estabelecem relações de *accountability* de acordo com o princípio de participação. A dependência de recursos é, novamente, tratada pela literatura pertinente como um importante determinante das relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs. Assim, essa sessão concentra sua análise na seguinte questão: Como a dependência de recursos ou as diferentes estratégias de sobrevivência adotadas pelas ONGs afetam suas relações de *accountability*?

Parte da literatura tratada no fim do capítulo 4 nos sugere as seguintes hipóteses: (i) as ONGs que mantém sua autonomia em termos de recursos financeiros mais freqüentemente estabelecem relações de *accountability* de acordo com princípios de participação; (ii) As ONGs que dependem de recursos estrangeiros, de órgãos governamentais e de empresas menos freqüentemente estabelecem relações de *accountability* para baixo, de acordo com princípios de participação, especialmente se comparadas com ONGs que mantém sua autonomia; (iii) ONGs que diversificam seus recursos são mais capazes de balancear a combinação entre prestação de contas para cima, em direção aos doadores, e para baixo, de acordo com princípios de participação.

Para a investigação das questões e hipóteses acima mencionas, utilizamos, novamente, as variáveis descritas no capítulo 5. Além disso, para medir o engajamento das ONGs em práticas de representação/influência sobre decisões de políticas públicas, criamos as seguintes variáveis:

Mobilizações e ações de pressão sobre órgãos governamentais: para medir se as ONGs tentam influenciar órgãos governamentais a partir de canais informais de participação partimos das respostas que estas ofereceram para a seguinte questão: se entre as atividades que desenvolvem em seus projetos elas promovem mobilizações ou promovem ações para influenciar as decisões do Congresso nacional, do Executivo

nacional ou do governo local. A esta variável dicotômica atribuímos a valor 1 para aquelas que disseram desenvolver estas atividades em seus projetos, e 0 para as demais.

Acesso a canais formais de participação: O acesso a canais formais foi medido a partir de uma variável dicotômica que atribui o valor 1 para ONGs que disseram participar de conselhos setoriais pertencentes a qualquer uma das esferas governamentais (nacional, estadual ou municipal) e/ou no orçamento participativo, e 0 às demais. Ainda medimos o **acesso a conselhos nacionais e estaduais**, a partir de uma variável que atribui o valor 1 para ONGs que disseram participar de conselhos pertencentes às esferas estaduais e nacional e o valor 0 para as demais, e o **acesso a conselhos municipais e orçamento participativo**, a partir de uma variável que atribui o valor 1 para ONGs que disseram participar em conselhos municipais e/ou no orçamento participativo e o valor 0 para as demais.

No que diz respeito ao conceito de *accountability* para ONGs, partimos do pressuposto que, de acordo com o princípio de delegação, as ONGs prestam contas de suas atividades e gastos para as principais agências ou agentes doadores. No que diz respeito a *accountability* de acordo com o princípio de participação, dividimos o conceito em três dimensões, de acordo com os diferentes atores que são "agentes" das relações de *accountability* ou responsabilizam as ONGs por suas ações: (i) *accountability* em direção aos beneficiários/grupos representados; (ii) *accountability* em direção aos pares; e (iii) *accountability* em direção ao público mais amplo/difusa.

***Accountability* para beneficiários/grupos representados:** Como indicador da *accountability* em direção aos beneficiários/grupos representados, foi criada uma variável a partir da combinação das respostas das ONGs às seguintes questões: se elas se consideram organizações da comunidade que funcionam com a participação do seu público-alvo e se consultam seus beneficiários ou grupos representados nas decisões de seus projetos. Esta variável dicotômica atribui valor 1 para as ONGs que disseram ser ONGs de comunidade e que disseram "freqüentemente" ou "sempre" consultar beneficiários ou grupos representados, e o valor 0 para as demais[89].

[89] O conceito de *accountability* envolve não somente a sensibilidade a atores específicos como também a transparência/prestação de contas de gastos. Entretanto observamos um possível viés em direção a respostas positivas para a questão relacionada a prestação de contas formais, a partir de relatórios, em direção aos beneficiários e público-alvo e, portanto, não incluímos esta dimensão receando que este

***Accountability* para pares:** Como indicador das relações de *accountability* para pares partimos das respostas oferecidas pelas ONGs para as seguintes questões: se estas consideram a opinião e se prestam contas de suas atividades através de relatórios ou outros meios para outras ONGs domésticas/sediadas no Brasil. Para esta variável dicotômica atribuímos o valor 1 para as ONGs que disseram considerar "freqüentemente" ou "sempre" a opinião de e/ou que prestam contas para outras ONGs domésticas e 0 para as demais

***Accountability* para público mais amplo/difusa:** Como indicador da *accountability* para o público mais amplo ou *accountability* difusa foi construída uma variável a partir de questões do questionário relacionadas à participação das ONGs em fóruns ou redes sociais de discussão. Partimos do suposto de que as ONGs que estabelecem laços ou se engajam em redes sociais mais inclusivas (*bridging*) se tornam mais sensíveis e tratam de questões mais abrangentes. Assim, esta dimensão de *accountability* trata não somente das ONGs que compartilham uma "comunidade" com outros tipos de organizações tais como a mídia, sindicatos, instituições científicas, igreja, movimentos sociais, outras ONGs domésticas e o público mais amplo, como também da diversidade das relações estabelecidas entre as ONGs e estas outras organizações. Para esta variável foi atribuído o valor 1 para as ONGs que disseram participar em fóruns ou redes com duas ou mais organizações ou atores acima mencionados, e 0 zero para as demais.

6.2 Dependência de recursos e participação

Nesta sessão analisamos quais ONGs se engajam em práticas de representação ou tentam influenciar decisões de políticas públicas seja a partir de canais formais ou informais de participação.

Para cada variável dependente relacionada à participação em decisões públicas apresentamos as seguintes análises: (i) gráfico e tabela de contingência mostrando o cruzamento entre a variável dependência de recursos e cada forma ou tipo de participação ou influência sobre decisões públicas; (ii) regressão logística estimando cada tipo de

---

resultado estivesse mais de acordo com o que as ONGs achavam que seria uma posição desejável e esperada pelos entrevistadores, do que um reflexo de suas práticas.

participação em decisões públicas a partir das variáveis relacionadas à dependência de recursos (tomando a categoria recursos próprios como referência) e outras variáveis relacionadas à organização - orçamento, funcionários remunerados, idade, sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo, área de atuação - que incidem sobre a variável dependente em questão. Ou seja, inserimos na regressão as variáveis cujos coeficientes ou parâmetros estimados se mostraram estatisticamente significantes. Estas diversas estimativas são apresentadas nos anexos.

Observamos primeiro quais ONGs mais freqüentemente organizam mobilizações ou se engajam em ações diretas que visam pressionar órgãos governamentais.

GRÁFICO 10 – Mobilizações e ações de pressão sobre órgãos governamentais de acordo com a dependência de recursos

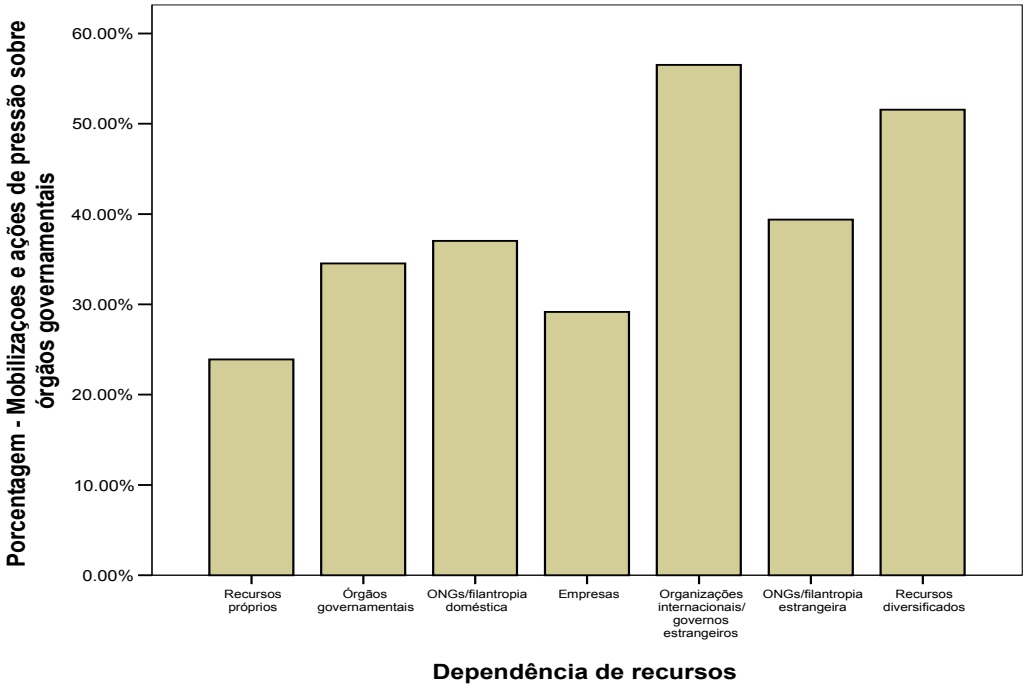


TABELA 9 - Dependência de recursos X mobilizações e ações de pressão sobre órgãos governamentais

Dependência de recursos de:		ONG se engaja em mobilizações ou ações de pressão sobre órgãos governamentais? Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	35	11	46
	% de linha	76,1%	23,9%	100,0%
Órgãos governamentais	Freqüência	36	19	55
	% de linha	65,5%	34,5%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	17	10	27
	% de linha	63,0%	37,0%	100,0%
Empresas	Freqüência	17	7	24
	% de linha	70,8%	29,2%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	10	13	23
	% de linha	43,5%	56,5%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	20	13	33
	% de linha	60,6%	39,4%	100,0%
Recursos diversificados	Freqüência	31	33	64
	% de linha	48,4%	51,6%	100,0%
Total	Freqüência	166	106	272
	% de linha	61,0%	39,0%	100,0%

No gráfico 10 observamos que as ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e de recursos diversificados tendem a se engajar mais freqüentemente em mobilizações e ações para pressionar órgãos governamentais. A tabela 9 indica que, enquanto 56,5% das ONGs que dependem de recursos de doação oficial e 51,6% das ONGs que dependem de recursos diversificados se engajam neste tipo de ação, somente 23,9% das ONGs que dependem de recursos próprios e 29,2% das ONGs que dependem de recursos de empresas o fazem.

As variáveis funcionários remunerados e área de atuação também parecem exercer impacto sobre este tipo de ação (ver anexo A). A tabela 10 apresenta os resultados da regressão logística estimando o engajamento em mobilizações ou ações de pressão sobre órgãos governamentais:

TABELA 10 – Regressão logística estimando mobilizações e ações de pressão sobre órgãos governamentais

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	0,402	0,462	0,384	1,495
ONGs/filantropia doméstica	0,734	0,536	0,171	2,084
Empresas	0,272	0,575	0,636	1,313
Organizações internacionais/ governo estrangeiro	1,126	0,563	0,046	3,082
ONGs/filantropia estrangeira	0,370	0,524	0,480	1,448
Recursos diversificados	1,078	0,445	0,015	2,940
Funcionários remunerados (ln)	0,147	0,095	0,119	1,159
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	0,637	0,267	0,017	1,891
Constante	-1,667	0,404	0,000	0,189

χ^2 do modelo = 20,750 p = 0,008

Como podemos observar na tabela 10, controlando pelas variáveis funcionários remunerados e área de atuação, os coeficientes para as categorias organizações internacionais/governos estrangeiros e recursos diversificados são estatisticamente significantes. As chances estimadas de engajamento em mobilizações ou ações de pressão sobre órgãos governamentais para ONGs que dependem de recursos oficiais são 3,082 e para as ONGs que dependem de recursos diversificados 2,940 vezes as daquelas que dependem de recursos próprios.

A atuação em áreas novas também exerce um efeito positivo. As chances estimadas de participar em mobilizações ou pressões para ONGs que atuam em áreas novas são 1,891 vezes as daquelas que atuam em áreas tradicionais. Talvez o "fechamento" dos canais institucionalizados, faça com que as ONGs busquem outras formas de influenciar decisões de órgãos governamentais. Esta hipótese é investigada mais adiante.

Controlando por dependência de recursos e área de atuação, a variável número de funcionários remunerados deixa de ter um efeito significante sobre este tipo de ação para pressionar as decisões de órgãos governamentais.

De acordo com a literatura pertinente, as ONGs que dependem de recursos de ONGs/filantropia estrangeira teriam não somente capacidade como também motivações para se engajarem neste tipo de ação. Ao menos no período de transição democrática, esta literatura relata que ONGs do Sul buscavam parcerias, especialmente com ONGs do Norte, para pressionar estados em questões relacionadas a direitos humanos (Keck & Sikkink, 1999, 1998). Se atuar em áreas novas ainda se mostra como um importante determinante para o engajamento neste tipo de ação, hoje, as organizações internacionais ou órgãos governamentais estrangeiros parecem ser os principais parceiros das ONGs que tentam "ensinar estados relutantes" ou influenciar as decisões de políticas públicas de seus estados.

Também era esperado que as ONGs que dependem de recursos governamentais perdessem sua autonomia e se mostrassem menos inclinadas a se envolver com este tipo de ação, se comparadas com ONGs autônomas. Entretanto, não encontramos evidências nesta direção.

No que diz respeito à participação em decisões de políticas públicas a partir de canais formais[90], observamos as seguintes tendências:

[90] Vale ressaltar que são poucas as ONGs que disseram participar do orçamento participativo. Desta forma, a maior parte das ONGs que disseram participar de canais formais tem acesso a conselhos setoriais pertencentes às diversas esferas de governo.

GRÁFICO 11 – Acesso a canais formais de participação de acordo com a dependência de recursos

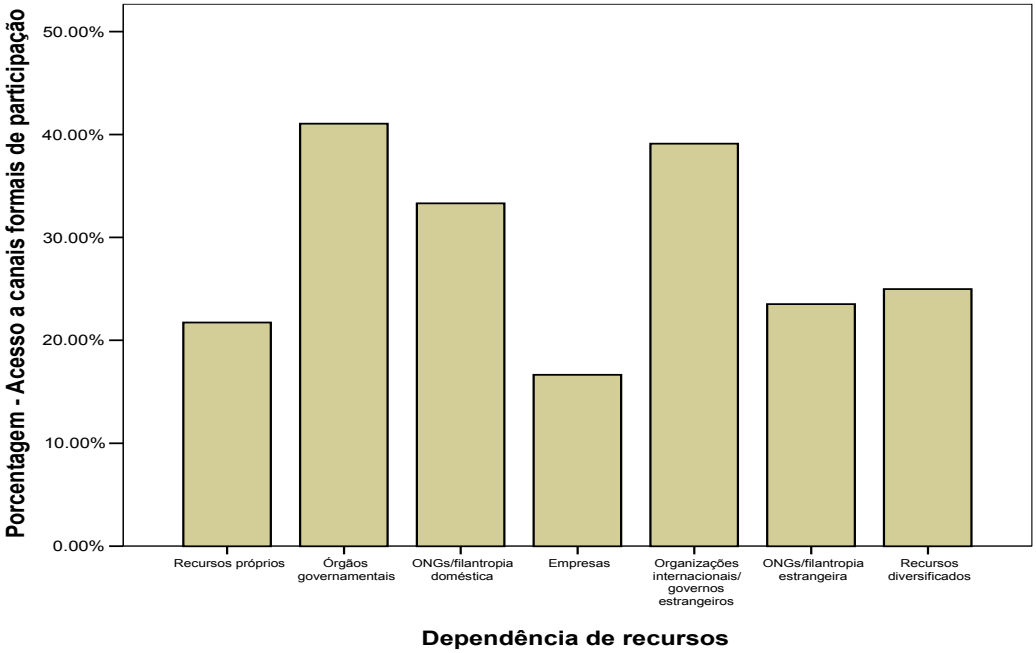


TABELA 11 – Tabela de contingência dependência de recursos X acesso a canais formais de participação

Dependência de recursos de:		ONG têm acesso a canais formais de participação? Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	36	10	46
	% de linha	78,3%	21,7%	100,0%
Órgãos governamentais	Freqüência	33	23	56
	% de linha	58,9%	41,1%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	18	9	27
	% de linha	66,7%	33,3%	100,0%
Empresas	Freqüência	20	4	24
	% de linha	83,3%	16,7%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	14	9	23
	% de linha	60,9%	39,1%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	26	8	34
	% de linha	76,5%	23,5%	100,0%
Recursos diversificados	Freqüência	48	16	64
	% de linha	75,0%	25,0%	100,0%
Total	Freqüência	195	79	274
	% de linha	71,2%	28,8%	100,0%

O gráfico 11 e a tabela 11 indicam que as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais e de organizações internacionais/governos estrangeiros tendem a

ter mais acesso a estes canais formais de participação. Por volta de 40% das organizações que dependem destas fontes de recursos têm acesso a estes canais, em contraposição a somente 21,7% e 16,7% das ONGs autônomas e das que dependem de recursos de empresas, respectivamente.

Novamente, as ONGs que dependem de recursos de ONGs/filantropia estrangeira, mesmo contando com mais recursos organizacionais, não se mostraram mais propensas ou capazes de influenciar políticas públicas a partir destes canais formais de participação. A mesma tendência observamos para as ONGs que dependem de recursos diversificados.

Poderíamos esperar que as variáveis orçamento, funcionários remunerados e idade também exercessem impacto sobre o acesso a estes canais. Isto é, poderíamos esperar maior acesso para ONGs maiores, mais profissionalizadas e mais consolidadas. Entretanto, os coeficientes estimados para estas variáveis não se mostraram significantes (ver anexo B). Somente a área de atuação parece incidir, negativamente, sobre a probabilidade de acesso a canais formais. Estes resultados indicam que, provavelmente, o desenho institucional destes canais é capaz de amenizar o efeito dos recursos financeiros e organizacionais e corroboram com alguns dos estudos tratados no capítulo 2.

TABELA 12 – Regressão logística estimando acesso a canais formais de participação

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	0,922	0,454	0,042	2,514
ONGs/filantropia doméstica	0,520	0,548	0,343	1,681
Empresas	-0,385	0,659	0,559	0,680
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	1,020	0,570	0,074	2,772
ONGs/filantropia estrangeira	0,183	0,464	0,698	1,237
Recursos diversificados	0,183	0,464	0,692	1,201
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-0,661	0,285	0,021	0,516
Constante	-1,010	0,375	0,007	0,364

χ^2 do modelo = 14,760 p = 0,039

A tabela 12 apresenta os resultados da regressão logística estimando acesso a canais formais de participação. No que respeita à dependência de recursos, o coeficiente para ONGs que dependem de recursos governamentais se mostra significante. As chances estimadas de participar de decisões públicas a partir de canais formais de participação das ONGs dependentes desta fonte de recursos são 2,514 vezes as daquelas que dependem de recursos próprios.

Já a atuação em áreas novas, tais como meio ambiente, direitos humanos, questões de gênero, raça ou organização do terceiro setor, exerce um efeito negativo sobre a participação nestes canais formais. Controlando pela variável dependência de recursos, as chances estimadas das ONGs que atuam nesta área de participar em decisões de políticas públicas através destes canais são 0,516 vezes as daquelas que atuam em áreas tradicionais. Ou, dito de outra forma, as chances estimadas das ONGs que atuam em áreas tradicionais são quase duas vezes (1 – exp(-0,661)) as daquelas que atuam em nas áreas novas.

Se a participação nestes canais formais não é restrita a ONGs maiores, mais profissionais e mais estabelecidas, parece ser restrita a ONGs que dependem de recursos governamentais e que atuam em áreas tradicionais. Esta última restrição talvez explique porque as ONGs que atuam em áreas novas mais freqüentemente se engajam em mobilizações ou tentam pressionar as decisões de órgãos governamentais a partir de canais informais. Este seria um tipo de ação possível frente a um maior fechamento da estrutura de oportunidade política doméstica para as áreas e questões novas.

Entretanto, se separamos a variável dependente acesso a canais formais de participação em duas variáveis – acesso a conselhos nacionais e estaduais e acesso a conselhos municipais e orçamento participativo –, observamos tendências distintas.

No que concerne a participação em conselhos nacionais e estaduais, observamos as seguintes tendências:

GRÁFICO 12 – Acesso a conselhos nacionais ou estaduais de acordo com a dependência de recursos

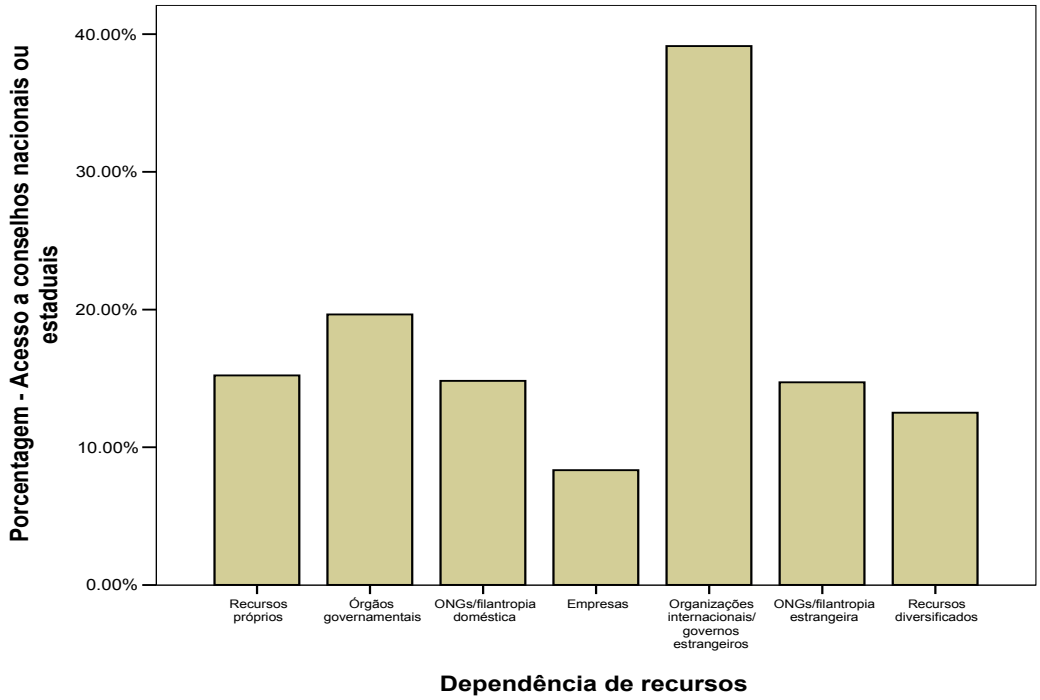


TABELA 13 – Tabela de contingência dependência de recursos X acesso a conselhos nacionais ou estaduais

		Acesso a conselhos nacionais ou estaduais		
Dependência de Recursos de:		**Não**	**Sim**	**Total**
Recursos próprios	**Freqüência**	39	7	46
	% de linha	84,8%	15,2%	100,0%
Órgãos governamentais	**Freqüência**	45	11	56
	% de linha	80,4%	19,6%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	**Freqüência**	23	4	27
	% de linha	85,2%	14,8%	100,0%
Empresas	**Freqüência**	22	2	24
	% de linha	91,7%	8,3%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	**Freqüência**	14	9	23
	% de linha	60,9%	39,1%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	**Freqüência**	29	5	34
	% de linha	85,3%	14,7%	100,0%
Recursos diversificados	**Freqüência**	56	8	64
	% de linha	87,5%	12,5%	100,0%
Total	**Freqüência**	228	46	274
	% de linha	83,2%	16,8%	100,0%

O gráfico 12 e a tabela 13 indicam que uma maior porcentagem das ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros têm acesso a estes conselhos. Quase 40,0% destas ONGs participam destes canais, enquanto menos de 20,0% das ONGs que dependem dos demais recursos o fazem.

Novamente as variáveis orçamento e funcionários remunerados não parecem exercer um efeito sobre o acesso a estes canais de participação. O mesmo ocorreu com a variável área de atuação. Somente a variável idade parece incidir sobre o acesso a conselhos nacionais e estaduais (ver anexo C).

TABELA 14 - Regressão logística estimando acesso a conselhos nacionais e estaduais

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	0,143	0,544	0,793	1,154
ONGs/filantropia doméstica	-0,021	0,687	0,976	0,980
Empresas	-0,659	0,849	0,438	0,517
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	1,084	0,601	0,071	2,957
ONGs/filantropia estrangeira	-0,290	0,653	0,657	0,748
Recursos diversificados	-0,459	0,575	0,425	0,632
Idade (ln)	0,531	0,260	0,041	1,701
Constante	-2,962	0,758	0,000	0,052

χ^2 do modelo = 13,355 p = 0,064

Na regressão logística apresentada na tabela 14, podemos observar que a idade das ONGs exerce um efeito positivo sobre a participação nestes conselhos. Isto é, o modelo estima que o aumento de um desvio padrão da variável idade implica em um aumento de 1,701 ou em 70,1% das chances das ONGs de participar em conselhos nacionais ou estaduais.

Entretanto, se o coeficiente referente à categoria dependência de organizações internacionais/governos estrangeiros se mostrou estatisticamente significante na regressão logística que considerava somente a variável dependente "dependência de

recursos" (ver anexo C), este deixou de ser significante quando introduzimos no modelo a variável idade. Isto indica, de um lado, que a variável idade parece ser mais robusta na explicação do acesso a conselhos estaduais e nacionais e, de outro, que a associação entre a dependência de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e o acesso a estes conselhos, em parte, decorria da consolidação destas organizações.

Por fim, o coeficiente estatisticamente significante encontrado para a variável idade pode ser interpretado como decorrente de uma maior abertura para a participação nestes canais para ONGs mais consolidadas.

No que diz respeito à participação em conselhos municipais ou no orçamento participativo, observamos os seguintes resultados:

GRÁFICO 13 – Acesso a conselhos municipais ou orçamento participativo de acordo com a dependência de recursos

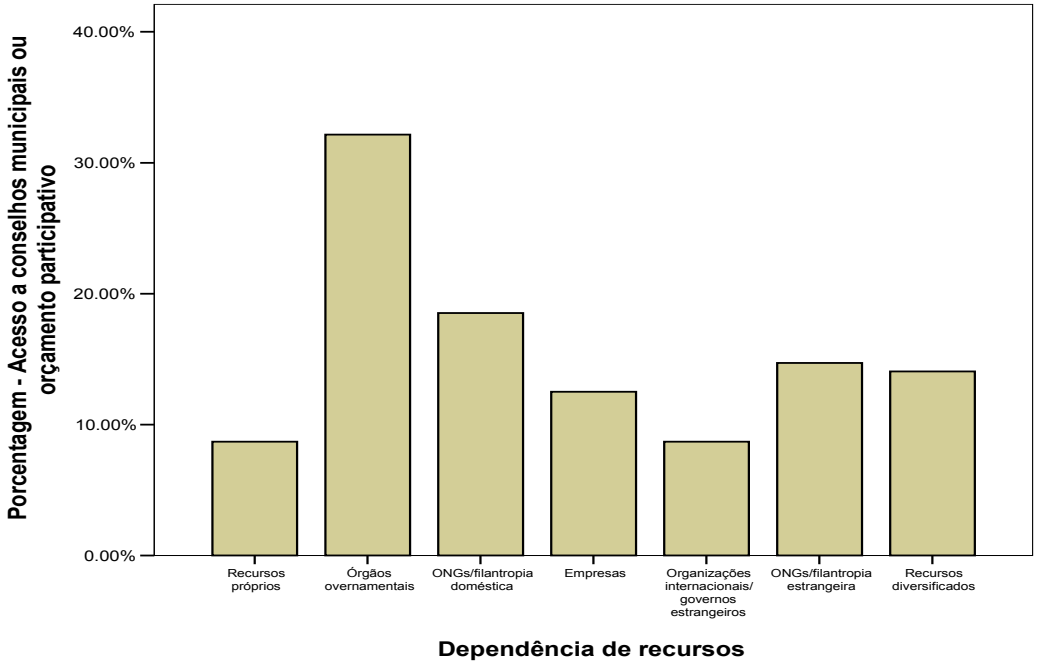


TABELA 15 – Tabela de contingência dependência de recursos X acesso a conselhos municipais e orçamento participativo

Dependência de recursos de:		Acesso a conselhos municipais ou orçamento participativo		
		Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	42	4	46
	% de linha	91,3%	8,7%	100,0%
Órgãos governamentais	Freqüência	38	18	56
	% de linha	67,9%	32,1%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	22	5	27
	% de linha	81,5%	18,5%	100,0%
Empresas	Freqüência	21	3	24
	% de linha	87,5%	12,5%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	21	2	23
	% de linha	91,3%	8,7%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	29	5	34
	% de linha	85,3%	14,7%	100,0%
Recursos diversificados	Freqüência	55	9	64
	% de linha	85,9%	14,1%	100,0%
Total	Freqüência	228	46	274
	% de linha	83,2%	16,8%	100,0%

TABELA 16 - Regressão logística estimando acesso a conselhos municipais ou orçamento participativo

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	1,636	0,606	0,007	5,133
ONGs/filantropia doméstica	0,771	0,730	0,291	2,162
Empresas	0,335	0,818	0,683	1,397
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	0,267	0,921	0,772	1,306
ONGs/filantropia estrangeira	0,786	0,726	0,279	2,194
Recursos diversificados	0,551	0,642	0,391	1,735
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-1,095	0,374	0,003	0,334
Constante	-1,969	0,537	0,000	0,140

χ^2 do modelo = 21,957 p = 0,003

No gráfico 13 e na tabela 15, observamos que uma maior porcentagem de ONGs que dependem de recursos governamentais têm acesso a conselhos municipais ou ao orçamento participativo. Enquanto 32,1% das ONGs que dependem de recursos governamentais participam destes canais, somente 8,7% das ONGs que dependem de recursos próprios o fazem. Esta porcentagem também é reduzida para as ONGs que dependem das demais fontes de recursos.

Novamente os parâmetros estimados a partir das variáveis independentes orçamento, funcionários remunerados e idade não se mostraram estatisticamente significantes. Somente a área de atuação parece incidir sobre a participação em conselhos municipais ou no orçamento participativo (ver anexo D).

A regressão logística estimando esta participação apresentada na tabela 16 indica que a dependência de recursos de órgãos governamentais fortemente incide sobre esta participação. As chances estimadas de participação em conselhos municipais ou no orçamento participativo para as ONGs que dependem desta fonte de recursos são 5,133 vezes as das ONGs que dependem de recursos próprios.

Controlando por dependência de recursos, as chances estimadas para a participação de ONGs que atuam em áreas tradicionais são quase 3 vezes as das ONGs que atuam em áreas novas.

Parece que enquanto o acesso à participação em conselhos nacionais e estaduais tende a privilegiar ONGs mais consolidadas, o acesso a conselhos municipais e orçamento participativo está restrito a ONGs que dependem de recursos do governo e que atuam em áreas tradicionais.

Novamente, o desenho institucional destes canais descentralizados de participação parecem amenizar os efeitos do tamanho, profissionalização, e neste caso também o da consolidação das ONGs, como sugerido pela literatura a cerca do aprofundamento da democracia a partir da proliferação de canais institucionalizados de participação. Entretanto, se, de um lado, estes canais parecem trazer novas possibilidades, de outro, observamos alguns constrangimentos. Primeiro, estes canais parecem estar mais abertos para discussão das áreas tradicionais e, em segundo lugar, mais abertos para as ONGs que dependem de recursos governamentais. Se estas ONGs são cooptadas pelo Estado, isto pode implicar não em uma ampliação das vozes que são ouvidas, mas uma

tendência à participação de organizações que estariam menos propensas a divergir ou contestar as decisões de órgãos governamentais. Ou como defende Cunill (2000), a co-gestão é incompatível com o exercício de *accountability* ou de controle social. Isto é, o controle depende da independência entre atores sociais e estatais.

Em suma, no que diz respeito à dependência de recursos, observamos as seguintes tendências: ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e de recursos diversificados tendem a participar mais de mobilizações e ações para pressionar decisões de órgãos governamentais. De outro lado, as ONGs que dependem de recursos governamentais e de organizações internacionais/governos estrangeiros tendem a mais freqüentemente participar nestas decisões a partir de canais formais.

Como apontado por alguns autores, especialmente Sanyal (1997) a manutenção da autonomia em relação a diversos atores estrangeiros e em relação a órgãos governamentais pode implicar na menor capacidade ou possibilidade das ONGs de exercerem impacto sobre decisões de políticas públicas. Em contrapartida, será que a perda da autonomia financeira ou a dependência destas fontes de recursos implica que as ONGs passam a implementar a agenda ou defender os interesses de seus doadores em detrimento dos interesses de sua população alvo ou de interesses públicos mais amplos? Isto é, será que esta dependência implica que as ONGs deixam de ser responsabilizadas por mecanismos de *accountability* que funcionam a partir do princípio de participação?

Estas questões são tratadas na sessão 6.3.

6.3 ONGs e relações de 'accountability'

Partindo da hipótese de que a dependência de recursos exerce um impacto sobre as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs, esta sessão investiga quais ONGs mais (ou menos) freqüentemente se engajam em relações de *accountability* de acordo com o princípio de participação.

A literatura tratada especialmente no capítulo 4 advertia que as ONGs dependentes de recursos estrangeiros e de órgãos governamentais tenderiam a estabelecer relações de *accountability* para seus doadores, de acordo com o princípio de delegação,

em detrimento de relações de *accountability* para baixo, ou de acordo com princípios de participação.

As evidências apresentadas na tabela 17 fortalecem estas suspeitas:

TABELA 17 - % total de recursos amarrados a projetos de acordo com a fonte

Tipo de Fonte	% total dos recursos que estavam amarrados a projetos
Órgãos governamentais	95,0%
ONG/Filantropia doméstica	84,9%
Empresas	81,8%
Org. internacionais e governos estrangeiros	85,3%
ONGs/filantropia estrangeira	73,6%
Recursos próprios	13,8%
Total	76,9%

Nota: Os dados contidos nesta tabela foram obtidos a partir da informação sobre o orçamento disponível para as ONGs, a porcentagem deste orçamento proveniente de cada fonte e, para cada fonte, a porcentagem que podia ser gasta livremente e a porcentagem que estava amarrada a projetos e atividades contratadas

A tabela 17 mostra a porcentagem total de recursos disponíveis para as ONGs em 2003, proveniente de cada uma das fontes, que estavam destinados a projetos ou atividades contratadas, isto é, que não estavam disponível para serem gastos livremente. Os resultados indicam que a maior parte dos recursos provenientes de fontes próprias podia ser gasta livremente. Em contraposição, 95,0% dos recursos provenientes de órgãos governamentais, 85,3% dos recursos provenientes de organizações internacionais e governos estrangeiros e 84,9% dos recursos provenientes de ONGs/filantropia doméstica estavam destinados a projetos ou atividades contratadas. Desta forma podemos esperar que as decisões das ONGs que dependem destas fontes de recursos estariam mais permeáveis à influência de seus doadores.

Entretanto, será que a dependência de fontes de recursos que se mostram mais amarrados significa que ONGs tendem a implementar as agendas e defender os interesses de seus doadores e a serem menos passíveis de controle e sensíveis aos interesses de seus beneficiários/grupos representados e do público mais amplo?

Para investigar estas questões, seguimos os mesmos passos da sessão anterior (6.2). Para as variáveis dependentes que medem cada tipo de relação de *accountability* de acordo com o princípio de participação (*accountability* para beneficiários/grupos

representados, *accountability* para pares e *accountability* para o público mais amplo ou difusa) apresentamos as seguintes análises: (i) gráfico e tabela de contingência mostrando o cruzamento entre a variável dependência de recursos e cada uma das variáveis usadas como indicadores destes três tipos de *accountability*, (ii) regressão logística estimando o engajamento em cada tipo de relação de *accountability* a partir das variáveis relacionadas à dependência de recursos (tomando a categoria recursos próprios como referência) e outras variáveis relacionadas à organização – orçamento, funcionários remunerados, idade, sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo, área de atuação – que incidem sobre a variável dependente em questão. Ou seja, inserimos na regressão as variáveis cujos coeficientes ou parâmetros estimados se mostraram estatisticamente significantes.

Primeiro, observamos a relação entre a dependência de recursos e as relações de *accountability* para beneficiários/grupos representados estabelecidas pelas ONGs:

GRÁFICO 14 – 'Accountability' para beneficiários/grupos representados de acordo com a dependência de recursos

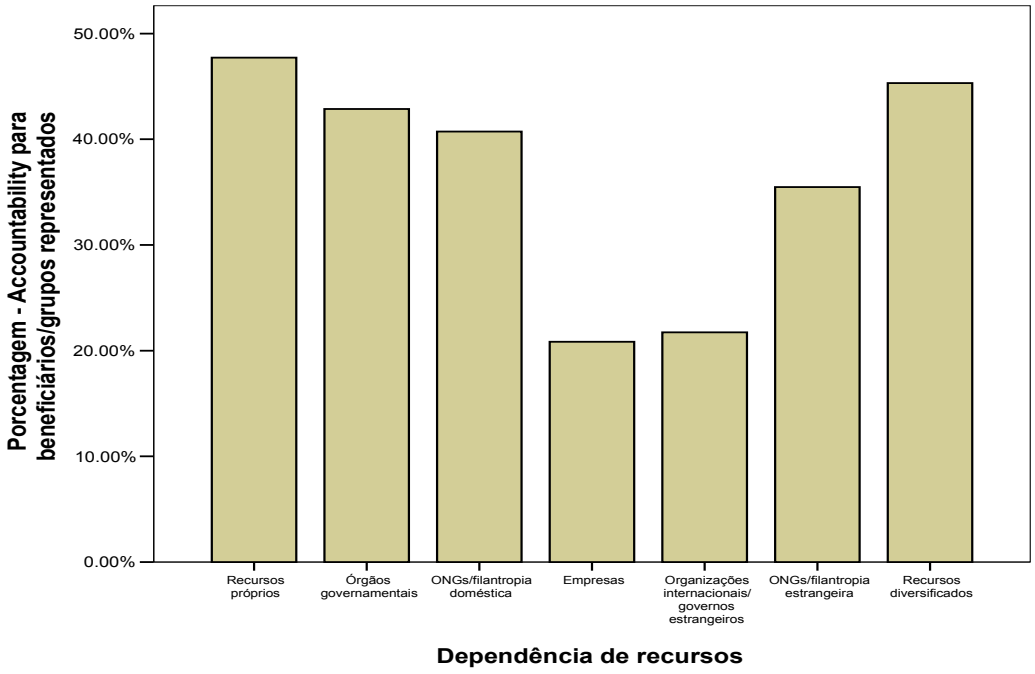


TABELA 18 - Dependência de recursos X 'accountability' para beneficiários/grupos representados

Dependência de Recursos de:		*Accountability* para beneficiários ou grupos representados		
		Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	23	21	44
	% de linha	52,3%	47,7%	100,0%
Órgãos governamentais	Freqüência	32	24	56
	% de linha	57,1%	42,9%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	16	11	27
	% de linha	59,3%	40,7%	100,0%
Empresas	Freqüência	19	5	24
	% de linha	79,2%	20,8%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	18	5	24
	% de linha	78,3%	21,7%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	20	11	31
	% de linha	64,5%	35,5%	100,0%
Recursos diversificados	Freqüência	35	29	64
	% de linha	54,7%	45,3%	100,0%
Total	Freqüência	163	106	269
	% de linha	60,6%	39,4%	100,0%

O gráfico 14 e a tabela 18, fornecem uma primeira imagem da associação entre dependência de recursos e o estabelecimento de relação de *accountability* com beneficiários e/ou grupos representados. As ONGs que dependem de recursos de empresas e de organizações internacionais/governos estrangeiros tendem a se engajar menos neste tipo de relação de accountability. Somente 20,8% das primeiras e 21,7% das últimas declararam consultar ou envolver beneficiários e/ou grupos representados nas decisões de seus projetos, enquanto 47,7% das ONGs autônomas e 45,3% das ONGs que possuem recursos diversificados se engajam neste tipo de relação de *accountability*.

A variável área de atuação também apresentou uma forte relação com a consulta de beneficiários e grupos representados nas decisões das ONGs, enquanto as variáveis tamanho, número de funcionários, idade e sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo parecem não exercer impacto sobre este tipo de *accountability* (ver anexo E).

A tabela 19 apresenta os resultados para a regressão logística estimando a *accountability* em direção a beneficiários e/ou grupos representados:

TABELA 19 - Regressão logística estimando 'accountability' para beneficiários/grupos representados

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de Recursos de:				
Órgãos governamentais	-0,221	0,411	0,591	0,802
ONGs/filantropia doméstica	-0,378	0,503	0,452	0,685
Empresas	-1,330	0,594	0,025	0,264
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	-1,146	0,597	0,050	0,351
ONGs/filantropia estrangeira	-0,431	0,489	0,378	0,650
Recursos diversificados	-0,101	0,399	0,800	0,904
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-0,705	0,264	0,008	0,494
Constante	0,226	0,328	0,491	1,253

χ^2 do modelo = 16,983 p = 0,018

A tabela 19 indica que os coeficientes para as categorias dependência de recursos de empresas e de organizações internacionais/governos estrangeiros são estatisticamente significantes. Controlando pela variável área de atuação, as chances estimadas de estabelecer relações de *accountability* para beneficiários ou grupos representados para ONGs que dependem de recursos de empresas são 0,264 e daquelas que dependem de recursos de organizações internacionais e governos estrangeiros 0,351 vezes as das ONGs que dependem de recursos próprios. Isto é dizer, as chances estimadas das ONGs que dependem de recursos próprios são 3,788 e 2,849 vezes aquelas das ONGs que dependem de recursos de empresas e de doação oficial, respectivamente.

Além disso, podemos observar uma forte relação negativa entre atuação em áreas novas (meio ambiente, gênero, raça, organização do terceiro setor e de mobilizações) e o estabelecimento de relações de *accountability* com beneficiários e grupos de bases. Controlando pela variável dependência de recursos, as chances estimadas para as ONGs que atuam em áreas tradicionais (educação, saúde, assistência

social) são 1/0,494 ou em torno de 2 vezes as das ONGs que atuam em áreas ou questões novas.

Estes resultados nos remetem às tendências observadas pelos estudos recentes sobre o associativismo norte americano realizados por Skocpol (1999b, 2003). De acordo com a autora, os novos movimentos sociais na década de 1960 teriam trazido novas questões à agenda política. Entretanto, devido às mudanças nas instituições governamentais e um conseqüente deslocamento das estruturas de oportunidades políticas, estas acabaram adotando uma organização que não ligava grupos de base às lideranças destas associações civis. Ao contrário, estas novas associações tornaram-se mais centralizadas. Talvez, também no Brasil, as ONGs que atuam nestas áreas novas no intuito de alcançar mais eficiência em suas atividades de *advocacy* e de mobilização – frente ao fechamento de canais formais de participação – estejam adotando processos internos de decisões mais centralizados que excluem grupos de base/público-alvo de suas decisões.

Estes resultados também parecem, ao menos em parte, corroborar com os receios de que ONGs dependentes de recursos estrangeiros estariam se afastando de suas bases. Se não encontramos uma relação estatisticamente significante no que respeita às ONGs que dependem de recursos de ONGs/filantropia estrangeira, esta relação é observada para ONGs que dependem de recursos provenientes de organizações internacionais e/ou organizações governamentais estrangeiras.

Mais ainda, se a perda de autonomia a partir da aproximação a órgãos governamentais e da dependência de recursos desta fonte não parece exercer um impacto sobre esse tipo de relação de *accountability*, a dependência de recursos de empresas parece afetar a capacidade das ONGs de estabelecer relações horizontais com o seu público alvo/beneficiários. Ao menos a preocupação da proximidade de organizações da sociedade civil com o mercado, sobre pena de por em risco seus laços de solidariedade, parece encontrar respaldo nos resultados aqui encontrados.

O mesmo tipo de análise foi realizado para investigar a associação entre dependência de recursos e o estabelecimento de relações de *accountability* em direção aos pares, ou a outras ONGs domésticas:

GRÁFICO 15 – 'Accountability' para pares de acordo com a dependência de recursos

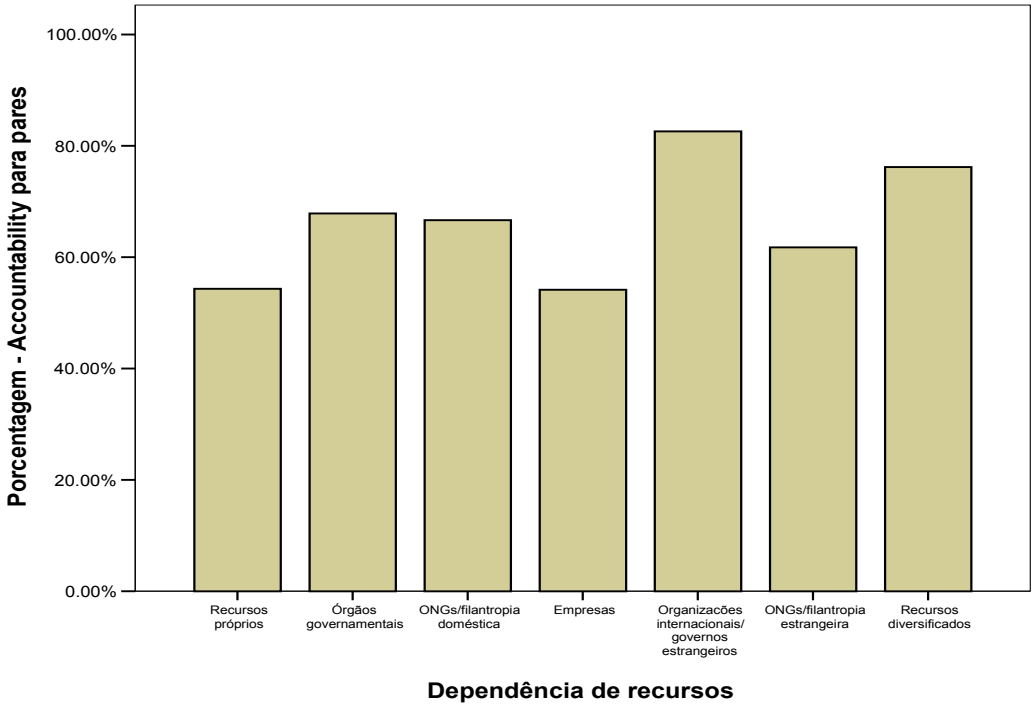


TABELA 20 - Dependência de recursos X 'accountability' para pares

Dependência de Recursos de:		*'Accountability'* para pares Não	Sim	Total
Recursos próprios	Freqüência	21	25	46
	% de linha	45,7%	54,3%	100,0%
Órgãos governamentais	Freqüência	18	38	56
	% de linha	32,1%	67,9%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	9	18	27
	% de linha	33,3%	66,7%	100,0%
Empresas	Freqüência	11	13	24
	% de linha	45,8%	54,2%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	4	19	23
	% de linha	17,4%	82,6%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	13	21	34
	% de linha	38,2%	61,8%	100,0%
Recursos diversificados	Freqüência	15	48	63
	% de linha	23,8%	76,2%	100,0%
Total	Freqüência	91	182	273
	% de linha	33,3%	66,7%	100,0%

O gráfico 15 e a tabela 20 nos sugerem, em primeiro lugar, que as ONGs freqüentemente se engajam neste tipo de relação de *accountability*. Por volta de 2/3 das ONGs disseram consultar ou prestar contas para outras ONGs domésticas. Também observamos que as ONGs dependentes de recursos de organizações internacionais/ governos estrangeiros e aquelas que possuem recursos diversificados apresentam maior probabilidade de consultar e/ou de prestar contas a outras ONGs domésticas. Enquanto 82,6% das ONGs dependentes de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e 76,2% das ONGs que dependem de recursos diversificados estabelecem relações de *accountability* com seus pares, somente 54,3% das ONGs que dependem de recursos próprios e 54,2% das ONGs que dependem de recursos de empresas o fazem.

Neste caso nenhuma das outras variáveis independentes investigadas parece incidir neste tipo de relação de *accountability* (ver anexo F). Assim, a tabela 21 apresenta os resultados da regressão logística estimando a *accountability* para pares, levando em conta somente a variável dependência de recursos:

TABELA 21 – Regressão logística estimando 'accountability' para pares

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de Recursos de:				
Órgãos governamentais	0,573	0,412	0,164	1,773
ONGs/filantropia doméstica	0,519	0,504	0,304	1,680
Empresas	-0,007	0,505	0,988	0,993
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	1,384	0,625	0,027	3,990
ONGs/filantropia estrangeira	0,305	0,461	0,508	1,357
Recursos diversificados	0,989	0,418	0,018	2,688
Constante	0,174	0,296	0,556	1,190

χ^2 do modelo = 10,664 p = 0,053

Podemos observar coeficientes estatisticamente significantes para as categorias dependência de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e de recursos diversificados. As chances estimadas de estabelecer relações de *accountability*

para pares das ONGs que dependem de recursos de doação oficial são quase 4 vezes e das que dependem de recursos diversificados 2,688 vezes as das ONGs que dependem de recursos próprios.

A competição por recursos estrangeiros e especialmente por recursos provenientes de organizações internacionais/governos estrangeiros, contrariando as previsões de diversos estudos tratados no capítulo 4, parece não levar ao isolamento das ONGs ou à menor cooperação com outras ONGs.

Vale ressaltar que a estimativa das relações de *accountibility* para pares, de um lado, mostra quais ONGs são passíveis de controle por outras ONGs domésticas e, de outro, para quais ONGs a manutenção da reputação perante seus pares é um recurso importante. Desta forma, as organizações que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros parecem estar mais integradas e mais passíveis de se comportarem de acordo com padrões e regras determinadas pelo campo ou pelas comunidades ou grupos temáticos de ONGs. Estas organizações também parecem mais preocupadas em manter sua reputação perante seus pares. Estes resultados talvez possam ser explicados a partir das mudanças de financiamento de algumas organizações internacionais. Como por exemplo, de acordo com Fox e Brown (1998a) o Banco Mundial recentemente passou a impor certas exigências para o repasse de recursos ou para financiamento de projetos, tais como a integração com atores locais.

Para as ONGs que dependem de recursos diversificados, mesmo que tenham maior espaço de manobras já que não de dependem de uma única fonte de recurso, a manutenção de sua reputação perante aos pares também parece ser importante. Talvez esta seja uma forma de justificar suas ações, ganhar mais legitimidade e, conseqüentemente, de manter acesso a diversos recursos.

Já as ONGs que dependem de recursos próprios, apesar de estarem mais próximas do seu público-alvo, parecem agir de forma mais isolada, e menos freqüentemente buscam a aprovação ou a manutenção de sua reputação perante seus pares. Conseqüentemente, elas são menos passíveis de controle por outras ONGs.

Por fim, a literatura pertinente previa que as ONGs que estabelecem relações contratuais com órgãos governamentais também se tornariam mais isoladas. Entretanto não observamos evidências nesta direção.

O isolamento de ONGs que dependem de recursos próprios fica ainda mais evidente a partir da análise da associação entre dependência de recursos e *accountability* ao público mais amplo ou difusa:

GRÁFICO 16 – 'Accountability' para o público mais amplo ou difusa de acordo com a dependência de recursos

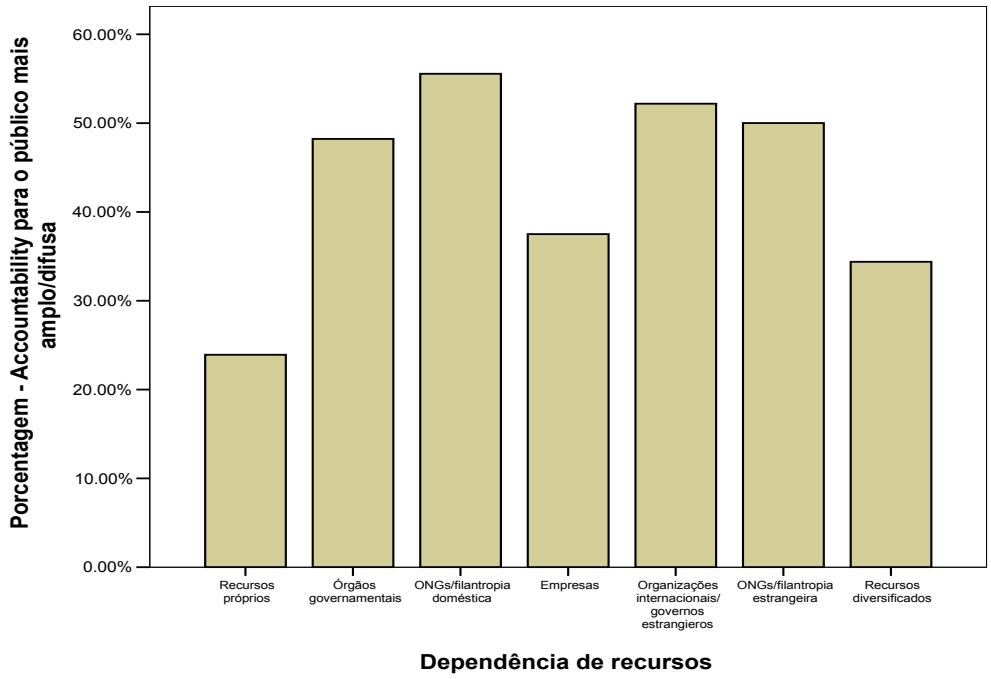


TABELA 22 - Dependência de recursos X 'accountability' para o público mais amplo/ difusa

		Accountability para público mais amplo/difusa		
Dependência de Recursos de:		**Não**	**Sim**	**Total**
Recursos próprios	Freqüência	35	11	46
	% de linha	76,1%	23,9%	100,0%
Órgãos governamentais	Freqüência	29	27	56
	% de linha	51,8%	48,2%	100,0%
ONGs/filantropia doméstica	Freqüência	12	15	27
	% de linha	44,4%	55,6%	100,0%
Empresas	Freqüência	15	9	24
	% de linha	62,5%	37,5%	100,0%
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	Freqüência	11	12	23
	% de linha	47,8%	52,2%	100,0%
ONGs/filantropia estrangeira	Freqüência	17	17	34
	% de linha	50,0%	50,0%	100,0%
Recursos diversificados	Freqüência	42	22	64
	% de linha	65,6%	34,4%	100,0%
Total	Freqüência	161	113	274
	% de linha	58,8%	41,2%	100,0%

O gráfico 16 indica que as ONGs que dependem de recursos governamentais, de ONGs/filantropia doméstica, de organizações internacionais/governos estrangeiros e de ONGs/filantropia estrangeira apresentam maior probabilidade de estabelecer relações de *accountability* mais difusas. De acordo com a tabela 22, por volta de 50% das ONGs dependentes dos recursos acima mencionados disseram participar de fóruns e redes de discussão com organizações/atores diversos. Em contraposição, somente 23,9% das ONGs que dependem de recursos próprios disseram participar.

Neste caso, as estimativas para o engajamento neste tipo de relação de *accountability* a partir das variáveis independentes funcionários remunerados, sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo e área de atuação também se mostraram estatisticamente significantes (ver anexo G).

A tabela 23 apresenta os resultados da regressão logística estimando a *accountability* para o público mais amplo ou difusa a partir destas variáveis:

TABELA 23 – Regressão logística estimando 'accountability' para o público mais amplo/ difusa

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de Recursos de:				
Órgãos governamentais	0,932	0,459	0,042	2,539
ONGs/filantropia doméstica	1,445	0,539	0,007	4,243
Empresas	0,518	0,563	0,358	1,678
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	0,884	0,570	0,121	2,421
ONGs/filantropia estrangeira	0,956	0,521	0,067	2,600
Recursos diversificados	0,276	0,463	0,551	1,318
Funcionários remunerados (ln)	0,211	0,096	0,027	1,235
Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo	0,831	0,310	0,007	2,295
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	0,741	0,270	0,006	2,097
Constante	-2,415	0,479	0,000	0,089

χ^2 do modelo = 32,615 p = 0,000

Controlando pelas outras variáveis inseridas no modelo, o número de funcionários remunerados apresenta um efeito positivo sobre o estabelecimento deste tipo de *accountability* que podemos interpretar da seguinte forma: para o aumento de um desvio padrão na variável número de funcionários remunerados, estima-se um aumento de 23,5% nas chances das ONGs estabelecerem relações de *accountability* difusas.

Também observamos um efeito positivo das variáveis sede no Rio de Janeiro e São Paulo. As chances estimadas de engajamento neste tipo de relação de *accountability* para ONGs sediadas nestas cidades são 2,295 vezes as daquelas sediadas nas demais cidades e no Distrito Federal. De forma similar, observamos que as chances estimadas para as ONGs que atuam em áreas novas são em torno de 2 vezes as daquelas que atuam em áreas tradicionais.

A regressão logística estimando este tipo de *accountability* levando em conta somente a variável dependência de recursos obteve coeficientes significantes para as categorias órgãos governamentais, ONGs/filantropia doméstica, organizações internacionais/governos estrangeiros e ONGs/filantropia estrangeira (ver anexo G). Entretanto, ao inserirmos as variáveis funcionários remunerados, sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo e área de atuação, os coeficientes referentes às categorias organizações internacionais/governos estrangeiros e ONGs/filantropia estrangeira deixam de ser estatisticamente significantes. Parece que ao menos parte da associação entre a dependência de recursos estrangeiros e o engajamento em relações de *accountability* estabelecidos por estas organizações é explicado pela profissionalização e a área em que estas organizações atuam (como vimos na sessão 5,2 as ONGs que dependem desta fonte de recursos tendem a ser mais profissionalizadas e a atuar em áreas novas). Já os coeficientes para as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais e de ONGs/filantropia doméstica permaneceram estatisticamente significantes. As chances estimadas de estabelecer este tipo de *accountability* para as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais são 2,539 e para as que dependem de recursos de ONGs/filantropia doméstica mais que 4 vezes as das ONGs que dependem de recursos próprios.

Novamente, a hipótese de que as ONGs que competem por recursos estrangeiros e/ou recursos governamentais estariam se tornando mais isoladas não é corroborada pelas análises acima apresentadas.

Assim, faria sentido defender a autonomia das ONGs uma vez que as ONGs que dependem de recursos provenientes de organizações internacionais e de órgãos governamentais estrangeiros, bem com aquelas que dependem de recursos de empresas, tendem a não envolver seus beneficiários ou público representado, ou o público mais afetado por suas ações em suas decisões. Entretanto, as ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros, se mostraram mais integradas ao campo das ONGs e a outras organizações cívicas e ao público mais amplo. Portanto, estas se tornam mais passíveis de controle por parte destes atores externos e mais propensas a considerar interesses e questões mais abrangentes.

Já para as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais, não encontramos evidências em direção a menor sensibilidade aos beneficiários ou grupos representados se comparadas com as ONGs autônomas. Além disso, estas organizações se mostraram mais propensas a participar de fóruns e redes que contam com a participação de atores e organizações diversificados. Assim, estas ONGs se mostram mais passíveis de considerar questões e interesses mais abrangentes.

Ao contrário, são as ONGs que dependem de recursos próprios que aparentam ser mais isoladas. Se estas mais freqüentemente consideram os interesses de seus beneficiários/público representado, o mesmo não ocorre em relação a outras ONGs domésticas e ao público mais amplo.

6.4 Dependência de recursos, participação política e relações de 'accountability': possibilidades e constrangimentos

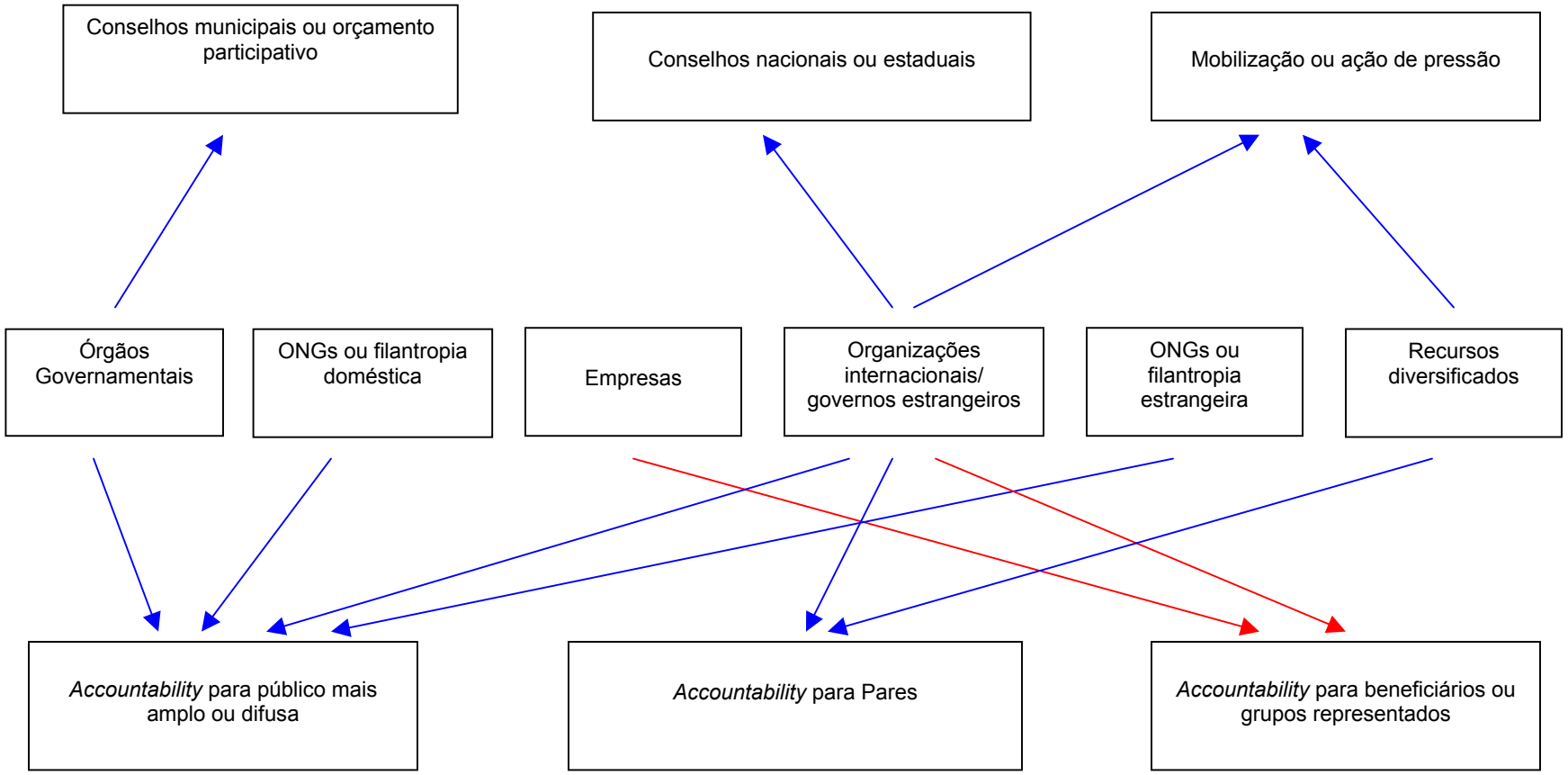
Alguns estudos que tratam da origem das ONGs no Brasil, antes mesmo destas organizações adotarem esta nomenclatura, enfatizam o caráter voluntário e a atuação local destas organizações (Landim, 1993, 2002; Fernandes, 1994). Entretanto, tanto as ONGs mais antigas como as ONGs mais novas passaram a adotar outros tipos de estratégias para garantir sua sobrevivência e sua relevância a partir da ampliação do

escopo de suas ações, profissionalização e da busca de recursos de diversas fontes (Edwards & Hulme, 1992, 1996b; Landim, 2002; Keck, Sikkink, 1998).

A partir das análises apresentadas neste capítulo, pudemos observar que as ONGs que hoje são autônomas ou dependem de recursos próprios representam apenas uma pequena parcela dentro do universo das ONGs. Mais ainda, observamos que a dependência de recursos se mostrou o estimador/previsor mais constante tanto das ações que estas organizações tomam para influenciar as decisões de órgãos governamentais quanto das relações de *accountability* que as ONGs estabelecem de acordo com o princípio de participação. Isto é, a dependência de recursos parece explicar mais estas ações e relações se comparadas como as outras variáveis consideradas (orçamento, funcionários remunerados, idade, localização e área de atuação).

A figura 1 resume os relações observadas entre a dependência de recursos e o engajamento em ações para influenciar órgãos governamentais e as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs:

FIGURA 1 – Dependência de recursos, ações para influenciar órgãos governamentais e relações de 'accountability'



Nota: A figura 1 foi construída a partir das regressões logísticas estimando as seguintes variáveis: acesso a conselhos municipais ou orçamento participativo, acesso a conselhos nacionais ou estaduais, mobilizações e ação de pressão sobre decisões de órgãos governamentais, *accountability* para público mais amplo/difusa, *accountability* para pares, e *accountability* para beneficiários ou grupos representados. Usamos as regressões que incluíram como variável independente somente a dependência de recursos e que tomaram como referência a categoria recursos próprios (ver as tabelas dos anexos A, B, C, D, E, G e a tabela 19). A seta azul significa que a categoria de dependência de recursos apresentou coeficientes positivos e estatisticamente significantes e a seta vermelha coeficientes negativos e estatisticamente significantes em cada regressão logística.

Como podemos observar na figura 1, a dependência de recursos de órgãos governamentais, de organizações internacionais/governos estrangeiros e de recursos diversificados está associada tanto às ações adotadas pelas ONGs para pressionar órgãos governamentais como às relações de *accountability* estabelecidas por estas organizações. Vale lembrar que os recursos provenientes de órgãos governamentais e de organizações internacionais/governos estrangeiros se mostraram mais amarrados a projetos ou atividades contratadas (ver tabela 17) e, portanto, poderíamos esperar maior influência destes doadores sobre as ações das ONGs.

Diversas das tendências observadas neste capítulo e, em especial, aquelas resumidas na figura 1 já haviam sido sugeridas pela vasta literatura que trata da proliferação, organização e possíveis efeitos da influência das ONGs. Entretanto, como mencionado anteriormente, poucas pesquisas empíricas de cunho quantitativo haviam sido realizadas focalizando especificamente o contexto brasileiro ou as ONGs do Sul. A maior parte dos estudos focalizam a atuação de ONGs internacionais ou ONGs do Norte (como por exemplo os trabalhos de Smith e Wiest (2005) e de Anheier e Themudo (2002)).

Desta forma, os resultados aqui apresentados, de um lado, confirmam algumas suspeitas e se contrapõem a ou mostram nuances de outras suposições. De outro, as evidências observadas nos permitem inferir alguns impactos sobre as possibilidades e constrangimentos trazidas para as vozes que são ouvidas ou os interesses que são levados em conta a partir da proliferação das ONGs e a abertura da estrutura de oportunidade política doméstica para a participação destas organizações.

No que diz respeito à hierarquização das ONGs, de fato observamos que as ONGs que dependem de recursos estrangeiros tendem a ser maiores, mais profissionais e mais consolidadas que as ONGs que dependem de recursos domésticos. As ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais, por sua vez, tendem a ser maiores e mais profissionalizadas se comparadas com as ONGs que dependem dos demais recursos domésticos. Entretanto, a literatura pertinente parece não atentar para o fato de que as ONGs que diversificam recursos também apresentam estas mesmas características: são maiores, mais profissionalizadas e mais consolidadas que as ONGs que dependem dos demais recursos domésticos. Se considerarmos, como Sanyal (1997), que as ONGs que

estabelecem laços com diversas instituição são capazes de manter sua autonomia parcial, estas ONGs estariam menos propensas que as ONGs dependentes de uma só fonte de se desviarem de suas missões e de simplesmente implementarem a agenda ou defenderem os interesses de seus doadores. Esta hipótese foi, ao menos em parte, corroborada a partir das evidências acerca das relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs. De um lado, não encontramos evidências que apontassem que as ONGs que dependem de diversas fontes de recursos tendem a menos freqüentemente estabelecer relações de *accountability* com beneficiários/grupos representados, de outro, observamos que elas estão entre as ONGs que apresentaram mais chances de estabelecer relações de *accountability* com outras ONGs domésticas.

Como podemos observar na figura 1, as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais, de organizações internacionais/governos estrangeiros e de recursos diversificados se mostraram mais capazes e/ou mais propensas a influenciar as decisões de órgãos governamentais.

As ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros e de recursos diversificados parecem ter mais capacidade organizacional e propensão a pressionar decisões de órgãos governamentais ou de ter seus interesses ouvidos por estes órgãos se comparadas com àquelas que dependem de recursos próprios.

Como vimos anteriormente, mesmo os canais institucionalizados se mostram abertos à participação de ONGs: 28.8% das ONGs entrevistadas disseram participar de algum destes canais. Se o tamanho e a profissionalização das ONGs não parecem exercer impacto no acesso a estes canais, ainda assim, observamos chances diferenciadas de participação para ONGs dependentes de diferentes fontes de recursos. Observamos que as ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros apresentaram mais chances de participar em conselhos nacionais ou estaduais. Além disso, o acesso aos conselhos municipais ou ao orçamento participativo – estes últimos fruto do processo de descentralização de políticas públicas e da devolução do poder de decisão tanto às instâncias de poder local quanto à sociedade civil – pareceu mais aberto para organizações que dependem de recursos governamentais.

Em suma, seja devido à capacidade e propensão das ONGs de influenciar decisões e pressionar órgãos governamentais ou seja devido à estrutura de oportunidade

política doméstica, observamos que as ONGs possuem oportunidades diferenciadas de participação e influência sobre decisões de políticas públicas. No que diz respeito à dependência de recursos, a balança pende para as ONGs dependentes de recursos de órgãos governamentais, de organizações internacionais/ governos estrangeiros ou que diversificam suas fontes.

Se de um lado podemos esperar que as ONGs que dependem de recursos diversificados sejam capazes de manter sua autonomia parcial, o fato das ONGs que dependem dos outras duas fontes de recursos acima mencionadas, de um lado, estarem entre as maiores e mais profissionalizadas e, de outro, apresentarem maior probabilidade de influenciar decisões públicas ou de se engajarem em práticas de representação poderia significar um forte constrangimento para a questão de que vozes são ouvidas.

O maior acesso de ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais à conselhos municipais ou orçamento participativo nos leva às seguintes questões: será que as ONGs que dependem de recursos governamentais são capazes de se contrapor e contestar as decisões de órgãos governamentais e defender suas missões e os interesses de seus beneficiários ou grupos representados? Ou estas ONGs teriam maior acesso a estes canais justamente porque são cooptadas pelos órgãos governamentais e não se oporiam a estes sob pena de perder recursos de sua principal fonte? Se a resposta para a segunda questão for afirmativa, a participação das ONGs nestes conselhos não representaria uma ampliação em termos de que vozes são ouvidas, já que seriam justamente as ONGs cooptadas por órgãos governamentais aquelas que teriam mais oportunidade de acesso e de participar nas decisões sobre políticas públicas. Além disso, a maior participação destas ONGs nos canais institucionalizados poderia servir como forma de pleitear novos recursos, o que poderia levar a monopolização dos recursos governamentais por umas poucas organizações já cooptadas.

Como vimos anteriormente, se a literatura normativa sobre a sociedade civil e a sociedade civil global concentra seus argumentos e postulados no impacto positivo destas sobre a governança democrática ou sobre a governança global, a literatura que parte das abordagens da dependência de recursos e da assimetria Norte-Sul adota uma posição mais cética quanto a este impacto. Isto porque, de acordo com estas abordagens, as ONGs do Sul estabeleceriam relações assimétricas com doadores estrangeiros e tenderiam a prestar

contas para cima ao invés de para baixo, ou para a população mais afetada por suas ações. Desta forma, a maior propensão ou capacidade de ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais ou governos estrangeiros de participar em canais formais ou informais implicaria em maior influência das agendas do Norte ou dos interesses das principais doadores destas ONGs sobre as políticas públicas e não significaria uma ampliação da influência das vozes ou interesses daqueles mais afetados por estas políticas.

Entretanto, as evidências sobre as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs parecem ser as que mais se desviaram das expectativas e previsões da literatura desenvolvida a partir das abordagens da dependência de recursos e da assimetria Norte-Sul. Vale ressaltar que, como o conceito de *accountability* para ONGs é bastante novo, poucos estudos se engajaram no esforço de operacionalizar e investigar as relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs. A maior parte das conclusões sobre este tema está baseada mais em suspeitas ou suposições do que em evidências empíricas.

As evidências apresentadas neste capítulo ao menos em parte corroboram com algumas das suposições da literatura acima mencionada. As ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros, menos freqüentemente se engajam em relações de *accountability* com seus beneficiários ou grupos representados. Considerando que as ONGs, em geral, tratam de questões sociais e tomam como público-alvo populações mais excluídas de serviços sociais, bens materiais e de participação política, a participação da ONGs que dependem desta fonte de recursos nas decisões de políticas públicas, não estaria contribuindo para que as vozes daqueles mais afetados por suas ações sejam ouvidas. Ou seja, não estaria contribuindo para a ampliação das vozes daqueles que apresentam menor capacidade ou oportunidades de ter seus interesses levado em conta por órgãos governamentais.

Entretanto, observamos que a competição por recursos estrangeiros ou de órgãos governamentais não parece levar ao isolamento destas organizações. Ao contrário, as organizações que dependem destas fontes de recursos se mostraram mais integradas seja ao campo das ONGs seja a outras organizações civis e ao público mais amplo.

As ONGs que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros se mostraram mais integradas ao campo das ONGs, ou seja, mais passíveis

de agir conforme as regras e interesses compartilhados por ONGs domésticas. Além disso, tanto as ONGs que dependem de recursos de órgãos governamentais quanto as que dependem de recursos de organizações internacionais e governos estrangeiros se mostraram mais propensas a participar de redes e fóruns de discussão com diversas organizações da esfera cívica (mídia, instituições científicas, igreja, sindicatos, ONGs domésticas, movimentos sociais, público mais amplo). Este tipo de relação de *accountability* está calcada em laços fracos e carece da dimensão de imposição. Ainda assim, nessas arenas, as ONGs podem compartilhar e discutir questões, agendas e soluções para problemas em áreas específica com outras associações cívicas e estabelecer laços mais inclusivos (*bridging*). Portanto, elas se tornam mais passíveis de considerar interesses e questões também mais abrangentes.

As evidências aqui apresentadas enfraquecem o argumento de que as ONGs dependentes de recursos estrangeiros, especialmente aquelas que dependem de recursos de organizações internacionais/governos estrangeiros, estariam simplesmente implementando a agenda do Norte e que as ONGs que dependem de recursos governamentais seriam cooptadas e seriam menos capazes de tratar de questões mais amplas de interesse público.

As tendências observadas também se contrapõem ao argumento da autonomia das ONGs. Se, de um lado, as ONGs que dependem de recursos próprios parecem ser menores e mais próximas das bases e parecem consultar ou levar em conta mais freqüentemente a opinião de seus beneficiários e/ou público representando, de outro, elas parecem exercer menor impacto sobre políticas públicas. Além disso, estas ONGs se mostraram mais isoladas e, portanto, menos passíveis de levar em conta questões mais abrangentes ou de serem controladas por outras organizações da sociedade civil. Talvez o preço da autonomia seja muito caro: irrelevância, isolamento e incapacidade de tratar de questões mais abrangentes.

Por fim, a literatura que parte de argumentos normativos sobre a sociedade civil e sociedade civil global ignora que nem todas as ONGs têm a mesma capacidade de participar e que nem todos os interesses são levados em contas a partir desta participação. Mais ainda, este balanço vai contra as ONGs autônomas, menores e mais próximas de grupos de base.

Já a literatura que parte da abordagem da dependência de recursos e da assimetria de poder Norte-Sul se mostra mais céticas quanto ao resultado desta participação. Entretanto, parece não se ater o suficiente às inovações organizacionais trazidas com a proliferação das ONGs. Mesmo que estas organizações não contem com membros ou afiliados como as organizações representativas tradicionais, elas formam redes e coalizões com outras organizações, o que as torna mais passíveis de controle e mais sensíveis a questões mais abrangentes.

CONCLUSÃO

A investigação aqui realizada se contrapôs às visões usuais. Tais visões sobre o retorno da sociedade civil, a emergência da sociedade civil global ou da abertura de espaços para atores transnacionais que muito prontamente a elas atribuem qualidades virtuosas ou a capacidade de exercer efeitos positivos sobre a governança democrática ou sobre a governança global. A tese não trata da sociedade civil a partir de uma visão normativa ou avaliativa. Observa como diferentes perspectivas tratam de novos balanços estabelecidos entre sociedade civil e Estado e/ou as novas respostas dadas à questão de quem participa e como se organiza a representação. Mais especificamente, considera como essas perspectivas nos ajudam a compreender os resultados ou o impacto da proliferação de organizações da sociedade civil que não são regidas pelo princípio eleitoral ou possuem membros e afiliados e que freqüentemente se engajam em relações transnacionais e em ações que visam influenciar órgãos governamentais.

Como observado no capítulo 2, as perspectivas que propõem um maior protagonismo da sociedade civil enfatizam a flexibilização dos limites impostos às práticas de autoridade seja a partir da ação política e de mobilizações "extra institucionais", seja a partir da emergência de coalizões de organizações da sociedade civil e de reformadores políticos que elaboraram em conjunto novos experimentos institucionais que incentivam a participação de cidadãos ordinários e/ou de organizações da sociedade civil. Em ambas as perspectivas, a forma de participação da sociedade civil ou de organizações da sociedade civil vão além "do mundo das políticas oficiais" ou das "formas tradicionais de representação".

A flexibilização dos limites impostos a quem participa defendidos pela literatura que trata da globalização e da emergência da sociedade civil global é ainda maior. A partir da multiplicação e fragmentação de identidades, da crescente interdependência e consciência do global, observaríamos novas formas de organização social e de mobilizações que vão além dos limites impostos pelas regras do Estado.

Entretanto, como argumentado anteriormente, essas diversas perspectivas não nos oferecem instrumentos teóricos ou critérios para compreender qual a relação que se estabelece entre as novas organizações da sociedade civil, as ONGs inclusive, e o público

que clamam representar. Não nos fornecem parâmetros para pensar quais interesses essas organizações representam e a partir de que parâmetros clamam estar falando em nome do "interesse público". Enfim, não nos oferecem instrumentos teóricos para compreender em que bases ou a partir de que critérios as ações dessas organizações podem ser legitimadas.

Mesmo dentre as perspectivas que adotam uma posição mais cética, observamos estudos que também não desenvolvem as questões acima referidas, já que desqualificam a pretensão das ONGs de estarem se engajando em práticas de representação. Como vimos no capítulo 3, alguns críticos do conceito da sociedade civil global, não chega a sugerir a retirada das ONGs ou o insulamento dos diversos *loci* de poder à suas ações. Entretanto, argumentam que a base da legitimidade dessas organizações não pode partir da idéia de representatividade, uma vez que a reposta "a quem representam" é vaga e, portanto, não nos oferece respostas ou critérios para tratar das questões acima mencionadas.

Conforme salientado no capítulo 4, a reformulação do conceito de *accountability* de forma a dar conta de mecanismos de controle e responsabilização para as ONGs é capaz de tratar de questões omitidas por grande parte da literatura discutida nos capítulos 2 e 3.

Os proponentes do conceito de *accountability* para ONGs levam em conta o fato delas não representarem uma "comunidade imaginada global" ou serem autorizadas por uma base de referência e que aqueles que "delegam" poder ou financiam as atividades das ONGs não constituem os mesmos grupos ou instituições afetados por suas ações. Os autores que desenvolvem esse conceito defendem que, para lidar com as questões de abuso de poder das ONGs ou, de forma mais geral, de diversos atores operando no sistema mundial, não podemos esperar que os mecanismos de controle e sanção repliquem aqueles característicos da *accountability* democrática. Portanto, os autores enfatizam as seguintes distinções entre as dimensões da *accountability*: de delegação e de participação, interna e externa, processual e moral ou para cima e para baixo.

Assim, a discussão do conceito de *accountability* realizada no capítulo 4 enfatizou que, para tratar da questão da legitimidade das ONGs ou de quais interesses elas representam, seria necessário observar o balanço entre as suas relações da

accountability para cima (em direção a seus doadores) e para baixo (em direção ao público-alvo ou representado, a seus pares e/ou grupos de base).

Além disso, a discussão enfatizatizou que as ONGs freqüentemente participam de redes e coalizões nas quais realizam trocas de valores, de objetivos, de estratégias e de recursos com outras ONGs e outras organizações ou atores da esfera cívica. Nessas redes e coalizões são estabelecidas as "regras do jogo" ou ocorrem "convergência de normas" que, de um lado, significam influência e controle mútuo entre participantes. De outro, significa que, uma vez que as ONGs estabelecem e participam de redes sociais mais inclusivas, elas se tornam mais capazes de tratar de questões ou interesses mais abrangentes.

Em contrapartida, os mecanismos de *accountability* para as ONGs que funcionam a partir do princípio de participação estão baseados no que a literatura pertinente chama de *soft-power* ou poder leve, isto é, não incluem a dimensão de imposição ou de punição. Se a desobediência das regras estabelecidas entre as ONGs ou a divergência de decisões ou critérios estabelecidos no âmbito das redes e coalizões pode significar a perda de reputação para as ONGs, concordamos com Keohane & Grant (2005) que estes mecanismos podem ser menos eficazes no controle e responsabilização de ONGs maiores e mais consolidadas. Nos restringimos a apresentar uma primeira impressão sobre quais ONGs são expostas a que mecanismos de *accountability*. Entretanto, o quão vinculantes são as regras estabelecidas a partir das redes e coalizões em que as ONGs participam é uma questão para futuras investigações. Tal investigação poderia levar a imaginação ou a proposições de como melhorar o funcionamento dos mecanismos de *accountability* para ONGs.

A sistematização desse conceito ainda nos auxiliou na tarefa de investigar o impacto da proliferação das ONGs e a crescente participação dessas organizações em decisões de políticas públicas. Como foi argumentado anteriormente, apesar da sugestão de diversos estudos de que a dependência de recursos afetaria as relações de *accountability* e implicaria na assimetria da capacidade das ONGs de influenciar diversos *loci* de poder, Estados inclusive, contávamos com poucas evidências ou pesquisas empíricas que investigassem essas tendências.

A partir dos dados coletados pelo *survey*, pudemos observar se havia uma hierarquização entre as ONGs, o impacto de diversos fatores, e em especial da dependência de recursos, sobre o engajamento dessas organizações em ações de representação ou para pressionar órgãos governamentais e sobre as relações de *accountability* por elas estabelecidas. Como vimos anteriormente, as evidências observadas até certo ponto corroboram com algumas das tendências sugeridas pela literatura. A variável dependência de recursos foi a mais constante na explicação de ambos o acesso das ONGs a canais formais e informais de participação e de suas relações de *accountability*, mesmo que as tendências observadas não necessariamente tenham seguido a direção prevista por grande parte da literatura, especialmente no que diz respeito às relações de *accountability* estabelecidas pelas ONGs.

Entretanto, é importante ressaltar que, apesar de observarmos certas tendências e padrões de ações para influenciar órgãos governamentais e de relações de *accountability* de acordo com a fonte de recursos das quais as ONGs são dependentes não tratamos esses padrões/tendências como resultados de uma influência direta das agendas ou interesses dos doadores sobre a organização e ações das ONGs. Como vimos anteriormente, a literatura a cerca da assimetria Norte-Sul defende que as relações entre ONGs do Sul e organizações estrangeiras (governamentais ou não governamentais) são caracterizadas não por uma "verdadeira parceria" mas por relações verticais do tipo "patrão-cliente". Além disso, observamos que os recursos provenientes de organizações internacionais/governos estrangeiros e de órgãos governamentais são mais amarrados a projetos ou atividades contratadas, isto é, permitiriam menos espaço para as decisões por parte das ONGs de como gastar esses recursos. De forma similar, Roque (2001), também admite que as agências de cooperação internacional sugerem agendas, temáticas e formatos para os projetos de ONGs do Sul por elas financiados e que, ao menos inicialmente, a relação entre essas agências e as ONGs brasileiras era do tipo doador-receptor. Entretanto, o autor enfatiza que ao longo do tempo, foram constituídos espaços de negociação de projetos e processos de "diálogo" entre agências doadoras e as organizações receptoras de recursos, e as relações estabelecidas entre elas passaram a ser menos assimétricas e se aproximar a de parceria. Assim, partimos do suposto de que o

impacto da dependência de recursos é mediado pela negociação de interesses, objetivos e agendas entre as partes envolvidas.

Observamos também que as ONGs não influenciam órgãos governamentais somente a partir de atividades "extra" institucionais, mas a partir de canais institucionalizados. Como vimos, a estrutura de oportunidade política doméstica no contexto brasileiro parece mais aberta para a participação dessas novas organizações. Entretanto como observamos, nem todas as ONGs apresentam as mesmas chances de acesso a esses canais e a relação entre a dependência de recursos, bem com de outros fatores, e a participação ou acesso das ONGs é mediada pelas possibilidades permitidas pelo desenho institucional desses canais ou pelas estratégias adotadas pelas ONGs a partir da percepção dessas possibilidades.

Ainda assim, esses padrões de participação e de relações de *accountability* implicam em novas possibilidades e constrangimentos para a representação de interesses de diferentes grupos, ou para que vozes são ouvidas, mesmo que esses resultados não tenham sido planejados ou previstos pelas ONGs, pelos diversos doadores ou por órgãos governamentais.

Por fim, se a participação política e as relações de *accountability* variam de acordo com a dependência das ONGs de diferentes fontes de recursos, podemos argumentar que uma mudança na disponibilidade de recursos, acompanhada por diferentes estratégias de sobrevivência perseguidas pelas ONGs, pode trazer novos equilíbrios ou novas oportunidades e constrangimentos às vozes que são ouvidas ou a quais interesses são representados. Também podemos esperar que esses equilíbrios mudem de acordo com uma variação nas estruturas de oportunidade política doméstica dos contextos em que as ONGs operam.

Nesse estudo, observamos um contexto restrito a algumas capitais dos estados brasileiros e tendências referentes a um período específico do tempo. Para aprofundar a investigação das proposições acima mencionadas, seria necessária a realização de um estudo sobre o acesso a canais formais e informais de participação e das relações de *acccountability* das ONGs em contextos que apresentem diferentes disponibilidades de recursos de diversas fontes e/ou que apresentem diferentes estruturas de oportunidade política doméstica (maior ou menor abertura de instituições políticas para a participação

de ONGs, maior ou menor fragmentação da estrutura do estado e/ou diferentes níveis de organização da sociedade civil).

Acreditamos que tais investigações podem contribuir para o aprofundamento da compreensão sobre o impacto da proliferação de ONGs – e da crescente participação dessas organizações em decisões públicas ou envolvimento em práticas de representação – sobre a ampliação da democracia.

BIBLIOGRAFIA

Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development,* 32(3), 447-463.

_____. (2005). Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion. World Bank. *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, no. 82.

Albrow, M. (1997). *The Global Age*. Stanford: Stanford University Press.

Anderson, C. W. (1977). Political design and the representation of interests. *Comparative Political Studies*, 10(1), 127-152.

Anderson, K. & Rieff, D. (2004). 'Global Civil Society': A Sceptical View. In H. Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (Eds.), *Global Civil Society Yearbook 2004*. Oxford: Oxford University Press.

Anheier, J. & Themudo, N. (2002). Organizational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global. In H. Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (Eds.), *Global Civil Society Yearbook 2002*. Oxford: Oxford University Press.

Anheier, H., Glasius, M. & Kaldor, M. (2001). Introducing Global Civil Society. In H. Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (Eds.), *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.

Araújo, A. M. C. & Tapia, J. R. B. (1991). Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias. *BIB*, 32, 1-30.

Atack, I. (1999). Four Criteria of Development NGO Legitimacy. *World Development*, 47(5), 855-864.

Avritzer, L. & Wampler, B. (2004). Participatory Publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, 36(3), 291-312.

Baccaro, L. (2001). Civil Society, NGOs, and Decent Work Policies: Sorting out the Issues. *Decent Work Research Programme*. Discussion Papers DP/127/2001. Generva: International Institute of Labour Studies.

_____. (2002). Civil Society meets the State: a model of associational democracy. *Decent Work Research Programme*. Discussion Papers DP/12/2002. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Bach, J. & Stark, D. (2004). Link, Search, Interact: The co-evolution of NGOs and Interactive Technology. *Theory, Culture & Society*, 21(3), 101-117.

Bartelson, J. (2006). Making Sense of Global Civil Society. *European Consortium for Political Research*, 12(3), 371-395.

Beck, U. (2000). *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press.

_____. (2003). The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective. In H. Anheier, M. Glasius, & M. Kaldor (Eds.), *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.

Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Bendix, R. (1996). *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Edusp.

Berry, J. M. (1999). The rise of Citizen Groups. In T. Skocpol & M. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Bob, C. (2002). "Merchants of Morality". *Foreign Policy*. Mach/April, 36-45.

Bobbio, N. (1988). Gramsci and the Concept of Civil Society. In J. Keane (Eds.), *Civil Society and State: New European Perspective*. London: Verso.

Bruzst, L. & Vedres, B. The politics of civil combination. In V. Peréz-Diáz (Eds.), *Markets and Civil Society*. New York: Berghahn Books, (forthcoming).

Castells, M. (1999). *O Poder da Identidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Chalmers, D. A., Vilas, C. M., Hite, K., Martin, S. B., Piester, K. & Segarra, M. (Eds.). (1997). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation.* New York: Oxford University Press.

Chalmers, D. A., Martin, S. B. & Piester, K. (1997). Associative Networks: New Structures of Representation for Popular Sectors? In D. A. Chalmers, C. M. Vilas, K. Hite, S. B. Martin, K. Piester & M. Segarra (Eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation.* New York: Oxford University Press.

Chandhoke, N. (2002). The Limits of Global Civil Society. In H. Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (Eds.), *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.

Clark, J. (1996). NGO-State Relations: A Review of the Principal Policy Issues. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Cohen, J. L. & Arato, A. (1994). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

Cohen, J. & Rogers, J. (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.

Cunill, N. (2000). Responsabilización por el control social. *United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN)*, de http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf.

Dagnino, E. (1992). Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In R. M. Perissinoto & M. Fuks (Eds.), *Democracia teoria e prática.* Rio de Janeiro: Relume Dumará.

_____. (Org.). (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra Unicamp/IFCH.

Dahl, R. A. (1989). *Um Prefácio à Teoria Democrática.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

_____. (1999). Can international organizations be democratic? A Skeptic's view. In I. Shapiro & C. Hacker-Cordón (Eds.), *Democracy's Edges.* Cambridge: Cambridge University Press.

De Swaan, A. (1988). *In care of the state: health care, education and Welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press.

Della Porta, D., & Tarrow, S. (2005a). *Transnational Protest & Global Activism*. New York: Rowman & Littlefield.

_____. (2005b). Transnational Processes and Social Activism: An Introduction. In D. della Porta & S. Tarrow. *Transnational Protest & Global Activism*. New York: Rowman & Littlefield.

Draibe, S. (1998). A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Cadernos de Pesquisa*, no. 35.

Edwards, B. & Foley, M. W. (1998). Civil Society and Social Capital Beyond Putnam. *American Behavioral Scientist***,** 42(1), 124-139.

Edwards, M. & Hulme, D. (1992). Scaling up NGO impact on development: learning from experience. *Development in Practice*, 2(2), 77-91.

_____. (1996a). *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

_____. (1996b). Too close for comfort? The impact of official aid on

nongovernmental organizations. *World Development*, 24(6), 961-973.

_____. (1996c). Introduction: NGO Performance and Accountability. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

_____. (1996d) Beyond the Magic Bullet? Lessons and Conclusions. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world.* West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

_____. (1997). *NGOs, states and donors: too close for comfort*. New York: St. Martin's Press.

Elias, N. (1993). *O processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização*. Rio de Jeneiro: Jorge Zahar Editor.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Falk, R. (1999a). *Predatory Globalization: A Critique*. Cambridge: Polity Press.

_____. (1999b). World Prisms: The Future of Sovereign States and International Order. *Harvard International Review*, 21(3), 30-35.

Fearson, J. D. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fernandes, R. C. (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Fiorina, M. (1999). Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement. In T. Skocpol & M. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Fisher, W. F. (1997). Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices. *Annual Review of Anthropology*, 26, 439-464.

Fox, J. A. (2000). *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion.* Trabalho apresentado em: "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America." The Helen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame.

_____. & Brown, D. (1998a). Accountability within Transnational Coalitions. In L. D. Brown & J. A. Fox (Eds.), *The Struggle for Accountability: the World Bank,*

NGOs, and Grassroots Movements. Cambridge: The MIT Press.

_____. (1998b). Introduction. In L. D. Brown & J. A. Fox (Eds.), *The Struggle for Accountability: the World Bank, NGOs, and Grassroots Movements.* Cambridge: The MIT Press.

_____. (Eds.). (1998c). *The Struggle for Accountability: the World Bank, NGOs, and Grassroots Movements.* Cambridge: The MIT Press.

Fowley, M. W. & Edwards, B. (1996). The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy*, 7(3), 38-52.

_____. (1998). Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in comparative Perspective. *American Behavioral Scientist*, 42(1), 5-20.

Fowler, A. F. (1996). Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas, and a Way Ahead. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Beyond the Magic Bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Fung, A. & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovation in empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.

Giner, S. (1995). Civil Society and its Future. In J. A. Hall (Eds.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.

Grant, R. W., & Keohane, R. O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *The American Political Science Review*, 99(1), 29-43, 2005.

Gurza Lavalle, A.; Hutzanger, P. P. & Castello, G. (2006a). Representação Política e Organizações Civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais***,** 21(60), 43-66.

_____. (2006b). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, 67, 49-103.

Gurza Lavalle, A. G.; Acharya, A.; Houtzager, P. P. (2005). Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo. *World Development*, 33(6), 951-964.

Hall, J. A. (1995). In Search of Civil Society. In Hall, J. A. (Eds.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.

_____. (Eds.). (1995). *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.

Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Stanford: Standord University Press.

_____. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.

_____. (1999). The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization. In I. Shapiro & C. Hacker-Cordón (Eds.), *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2003). *Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective***.** Centre for the Study of Global Governance. London School of Economics and Political Science.

Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29(1), 131-163.

Hindess, B. (1994). Citizenship in the Modern West. In Turner, B. (Eds.), *Citizenship and Social Theory***.** London: Sage.

Horochovski, R. R. (2003). Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos. *Em Tese*, 1(1), 109-127.

IBGE. (2004). *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*. 2ed. Rio de Janeiro: IBGE.

Kaldor, M. (2003). Civil Society and Accountability. *Journal of Human Development*, 4(1), 5-27.

_____. (2005). The idea of global civil society. *International Affairs*, 79(3), 583-593.

Keane, J. (Eds.). (1988a). *Civil Society and State: New European Perspective*. London: Verso.

_____. (1988b). Introduction. In J. Keane (Eds.), *Civil Society and State: New European Perspective*. London: Verso.

_____. (1988c). Despotism and Democracy: The Origins and Development of the Distinction between Civil Society and the State: New European Perspectives. In J. Keane (Eds.), *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London: Verso.

_____. (1998). *Civil Society: Old Images, New Visions*. Cambridge: Polity Press.

_____. (2003). *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press.

Keck, M., & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca: Cornell University Press.

_____. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(1), 89-101.

Kenney, C. D. (2003). Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In S. Mainwaring, C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Keohane, R. O. (2002). Commentary on the democratic accountability of non-governmental organizations. *Chicago Journal of International Law*, 3(2), 477-479.

_____. (2003). Global Governance and Democratic Accountability. In D. Held & M. Koenig-Archibugi (Eds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. London: Polity Press.

_____. & Nye, J. S. J. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349.

Khagram, S., Riker, J. V. & Sikkink, K. (Eds.). (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

_____. (2002). From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics. In S. Khagram, J. V. Riker & K. Sikkink (Eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Kocka, J. (2004). Civil Society from a historical perspective. *European Review*, 12(1), 65-79.

Krouse, R. W. (1982). Two Concepts of Democratic Representation: James and John Stuart Mill. *The Journal of Politics*, 44(2), 509-537.

Kumar, K. (1993). Civil society: an inquiry into the usefulness of a historical term. *British Journal of Sociology*, 44(3), 375-395.

Landim, L. (1993). *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome.* Tese de Doutorado, Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro.

_____. (2002). Experiência militante: Histórias das assim chamadas ONGs. *Lusotopie*, 1, 215-239.

Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

McAdam, D., McCarthy, J. D. & Zald, M. N. (1996). Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on social movements. In D. McAdam, J. D. McCarthy & M. N. Zald (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

_____. & Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004). Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, Paper No. 76.

Marshall, T. H. (1988). *Cidadania e Classe Social***.** Brasília: Fundação Projeto Rondom.

Michels, R. (1972). *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.* 2ed. Buenos Aires: Amorrortu editores, 2v.

Merllucci, A. (1988). Social Movements and the Democratization of Everyday Life. In J. Keane (Eds.), *Civil Society and State: New European Perspective*. London: Verso.

Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World***.** Boston: Beacon Press.

Moore, D. S. & McCabe, G. P. (1996). *Introduction to the Practice of Statistics*. 4ed. New York: Freeman and Company.

Moreno, E., Crisp, B. F. & Shugart, M. S. (2003). The Accountability Deficit in Latin American. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Mouzelis, N. (1995). Modernidade, Late Development and Civil Society. In J. A. Hall (Eds.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.

Mulgan, R. (2000). 'Accountability': an ever-expanding concept? *Public Administration*,

78(3), 555-573.

Munck, R. (2002). Global Civil Society: Myths and Prospects. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 13(4), 349-361.

O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.

_____. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.

_____. (1999). Horizontal Accountability in New Domocracies. In A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder CO and London: Lynne Rienner.

_____. (2003). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America.* New York: Oxford University Press.

Offe, C. (1994). *Capitalismo Desorganizado***.** 2ed. São Paulo: Brasiliense.

Oxhorn, P. (1995). From Controlled Inclusion to Coerced Marginalization: The Struggle for Civil Society in Latin America. In J. A. Hall (Eds.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press.

Panitch, L. (1977). The development of corporatism in liberal democracies. *Comparative Political Studies***,** 10(1), 61-90.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. London: Cambridge University Press.

Paul, S. (1992). Accountability in Public Services: Exit, Voice, and Control. *World Development***,** 20(7), 1047-1060.

Pearce, J. (1997). Between co-option and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *NGOs, states and donors: too close for confort.* New York: St. Martin's Press.

Pérez-Diáz, V. M. (1993). *The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain*. Cambridge: Harvard University Press.

_____. (1995). The Possibility of Civil Society: Traditions, Character and Challenges. In Hall, J. A. (Eds.), *Civil Society: Theory, History, Comparison.* Cambridge: Polity Press.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York; London, Harper & Row.

Pitkin, F. H. (1967). *The concept of representation*. Bekerley: University of California Press.

Powell, W. W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior***,** 12, 295-336.

_____. & Di Maggio, P. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Powers, A. D. & Xie, Y. (2000). *Statistical Methods for Categorical Data Analysis*. San Diego: Academic Press.

Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. (1999). Elections and Representation. In A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro: FGV.

_____. (2000). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.

Reis, E. P. (1996). Reinhard Bendix, uma Introdução. In Bendix, R. *Construção Nacional e Cidadania***.** São Paulo: Edusp.

_____. (1998a). O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. In E. P. Reis. *Processos e escolhas: estudos da sociologia política*. Rio de Janeiro: Contracapa.

_____. (1998b). Mercado, Estado e cidadania: as estratégias brasileiras de desenvolvimento. In E. P. Reis, E. *Processos e escolhas: estudos da sociologia política*. Rio de Janeiro: Contracapa.

_____. (1998c). *Processos e escolhas: estudos da sociologia política*. Rio de Janeiro: Contracapa.

_____. (2003). A Global World. Multiple Angles, One Sociological Community. *Current Sociology*, 51(2), 113-122.

Risse-Kappen, T. (1995). Bringing transnational relations back in: introduction. In Risse-Kappen, T. (Eds.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions.* Cambridge: Cambridge University Press.

Robertson, R. (1992). Globalization, Social Theory and Global Culture. London: Sage Publication.

Roque, A. P. (2001). Cooperação Internacional e Democracia: As Agências não-governamentais Européias e as ONGs no Brasil. Tese de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.

Rueschemeyer, D., Stephens, E. H. & Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Salamon, L. (1998). A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. *Revista de Administração*, 33(1), 5-11.

Santos, W. G. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

_____. (1993). *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

Sanyal, B. (1997). NGO's self-defeating quest for autonomy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 554, 21-32.

Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.* Boulder CO and London: Lynne Rienner.

Schmitter, P. C. (1974). Still a Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.

_____. (1977). Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 10(1), 7-38.

_____. (1998). Continúa el Siglo del Corporatismo? In J. Lanzaro (Eds.), *El fin de siglo del corporativismo*. Caracas: Nueva Sociedad.

_____. & Streeck,W. (1985). Community, Market, State - and Association? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review,* 1(2), 119-138.

Schwartzman, S. (1982). *Bases do Autoritarismo Brasileiro.* Rio de Janeiro: Editora Campus.

Shaw, M. (2003). The Global Transformation of the Social Sciences. In H. Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (Eds.), *Global Civil Society Yearbook 2003*. Oxford: Oxford University Press.

Sikkink, K. (2002). Restructuring World Politics: The Limits and Asymmetries of Soft Power. In S. Khagram, J. V. Riker & K. Sikkink (Eds.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

_____. (2005). Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition. In D. della Porta & S. Tarrow (Eds.), *Transnational Protest & Global Activism.* New York: Rowman & Littlefield.

Skocpol, T. (1996). Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files – Unravelling From Above. *The American Prospect*, 7(25), 20-25.

_____. (1999). Advocates without members: the recent transformation of American civic life. In T. Skocpol & M. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy.* Washington D. C.: Brookings Institution Press.

_____. (2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life.* Norman: University of Oklahoma Press.

_____. & Fiorina, M. (1999). Making Sense of the civic Engagement Debate. In T. Skocpol & M. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy.* Washington D. C.: Brookings Institution Press.

Smillie, I. (1995). *The Alms Bazaar: Altruism under fire - non-profit organizations and international development*. London: Intermediate Technology Publications Ltd.

Smith, J., Wiest, D. (2005). The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association. *Social Forces*, 84(2), 621-646.

Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy,* 11(4), 147-158.

_____. (2003). Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In S. S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Sorj, B. (2005). *Sociedades Civis e Relações Norte-Sul: ONGs e Dependência*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Spiro, P. (2002). Accounting for NGOs. *Chicago Journal of International Law*, 3(1), 161-169.

Stark, D., Bruszt, L. & Vedres, B. (2006). Rooted Transnational Publics: Integrating Foreign Ties and Civic Activism. *Theory and Society,* 35(3), 323-349.

Tandon, R. (1996). Board Games: Governance and Accountability in NGOs. In M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Beyond the Magic Bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Tarrow, S. (2001). Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics. *Annual Review of Political Science*, 4, 1-20.

_____. (2004). *The Dualities of Transnational Contention: "Two Activist Solitudes" or a New World Altogether*. Paper prepeared for the Tenth Anniversary Issue of Mobilization, Cornell University.

_____. & McAdam, D. (2005). Scale Shift in Transnational Contention. In D. della Porta & S. Tarrow (Eds.), *Transnational Protest & Global Activism*. New York: Rowman & Littlefield.

_____. & della Porta, D. (2005). Conclusion: "Globalization", Complex Internationalism, and Transnational Contention. In D. della Porta & S. Tarrow (Eds.), *Transnational Protest and Global Activism.* New York: Rowman & Little Filed Publishers, INC.

Tatagiba, L. (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In E. Dagnino. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra Unicamp/IFCH.

Taylor, R. (2002). Interpreting Global Civil Society. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organziations*, 13(4), 339-347.

Teixeira, A. C. C. (2002). A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In E. Dagnino (Eds.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra Unicamp/IFCH.

Tilly, C. (1975). Reflections on the History of European State Making. In Tilly, C. (Eds.) *The formation of national state in Western Europe*. Princenton: Princenton University Press.

Tocqueville, A. (1998). *A Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes.

Turner, B. (1986). *Equality.* Chichester: Ellis Horwood.

_____. (1989). *Status.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

_____. (1990). Outline of a Theory of Citizenship. In B. Turner & P. Hamilton (Eds.). *Citizenship: critical concepts*. London: Routledge.

_____. (1993a). (Eds.). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage.

_____. (1993b). Contemporary problems in the theory of citizenship. In B. Turner (Eds.), *Citizenship and Social Theory.* London: Sage.

Urbinati, N. (2000). Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation.

Political Theory, 28(6), 758-786.

Verba, S., Scholozmen, K. & Brady, H. (1999). Civic participation and equality problem. In T. Skocpol & M. Fiorina (Eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Vakil, A. C. (1997). Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development,* 25(12), 2057-2070.

Wagner, P. (1994). *A sociology of modernity: Liberty and discipline*. London: Routledge.

Wapner, P. (2002). Defending accountability in NGOs. *Chicago Journal of International Law*, 3(1), 197-205.

Wang, S. (2000). Money and Autonomy. Dilemma Faced by the Nonprofit Sector. (unpublished)

_____. (2006). Money and Autonomy: Patterns of Civil Society Finance and Their Implications. *Studies in Comparative International Development*, 40(4), 3-29.

Ward, J. H. J. (1963). Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function. *Journal of the American Statistical Association,* 50(301), 236-244.

Weber, M. (1958). *The City*. New York: Free Press.

_____. (2000). *Economia e Sociedade***.** 3ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. V.1.

Wolfe, A. (1989). *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Yanacopulos, H. (2005). The strategies that bind: NGO coalition and their influence. *Global Networks*, 5(1), 92-110.

ANEXO A – Regressões logísticas estimando mobilizações ou ações de pressão sobre órgãos governamentais

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	0,518	0,447	0,246	1,679
ONGs/filantropia doméstica	0,627	0,528	0,235	1,872
Empresas	0,270	0,567	0,634	1,310
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	1,420	0,544	0,009	4,136
ONGs/filantropia estrangeira	0,727	0,496	0,143	2,068
Recursos diversificados	1,220	0,427	0,004	3,387
Constante	-1,157	0,346	0,001	0,314

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	0,052	0,030	0,085	1,054
Constante	-1,074	0,376	0,004	0,342

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários remunerados (ln)	0,175	0,081	0,031	1,191
Constante	-0,840	0,214	0,000	0,432

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	0,179	0,176	0,307	1,197
Constante	-0,914	0,457	0,045	0,401

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo	-0,139	0,262	0,595	0,870
Constante	-0,357	0,220	0,106	0,700

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	0,679	0,241	0,005	1,969
Constante	-0,790	0,172	0,000	0,454

ANEXO B – Regressões logísticas estimando acesso a canais formais de participação

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	0,920	0,449	0,040	2,509
ONGs/filantropia doméstica	0,588	0,543	0,279	1,800
Empresas	-0,329	0,654	0,615	0,720
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	0,839	0,557	0,132	2,314
ONGs/filantropia estrangeira	0,102	0,540	0,850	1,108
Recursos diversificados	0,182	0,459	0,692	1,200
Constante	-1,281	0,357	0,000	0,278

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	0,009	0,030	0,762	1,009
Constante	-0,907	0,368	0,014	0,404

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários remunerados (ln)	0,154	0,085	0,071	1,167
Constante	-1,197	0,229	0,000	0,302

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	0,301	0,188	0,109	1,352
Constante	-1,639	0,496	0,001	0,194

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo	-0,373	0,274	0,173	0,689
Constante	-0,606	0,227	0,008	0,545

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-0,538	0,258	0,037	0,584
Constante	-0,627	0,167	0,000	0,534

ANEXO C – Regressões logísticas estimando acesso a conselhos nacionais ou estaduais

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	0,309	0,531	0,561	1,362
ONGs/filantropia doméstica	-0,032	0,680	0,963	0,969
Empresas	-0,680	0,845	0,421	0,506
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	1,276	0,592	0,031	3,582
ONGs/filantropia estrangeira	-0,040	0,635	0,949	0,961
Recursos diversificados	-0,228	0,558	0,682	0,796
Constante	-1,718	0,410	0,000	0,179

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	0,003	0,036	0,923	1,003
Constante	-1,532	0,437	0,000	0,216

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários remunerados (ln)	0,085	0,100	0,395	1,089
Constante	-1,700	0,269	0,000	0,183

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	0,457	0,223	0,041	1,579
Constante	-2,708	0,605	0,000	0,067

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo	-0,499	0,317	0,115	0,607
Constante	-1,179	0,256	0,000	0,308

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-0,059	0,301	0,844	0,942
Constante	-1,493	0,206	0,000	0,225

ANEXO D – Regressões logísticas estimando acesso a conselhos municipais ou orçamento participativo

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de recursos de:				
Órgãos governamentais	1,604	0,596	0,007	4,974
ONGs/filantropia doméstica	0,870	0,721	0,227	2,386
Empresas	0,405	0,809	0,616	1,500
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	0,000	0,906	1,000	1,000
ONGs/filantropia estrangeira	0,594	0,713	0,405	1,810
Recursos diversificados	0,541	0,635	0,394	1,718
Constante	-2,351	0,523	0,000	0,095

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	0,035	0,039	0,370	1,036
Constante	-1,952	0,491	0,000	0,142

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários remunerados (ln)	0,199	0,105	0,058	1,220
Constante	-2,080	0,296	0,000	0,125

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	-0,081	0,233	0,728	0,922
Constante	-1,457	0,597	0,015	0,233

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede no Rio de Janeiro ou em São Paulo	0,102	0,352	0,772	1,108
Constante	-1,712	0,301	0,000	0,181

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-1,082	0,347	0,002	0,339
Constante	-1,221	0,190	0,000	0,295

ANEXO E – Regressões logísticas estimando 'accountability' para beneficiários/ grupos representados

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de Recursos de:				
Órgãos governamentais	-0,197	0,405	0,627	0,821
ONGs/filantropia doméstica	-0,284	0,494	0,566	0,753
Empresas	-1,244	0,586	0,034	0,288
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	-1,190	0,589	0,043	0,304
ONGs/filantropia estrangeira	-0,507	0,482	0,293	0,602
Recursos diversificados	-0,097	0,393	0,805	0,907
Constante	0,595	0,311	0,056	1,812

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	-0,025	0,028	0,383	0,976
Constante	-0,150	0,343	0,661	0,861

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários Remunerados (ln)	-0,044	0,080	0,585	0,957
Constante	-0,343	0,205	0,094	0,710

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	0,252	0,177	0,153	1,287
Constante	-1,079	0,460	0,019	0,340

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede Rio de Janeiro ou São Paulo	0,108	0,267	0,686	1,114
Constante	-0,517	0,227	0,023	0,596

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-0,782	0,245	0,001	0,457
Constante	-0,089	0,160	0,577	0,915

ANEXO F – Regressões logísticas estimando‘accountability’ para pares

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	0,019	0,029	0,504	1,019
Constante	0,530	0,349	0,129	1,699

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários Remunerados (ln)	0,005	0,084	0,950	1,005
Constante	0,753	0,214	0,000	2,124

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	-0,292	0,184	0,113	0,747
Constante	1,484	0,484	0,002	4,410

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede Rio de Janeiro ou São Paulo	0,233	0,272	0,390	1,263
Constante	0,588	0,228	0,010	1,800

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	-0,034	0,248	0,890	0,966
Constante	0,770	0,171	0,000	2,160

ANEXO G – Regressões logísticas estimando 'accountability' para público mais amplo/difusa

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Dependência de Recursos de:				
Órgãos governamentais	1,041	0,429	0,015	2,833
ONGs/filantropia doméstica	1,116	0,511	0,029	3,051
Empresas	0,531	0,539	0,325	1,700
Organizações internacionais/ governos estrangeiros	1,304	0,538	0,015	3,683
ONGs/filantropia estrangeira	1,041	0,480	0,030	2,833
Recursos diversificados	0,531	0,424	0,210	1,700
Constante	-1,041	0,336	0,002	0,353

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Orçamento (ln)	0,047	0,028	0,099	1,048
Constante	-0,533	0,345	0,109	0,575

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Funcionários Remunerados (ln)	0,234	0,081	0,004	1,264
Constante	-0,823	0,212	0,000	0,439

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Idade (ln)	-0,188	0,174	0,281	0,829
Constante	0,144	0,447	0,747	1,155

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Sede Rio de Janeiro ou São Paulo	0,899	0,280	0,001	2,457
Constante	-0,992	0,244	0,000	0,371

	B	S.E.	Sig.	Exp (B)
Área de atuação: meio ambiente, direitos humanos, terceiro setor	0,558	0,236	0,018	1,747
Constante	-0,600	0,166	0,000	0,549

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo