



Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina





Coleção *O Estado da Democracia na América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj e Sérgio Fausto

A coleção *O Estado da Democracia na América Latina* é parte do projeto Plataforma Democrática, uma iniciativa dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na região, através do debate sobre as transformações da sociedade e da política na América Latina e no mundo.

Próximos títulos

FARC. Uma guerrilha sem fins?

Daniel Pécaut

Silêncio, Cuba! A esquerda democrática frente ao regime da Revolução Cubana

Claudia Hilb

Democracia, Agência e Estado. Uma teoria com intenção comparativa

Guilherme O'Donnell

Poder político e meios de comunicação. Da representação política ao reality show

Bernardo Sorj (org.)





BERNARDO SORJ
(ORGANIZADOR)

Usos, abusos e desafios
da sociedade civil na América Latina



PAZ E TERRA



© 2010, Centro Edelstein.

Traduzido do original em espanhol:

Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina

Tradução: Miriam Xavier

Preparação: Solange Cacavelli

Revisão: Maria José de Sant'Anna

Projeto gráfico e diagramação: Gustavo S. Vilas Boas

Capa: Miriam Lerner

Imagem de capa: ©René Mansi, iStockphoto

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

U85

Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina / Bernardo Sorj (organização); [tradução Miriam Xavier]. – São Paulo : Paz e Terra, 2010.

156p.

Tradução de: Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7753-125-7

1. Sociedade civil - América Latina. 2. Desenvolvimento social - América Latina. 3. Democracia - América Latina. 4. Organizações não-governamentais - América Latina. I. Sorj, Bernardo.

10-1554.

CDD: 303.484098

CDU: 316.42(8)

018527

EDITORA PAZ E TERRA LTDA

Rua do Triunfo, 177

Santa Ifigênia, São Paulo, SP — CEP 01212-010

Tel.: (011) 3337-8399

E-mail: vendas@pazeterra.com.br

Home page: www.pazeterra.com.br

2010

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*



Sumário

Introdução (Des)Construindo a sociedade civil na América Latina	7
<i>Bernardo Sorj</i>	
Sociedade civil, organizações da sociedade civil e democratização na Argentina	17
<i>Gabriela Ippolito-O'Donnell</i>	
ONGs, sociedade civil e democracia no Chile pós-ditadura.....	49
<i>Gonzalo Delamaza</i>	
Bolívia: ONGs e movimentos sociais em tempos de mudança.....	89
<i>Fernando Mayorga</i>	
Desconfiança e controle: organizações não governamentais e política no Peru	113
<i>Aldo Panfichi e Mariana Alvarado</i>	
Sobre os autores	153







Introdução

(Des)Construindo a sociedade civil na América Latina

Bernardo Sorj

Este livro procura avançar na análise da nova configuração da sociedade civil na América Latina e de seu papel na consolidação da democracia na região. Para realizar esta tarefa, torna-se necessária uma reflexão crítica sobre a sociedade civil. Crítica não no sentido de subestimar ou desvalorizar suas realizações, mas identificar suas novas e variadas formas de inserção na sociedade, os problemas que elas criam e os desafios que implicam.

Desde a época da luta contra as ditaduras – quando surgiu na América Latina e tornou-se símbolo e trincheira da luta democrática – até o momento atual, o lugar e o papel da sociedade civil mudaram profundamente. Ainda que ela nunca tenha sido homogênea ou totalmente virtuosa, no contexto político de sua época heroica, foi vista desta forma. No presente, diversificou-se enormemente e abrange um leque variado de instituições. Existem setores da sociedade civil que são



apêndices do Estado e outros que o são do setor privado. A suposição sobre a autonomia da sociedade civil nem sempre se confirma: em muitos países, organizações da sociedade civil foram transformadas pelos partidos e políticos, os sindicatos ou os movimentos sociais, em instrumentos para canalizar recursos públicos em benefício próprio e/ou de políticas clientelistas.

Em vários países de América Latina, o surgimento de grupos identitários – seja de tipo étnico, seja de grupos com demandas específicas (por exemplo, os sem terra, ou, na Argentina, os *piqueteros*) – geralmente associados a ONGs com demandas de políticas públicas, no lugar de entrar numa interlocução legítima com o poder público são muitas vezes cooptados pelo Estado. Seus dirigentes passam a ocupar cargos de governo a partir dos quais distribuem recursos públicos para grupos afins, produzindo uma dupla deformação. Por um lado as ONGs e movimentos sociais a elas associados perdem sua autonomia, transformando-se em funcionários ao serviço do governo de turno. Por outro lado, ao mesmo tempo que o Estado desorganiza a sociedade civil e a transforma num apêndice do governo, as relações com a sociedade civil deformam a capacidade do governo de representar o interesse público, fragmentando as políticas públicas e transformando a nação numa colcha de retalhos de grupos identitários clientelizados.

O que aconteceu? Com a democratização, a sociedade civil integrou-se no tecido social, adquirindo os vícios e as virtudes das sociedades nacionais. Como consequência, não podemos entender as sociedades civis na América Latina fora do contexto das dinâmicas políticas e sociais de cada país.

O primeiro desafio com o qual nos deparamos é que para poder generalizar sobre a sociedade civil na América Latina, devemos entender as características que ela possui em cada nação. As teorias sobre a sociedade civil que derivam dos âmbitos da filosofia social produzem visões idealizadas que têm pouca relação com os fenômenos sociais concretos. O mercado não é um mundo orientado exclusivamente pelo interesse (já que também sofre influência dos fatores afetivos, valores e relações de confiança), e nem o Estado é uma burocracia sem coração cujo único objetivo é a dominação. E nem mesmo a sociedade civil constitui um espaço exclusivamente dirigido por valores solidários e de participação, pois nela os interesses e as relações de dominação e a burocratização

também desempenham um papel importante. A frustração com o totalitarismo estatal e a crítica ao utilitarismo que domina no mercado levaram a uma supervalorização da sociedade civil como sendo um âmbito moralmente “puro”. A demonização do mercado e do Estado, assim como a beatificação da sociedade civil, não refletem a complexidade destas esferas, criando, no imaginário social, preconceitos que empobrecem e dificultam a renovação da vida política.

O segundo desafio é o de deixar de considerar a sociedade civil como um conjunto homogêneo. Dentro dela alojam-se as mais variadas organizações, tipos de atividades, formas de financiamento e tendências ideológicas. Para que o conceito de sociedade civil deixe de ser utilizado de forma genérica a fim de caracterizar indistintamente qualquer organização não estatal sem fins de lucro, devemos desenvolver tipologias que permitam distinguir diferentes formatos que mostrem a heterogeneidade e a diversidade de orientações. A falta de um mapeamento da sociedade civil – incluindo as organizações informais, das quais não há registro público –, de suas diferentes fontes de financiamento, de seus objetivos e formas de ação e de seu lugar no sistema político, expressa um déficit intelectual das ciências sociais da região.

O terceiro desafio é que não podemos supor que exista um único modelo de organização e do papel que a sociedade civil deve ter nas sociedades democráticas. O uso excessivo do exemplo idealizado¹ dos Estados Unidos certamente não ajuda a pensar na diversidade de formatos que a sociedade civil adquire em diferentes países. Em lugares com democracias frágeis existe o risco de que a sociedade civil passe a ocupar o lugar das instituições públicas ou confundir-se com o Estado e suas instituições representativas. Certas dinâmicas políticas “participativas” diluem as fronteiras entre as instituições públicas e as organizações da sociedade civil, o que pode levar à destruição da democracia representativa, pois o Estado passa a se autoproclamar porta-voz da sociedade, ao mesmo tempo que a sociedade civil, de fato, é estatizada. Igualmente, a autodenominação de setores da sociedade civil como representando

¹ Como destaca o livro de Theda Skocpol sobre as recentes transformações na sociedade civil dos Estados Unidos: *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

a “sociedade organizada” é um equívoco e pode levar a posturas antidemocráticas.² A sociedade civil representa os interesses legítimos de alguns grupos sociais, mas, na maioria das vezes, está longe de refletir o conjunto da sociedade ou mesmo alguns de seus segmentos importantes, que muitas vezes desconhece a existência destas organizações.

O quarto desafio consiste em que devemos dar aos estudos sobre a sociedade civil profundidade histórica. Ainda que, como veremos, as formas de organização da sociedade contemporânea (em particular as ONGs), representem um rompimento com as formas anteriores de participação social no espaço público, algumas de suas características possuem laços de continuidade com tendências de longa duração. Entre elas, podemos mencionar as dificuldades na consolidação de espaços de participação que não sejam cooptados pelo Estado, um discurso político esquizofrênico (de origem ibérica?) – que flutua entre a negação e a demonização do Estado e a expectativa de que só o Estado pode resolver os problemas da sociedade. As divisões dentro do Fórum Social Global entre autonomistas e pro-Chávez refletem esta dicotomia. Igualmente, não podemos esquecer que as diferentes tradições nacionais e regionais de comunitarismo continuam presentes nas formas de organização da sociedade civil.

Finalmente, o desafio de ordem prática é recompor os laços entre o sistema representativo e a sociedade civil, que concentra, atualmente, boa parte da militância social e do imaginário utópico da sociedade. Tanto os partidos políticos quanto as formas de participação direta são fundamentais para a democracia, mas as formas de cooperação/conflito entre ambos não são óbvias. Representam formas diferentes de fazer política. Os partidos políticos se estruturam e se diferenciam pela oposição entre uns e outros, têm como objetivo ganhar as eleições e governar, mobilizam interesses de grupos sociais e modelos de distribuição da riqueza social que favorecem ou prejudicam determinados setores da sociedade. As organizações da sociedade civil identificam-se com causas morais, reivindicam ações do Estado, não pretendem aglutinar-se (o que permite que a mesma causa seja assumida por várias organizações) e não se definem por oposição entre elas.

² Sobre os usos “não civis” da sociedade civil, ver o livro de Ariel C. Armony, *The Dubious Link – Civic Engagement and Democratization*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

Dada a variedade de atores incluídos no rótulo ou no espaço que denominamos “sociedade civil”, o grupo privilegiado neste livro são as Organizações Não Governamentais (ONGs) e, particularmente, as ONGs de *advocacy*, que advogam por causas que têm impacto na agenda política e nas representações que a sociedade faz de si mesma.

Em geral, as ONGs se diferenciam das velhas formas de filantropia por abrigarem ativistas sociais profissionalizados, ainda que possam contar com voluntários.³ Diferentemente das velhas formas de filantropia, o principal objetivo não é o de aliviar o sofrimento dos setores mais pobres, mas sim transformar a sociedade ou os grupos nas quais elas atuam, a partir de uma visão geralmente orientada pelo discurso dos direitos humanos ou por valores ecologistas. Ao contrário dos sindicatos ou dos partidos políticos, são organizações “não representativas”, ou seja, legitimam-se em nome dos princípios morais que as guiam e não de um público do qual receberam, ou procuram receber, uma representação e delegação de poderes.

Dentro das ONGs, podemos distinguir dois tipos ideais no que se refere aos seus focos de atividade: as que se dedicam a influenciar a opinião pública pela promoção de valores e políticas públicas, e as de intervenção social, ocupadas em desenvolver atividades com populações específicas. Entre as ONGs de impacto geral na sociedade, podemos distinguir, novamente como tipos ideais, as que se dedicam à pesquisa aplicada sobre temas de políticas públicas e análise política e/ou econômica (*think tanks*)⁴ e as que promovem valores na esfera pública (os grandes temas são: direitos humanos, meio ambiente, transparência/corrupção, gênero, segurança pública).

³ Ver o artigo de Bernardo Sorj “Sociedad civil y relaciones Norte-Sur: ONGs y dependencia”. Working Paper nº 1. Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. http://www.bernardosorj.com/pdf/wp1_espanol.pdf.

⁴ Sobre o tema dos *think tanks* na América Latina, ver o trabalho de Carlos Acuña “Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina (Un análisis comparativo de la incidencia de *think tanks* y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México, Brasil, Ecuador y Uruguay)”, apresentado no XIV Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administración para o Desenvolvimento (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Salvador (Bahia), Brasil, 27 a 30 de outubro de 2009.

A segunda divisão, outra vez em termos de tipos ideais, acontece entre ONGs independentes e as que de fato ou de direito são controladas por outras instituições. O termo Organização Não Governamental é um conceito de ordem legal e hoje praticamente todos os atores sociais (por exemplo, partidos políticos, sindicatos, grandes empresas, instituições religiosas, movimentos sociais) possuem as suas próprias ONGs.

Como a grande maioria das ONGs na América Latina não se sustenta pelas cotizações de associados, elas dependem de financiamentos externos. A dependência de recursos externos, em maior ou menor grau, afeta a definição de prioridades e a autonomia na determinação das agendas e dos temas priorizados. No período de luta contra a ditadura, estes recursos, em boa medida, vinham do exterior. Com a diminuição destes apoios, a principal fonte de financiamento passou a ser o Estado, transformando, de fato, muitas ONGs em organizações neogovernamentais.

As consequências desta realidade sociológica, de instituições formadas geralmente por profissionais, não representativas, e que dependem de financiamentos externos nacionais ou internacionais, são múltiplas. Para aprofundar nossa compreensão sobre a dinâmica do mundo das ONGs devemos analisar tanto a sua dinâmica interna e seu impacto social, quanto o papel que as instituições financiadoras desempenham na sua forma de atuação e na definição de suas agendas.

A exígua base de apoio social da maioria destas organizações faz com que seu impacto na sociedade seja praticado através dos meios de comunicação, pois as ONGs não fazem greve e poucas delas conseguem fazer manifestações públicas de peso. Sua influência, portanto, depende de que suas reivindicações e suas propostas sejam assumidas pela imprensa, para desta maneira influenciar os partidos políticos e os governos. A interdependência entre os meios de comunicação e as ONGs faz com que o público mobilizado seja aquele que tem mais acesso à mídia, especialmente aos jornais e aos canais de televisão a cabo, geralmente as classes médias.

A fragilidade política das ONGs torna-se patente quando devem enfrentar governos autoritários. Embora elas continuem sendo um recurso importante da luta contra o autoritarismo, os governos com tendências antidemocráticas tendem a dirigir-se diretamente à sociedade civil desorganizada, cooptam algumas ONGs e/ou criam outras próprias, procurando controlar as dissonantes com uma legislação que as submeta à tutela do Estado.

Muito já foi escrito sobre a falta de transparência interna com que as ONGs administram os seus recursos, gerando a situação paradoxal de reivindicar dos governos uma maior transparência enquanto elas mesmas não apresentam transparência interna.⁵ Este tema é especialmente relevante quando os movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos ou políticos individuais recebem recursos públicos. Governos e políticos se utilizam dessas entidades para cooptar ou fortalecer bases eleitorais (por exemplo, na última eleição do município do Rio de Janeiro, um terço dos candidatos eleitos tinha sua própria ONG). Isto faz com que seja necessário regular as relações entre ONGs, Estado e sistema político.

Devemos considerar com cuidado, mas sem menosprezar, as críticas que são feitas à atuação de certas ONGs, embora, em muitos casos, elas sejam atacadas porque ferem interesses econômicos ou por expor a fragilidade política dos partidos. Com efeito, as fragilidades do sistema partidário são o produto das dificuldades internas dos partidos para representarem a sociedade, mas isto não exclui que em certos contextos as ONGs possam efetivamente extrapolar o seu papel e apresentar-se como porta-vozes da sociedade, deslegitimando as instituições representativas.

Da mesma forma, nem sempre as críticas feitas à transferência de recursos públicos para a sociedade civil são justificadas, pois o seu impacto é difícil de medir, particularmente no que se refere a sua capacidade de afetar as políticas públicas e a agenda dos governos,⁶ por ser um esforço de longo prazo e para o qual convergem outros fatores. Mas no que diz respeito aos recursos para realizar ações sociais específicas, devem aplicar-se às ONGs os mesmos critérios de eficiência que são aplicados (ou deveriam ser) às instituições do setor público. Também é importante assegurar que as suas ações sejam sustentáveis no decorrer do tempo e que não sejam usadas pela cooperação internacional, por governos, empresas e pelas próprias ONGs, como vitrines que pouco servem ao público ao qual se propõem a atender.

Deve-se ter o mesmo cuidado com relação às críticas feitas a respeito das ações de algumas ONGs internacionais (ou nacionais com

⁵ Sobre este tema, ver o livro de Pablo Marsal e María Eugenia Blanco Toth, *Las organizaciones de la sociedad civil puertas adentro*. Buenos Aires: Editorial Dunken, 2007.

⁶ Sobre este tema, ver o livro de Carlos H. Acuña e Ariana Vacchietti (orgs.), *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

recursos internacionais), que defendem causas, geralmente ecológicas ou étnicas, e que, em alguns casos, são tachadas como “antinationais”. Nas sociedades democráticas, é legítimo, e cada vez mais frequente em um mundo globalizado, receber apoio internacional ou financiamento para grupos nacionais que defendem causas globais promovidas por organizações sediadas em outros países. A pergunta talvez seja outra: como estabelecer um diálogo com fundações, agências de cooperação internacional e ONGs de ação global, de modo que sua atuação não implique uma simples imposição de sua visão do mundo? Isto se refere a qualquer apoio internacional, já que existe um colonialismo político e intelectual tanto de direita quanto de esquerda.

A preocupação que deu origem a este livro surgiu a partir de uma reflexão sobre o lugar das ONGs nas democracias latino-americanas do século XXI, sabendo que não podemos manter como referência os modelos de sociedade do século XX, incluindo os da Europa e dos Estados Unidos, que nós, intelectuais da região, tanto idealizamos. Essa preocupação exige dos cientistas sociais um novo olhar sobre a sociedade civil, que analise as suas variadas formas de organização, as tensões e os conflitos dentro do mundo das ONGs (inclusive na obtenção de recursos), o financiamento e o modo como o seu uso afeta a qualidade de suas ações, a necessidade de produzir uma regulamentação que assegure a autonomia e a transparência do setor, e, sobretudo, as complexas relações entre as ONGs, o sistema político e o Estado.

As novas pesquisas devem ajudar a responder algumas perguntas-chaves: o que devemos fazer para que a sociedade civil se transforme em um fator de fortalecimento de um espaço de poder autônomo que dialogue com as instituições públicas, as instituições do Estado e a opinião pública? Como reforçar as relações virtuosas entre elas, sem que percam suas formas específicas de ação? Como reinventar a ação coletiva, cada vez mais estruturada em redes variadas e fragmentadas, geralmente associadas a temas específicos, para poder associá-las de alguma maneira com organizações “piramidais”, tais como os partidos políticos e os sindicatos? Como reconstruir os laços entre o discurso moral e o discurso político-partidário, percebidos atualmente por boa parte dos cidadãos latino-americanos como opostos?



Os trabalhos aqui apresentados foram discutidos no seminário “Sociedade Civil e Democratização na América Latina: Um Balanço Crítico”, realizado em Buenos Aires, em junho de 2009. O seminário foi organizado por Gabriela Ippolito-O’Donnell, diretora do Centro de Estudos da Sociedade Civil e da Vida Pública (CESC) da Escola de Política e Governo da Universidade Nacional de San Martín e pelo Projeto Plataforma Democrática, com o apoio da Secretaria de Gabinete e Gestão Pública da Nação Argentina. A contribuição dos comentaristas Oscar García, Laura Escuder, María Eugenia Blanco Toth, Guillermo Alonso Gustavo Dufour, Arturo Fernández, Alicia Lissidini, Pablo Marsal, María Matilde Ollier, Guillermo O’Donnell, Juan Alba Medina, Martín Abregú, Marcelo Cavarozzi, Cynthia García, Marcelo Leiras, Nicolás Maiolo e do público presente foi fundamental para os autores na elaboração dos textos aqui apresentados. Os vídeos e um resumo dos debates realizados por José Francisco Puello-Socarras e Alejandro Razzotti podem ser encontrados em www.plataformademocratica.org.

