

## Participação política de organizações da sociedade civil de Salvador

Political Participation of Civil Society Organizations in Salvador

Jussara Borges, Othon Jambeiro

Universidade Federal da Bahia. Rua Basílio da Gama, s/n,  
Campus Universitário do Canela, 40110-100, Salvador, BA, Brasil  
jussarab@ufba.br, othon@ufba.br

---

**Resumo.** Para a maioria dos cidadãos, a participação política na democracia se dá por meio do voto em eleições periódicas. Essa compreensão de participação, no entanto, vem sendo pressionada tanto por discussões teóricas, que defendem o desenvolvimento da democracia pelo aprofundamento da participação, quanto por deficiências crescentes dos poderes públicos no atendimento das necessidades sociais. Em decorrência, práticas participativas inovadoras, que desafiam os conceitos estabelecidos, têm estado cada vez mais presentes na atuação de organizações da sociedade civil. Como um agir eminentemente coletivo, a política democrática tem encontrado em associações voluntárias da sociedade espaços privilegiados para a interlocução, discussão e apoio para causas de interesse público. Este trabalho discute as formas de participação política praticadas pelas organizações da sociedade civil em Salvador, Bahia. Os procedimentos metodológicos envolveram levantamento bibliográfico sobre os temas que permeiam o trabalho e entrevistas com 44 organizações da sociedade civil em Salvador. Os principais resultados apontam que: (i) a observação da participação política entre organizações da sociedade civil requer novos padrões de análise que superem os tradicionais fatores: “participação eleitoral”, “identificação partidária” e “confiança nas instituições”; (ii) esses novos padrões de análise devem agregar àqueles fatores a existência de novos atores atuantes e interessados pelo cenário político; (iii) dentre as principais formas de participação política encontram-se aquelas alinhadas com os conceitos da chamada democracia deliberativa, a exemplo da valorização dos espaços de discussão pública, como os fóruns; (iv) há mudanças nas formas de participação política das organizações, principalmente no sentido do incremento e variedade como se manifestam.

**Palavras-chave:** participação política, organizações da sociedade civil, democracia.

**Abstract.** For the majority of citizens political participation in democracy requires just voting in periodical elections. However, this comprehension of participation has been pressed by theorists that defend the development of democracy by the deepening of citizens participation and by the increase of public service deficiency to satisfy social needs. Innovative participative practices, which challenge established concepts, have been more and more present in the performance of civil society organizations. On the other hand, social organizations have become privileged spaces to discuss and support public interest objectives. This paper discusses the ways social organizations of Salvador (BA, Brazil) participate politically. The methodology encompassed interviews with 44 organizations. The main results show that: (i) the observation of social organizations political participation requires new patterns of analysis to overcome traditional factors as “electoral participation”, “party identification” and “reliance in institutions”; (ii) the new patterns of analysis must aggregate new actors to those factors; (iii) among the main forms of participation there are those lined up to the concepts of the so called deliberative democracy, as, for example, the valorization of public debates; (iv) there are changes in the political participation ways of these organizations, mainly in the sense of the development and the variety they express themselves.

**Key words:** political participation, civil society organizations, democracy.

---

## Introdução

A democracia pode ser caracterizada como um arranjo institucional para construir decisões coletivas e para assegurar que a autorização para exercer o poder seja dada pelos cidadãos sobre os quais esse poder é exercido. Há uma variedade de formas institucionais para esse arranjo, a exemplo do parlamentarismo (república parlamentarista e monarquia parlamentar) e do presidencialismo. A maioria dos países ocidentais tem optado pela democracia representativa com base em eleições livres e universais. Isso formalmente assegura a inclusão dos cidadãos, seus interesses e preocupações no governo pela agregação de interesses individuais em torno de partidos políticos e parlamentares.

Assim, para a maioria dos cidadãos, a participação política na democracia se dá por meio do voto em eleições periódicas (Nanz e Steffek, 2004). Essa compreensão de participação, no entanto, vem sendo pressionada tanto por discussões teóricas, que defendem o desenvolvimento da democracia pelo aprofundamento da participação, quanto por deficiências crescentes dos poderes públicos no atendimento das necessidades sociais.

Além disso, novas práticas participativas estão cada vez mais presentes, principalmente a partir da atuação de organizações da sociedade civil. Essas organizações exercem uma função política central na sociedade contemporânea, porque, como diz Maia (2001, p. 17): “É improvável que iremos alcançar uma cultura política perfeitamente discursiva, na qual todos os cidadãos tenham um interesse ativo em discussões políticas ou questões públicas gerais”. A incursão do cidadão no processo político tem se dado particularmente pelo fortalecimento de entidades comunitárias, associações de moradores, organizações não-governamentais e organizações sociais de várias naturezas.

Neste trabalho pretende-se levantar e discutir as formas de participação política praticadas pelas organizações da sociedade civil. Os procedimentos metodológicos envolveram levantamento bibliográfico sobre os temas que permeiam o trabalho e entrevistas com gestores de 44 organizações da sociedade civil em Salvador.

## A participação política para as organizações da sociedade civil

Os grupos segmentados – associações de mulheres, negros, ecológicos etc. – tornaram-se protagonistas da vida política na sociedade democrática. “Disseminados pelo tecido social, essas redes cívicas [...] devem ser vistas como ‘arenas discursivas temáticas’, locais de contestação, de argumentação e de deliberação” (Maia, 2001, p. 7). Além disso, as organizações voluntárias chegam mesmo a ser identificadas como alternativas preferenciais na resolução de problemas locais.

Obviamente a emergência das organizações da sociedade civil (OSC) no cenário político não significa prescindir dos outros agentes sociais. Às instituições políticas, por exemplo, cabe além da abertura de canais participativos para a sociedade, a formação dos cidadãos para a participação. Isso representa um rearranjo fundamental das estruturas governativas e da cultura que as permeiam. Como diz Nobre (2004, p. 22):

*[a] criação de novos espaços de participação e de liberação desafia as macroestruturas de um regime democrático, tanto no sentido de desafiar sua capacidade de dar guarida a essas novas formas de participação como no sentido de, em determinados momentos, colocar em xeque a lógica mesma do arranjo macroestrutural em vigor.*

No Brasil, um marco nesse sentido foi a Constituição de 1988, que abriu espaços de deliberação entre sociedade civil e governo, forçando ambos os atores a reverem seus papéis sociais. Além disso, como salienta Pinto (2006, p. 657) “houve uma espécie de divisão do trabalho, cabendo aos partidos os temas tradicionais da política e às ONGs e às outras organizações da sociedade civil a publicização das novas questões”. Assim, muitas vezes é por meio dessas organizações que novos temas e mesmo novos atores chegam ao espaço público.

Analisando as teorias das ações coletivas contemporâneas, Gohn (2008, p. 54) observou que “somos obrigados a sair do campo tradicional da sociologia e adentrar no da ciência política porque [...] as ações coletivas passam a atuar ou influenciar diretamente as esferas e estruturas dos poderes instituídos, por meio de processos participativos”. Assim, para analisar as ações sociais tem-se de considerar o tema da democracia, especialmente a democracia participativa e deliberativa.

Efetivamente, muitas OSC surgem por iniciativa de grupos que acreditam poder oferecer alternativa a problemas sociais específicos (creche para os filhos de trabalhadoras, assistência médica para grupos excluídos, educação para crianças em situação de risco etc.), mas a dinâmica social tem levado essas organizações a expandirem suas ações para campos que, muitas vezes, não vislumbravam no início. Ocorre que, para levar a cabo seus objetivos precípuos, acabam por se envolver na defesa de direitos daquelas trabalhadoras, ou na construção de políticas públicas na área de saúde, ou na discussão sobre o tratamento do menor infrator. São apenas alguns exemplos de atuação política que organizações não-políticas têm desenvolvido. Da mesma forma, observando os públicos participativos no Brasil a partir da Constituição de 1988, Wampler e Avritzer (2004, p. 210) identificaram que “as estratégias políticas das OSC são, frequentemente, guiadas pela necessidade de encontrar soluções imediatas para problemas sociais, assim como pelo interesse mais geral de ampliar o acesso dos cidadãos comuns aos processos de tomada de decisão pública”.

Wolton (2006), a partir de uma visão ampliada do papel das ONGs, argumenta que, por sua abordagem humanista, elas estão na vanguarda de uma reflexão sobre a terceira globalização, na qual, para além da globalização econômica, forçam a discussão da globalização no espaço político: “Os movimentos humanitários exprimem, num primeiro momento, uma reação contra as exclusões e as desigualdades, num segundo momento, a procura de novas solidariedades, num terceiro, a necessidade de construir a coabitação cultural” (Wolton, 2006, p. 105).

Além disso, muitas vezes, simplesmente por estarem mais próximas fisicamente do cidadão – no bairro, na vila – as OSCs acabam por ser o espaço que dá guarida a iniciativas sociais difusas, desempenhando um papel fundamental na construção do espaço público local. Muitas organizações, inclusive, têm direcionado esforços na formação de cidadãos e lideranças dentro das comunidades nas quais atuam.

Por outro lado, como alerta Maia (2008), as OSC podem tornar-se redutos de grupos corporativistas e particularistas, que minam o potencial de discussões democráticas e transportam a intolerância para o âmbito político: “Determinadas associações têm como meta a manutenção de uma proclamada dis-

tinção e de uma demanda de deferência dos demais, tal como clubes de *status*” (Maia, 2008, p. 328).

Além disso, atualmente, observa-se crescente imbricamento entre atores do sociedade civil com o estado e também com o mercado: são grandes corporações que apóiam ONGs, consultores da sociedade civil prestando serviços ao estado, espaços de deliberação que envolvem sociedade civil e governo etc. (Mendonça, 2011).

*As modalidades de ação, as finalidades delas e os efeitos de diferentes atores se confundem. É muito complicado localizar diversos atores como membros da sociedade civil [...] Grupos religiosos podem ter ações com fins lucrativos. Diversos líderes de movimentos sociais atuam nas entranhas do Estado, que, por sua vez, terceiriza algumas de suas atribuições. Em suma, há uma extensa zona cinzenta a turvar a precisão do conceito de sociedade civil (Mendonça, 2011, p. 15).*

Mas as OSC também podem ter uma atuação política independente e positiva em relação aos valores democráticos, por exemplo, organizando as demandas locais e levando-as para a confrontação com o poder público. Na defesa dessas demandas tendem a ter melhores chances de negociação porque costumam manter redes de informação e deter habilidades discursivas. Quanto à lide com informação, as OSC tendem a prestar maior atenção às informações que surgem dentro de sua área de interesse. Em geral, desenvolvem competências para reunir dados de fontes variadas de informação, “a fim de construir um conhecimento próprio e organizar ações políticas diversas com outros que partilham um interesse comum, [mais] que os cidadãos isolados” (Maia, 2008, p. 332).

Quanto às habilidades discursivas mencionadas acima, Nanz e Steffek (2004, p. 321) visualizam um importante papel para organizações da sociedade civil na criação de uma esfera pública deliberativa:

*O que é importante para a noção de deliberação pública não é tanto que todos participem mas que exista uma pressuposição de autorização para que a opinião pública seja formada com base em informação adequada e razões relevantes, e que aqueles dos quais os interesses estão envolvidos tenham uma igual e efetiva oportunidade de compor seus próprios interesses (e suas razões para eles). Este ‘uso público da razão’ depende de uma sociedade civil como uma rede de associações que*

*institucionalizam discursos de solução de problemas para questões de interesse geral dentro das estruturas de esferas públicas organizadas.*<sup>1</sup>

A legitimidade jurídica, instituída pela Constituição de 1988 para a participação também pressionou as OSC para um novo aprendizado, pois não bastava mais reivindicar, pressionar ou demandar: “Tratava-se então de fazer, de propor, de ter uma participação qualificada, já que o lugar da participação está inscrito em leis, é uma realidade virtual” (Gohn, 2008, p. 36). Isso ainda representa um desafio para as organizações. Na perspectiva de Teixeira (2008), o aparato institucional-legal – que dá às associações funções de controle social do poder público, participação na gestão e no planejamento – “se devidamente exercitado e respeitado daria condições de partilha do poder e de efetivação de uma democracia participativa”. Há, no entanto, barreiras sociais e institucionais, a principal das quais é a fraqueza das associações, que “ainda não dispõem de um suporte técnico e recursos humanos que possam exigir e acompanhar a prática destes mecanismos” (Teixeira, 2008, p. 32).

Ainda que com obstáculos, não se pode negar a crescente ampliação da vinculação entre sociedade civil e sociedade política: “Desenvolve-se o novo espaço público denominado público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais” Esses espaços jogam um papel relevante também na luta contra a elitização das decisões políticas. Se as OSC valem-se dos instrumentos legais para pressionar pela existência de debate, as decisões fechadas, de gabinete, vão perdendo espaço.

Ao lado da formação de cidadãos e da ligação entre sociedade civil e sociedade política, as OSC permanecem atuando numa seara que está na própria origem do movimento associativo, que é a busca e defesa de direitos. Muitas OSC continuam dedicando-se a tornar direitos conhecidos e respeitados. Uma mudança, no entanto, é que, além do Estado, dirigem-se hoje à sociedade civil, buscando mudanças cul-

turais no longo prazo. Além disso, recorrem a uma “ação direta, pacífica, baseada numa organização fluida, não hierárquica, descentralizada, desburocratizada” (Alonso, 2009, p. 67).

## Estratégia metodológica

De acordo com Cortês (2007), até o início dos anos 1990 eram comuns na literatura afirmações sobre a dificuldade de criação de canais participativos nos países em desenvolvimento, devido às características de suas instituições políticas, dominadas por pactos e acertos informais elitistas e pela fraqueza da sociedade civil. É fato, contudo, que este cenário vem se alterando, tanto pela mobilidade social causada pelo desenvolvimento econômico, quanto pela reorganização da sociedade (a Constituição de 1988) e do governo (a reforma do Estado).

No entanto, como os critérios conceituais mais aceitos para delimitar o que se considera participação política – participação eleitoral e identificação partidária – advém de sociedades liberal-democráticas consolidadas, sua aplicação ao caso brasileiro pode levar a resultados distorcidos: ora mostrando uma ampla participação eleitoral (esquecendo-se que aqui a abstenção está sujeita a sanções legais); ora mostrando uma baixa participação partidária.

*No Brasil, a tendência de conciliar uma economia de mercado com crescentes desigualdades sociais, tem possibilitado o surgimento de outras formas de participação política que se situam fora do espectro formal-legal, mas que não podem ser consideradas ilegítimas. Por exemplo, participar em associações comunitárias, grupos de proteção ao consumidor e movimentos sociais tem-se institucionalizado como mecanismos alternativos às organizações formais de pressão política por parte dos cidadãos em relação ao Estado (Baquero e Prá, 2007, p. 134).*

Observando a participação política na América Latina, Klesner (2007) fez observação semelhante ao privilegiar atividades voluntárias como: assinar uma petição, participar de um boicote, participar de uma greve, ocupar um prédio. Ainda que com experiências locais, o Brasil vem experimentando formas inovadoras de participação popular – orçamento participa-

<sup>1</sup> Tradução livre de: “What is important to the notion of public deliberation is not so much that everyone participates but more that there is a warranted presumption the public opinion is formed on the basis of adequate information and relevant reasons, and that those whose interests are involved have an equal and effective opportunity to make own interests (and their reason for them) known. This ‘public use of reason’ depends on civil society as a network of associations that institutionalizes problem-solving discourses on questions of general interest inside the framework of organized public spheres.”

tivo, conselhos, audiências públicas, mecanismos deliberativos em agências de regulação e instituições públicas – que despertam interesse pelo potencial democrático que aportam e vêm sendo amplamente estudados em seus erros e acertos: “O Brasil, pelas reformas constitucionais, movimentos sociais e inovações políticas que abrigou na última década, tem sido um dos mais importantes laboratórios do mundo a experimentar o que significa aprofundar a democracia na prática, e a enfrentar as dificuldades de fazê-lo” (Gaventa, 2004, p. 8).

Além disso, observa-se a emergência de formas menos óbvias de participação política, mas que denotam direcionamento nesse sentido. Exemplo são as ações de “empoderamento” empreendidas por uma série de movimentos e organizações que muitas vezes partem da promoção de discussão das condições de vida da população a quem se dirigem, mas evoluem para o fortalecimento comunitário, a qualificação profissional e social e o treinamento de lideranças. De acordo com Pinto (2006, p. 667) “o conceito de empoderamento refere-se à ação de dotar indivíduos de instrumental que os torne capazes de lutar por seus direitos e exercer sua cidadania”.

A pesquisa da qual este texto emana, tomou como estratégia metodológica, em grandes linhas, fazer uma síntese das formas de participação política encontradas na literatura, e confrontá-la com as práticas de organizações da sociedade civil de Salvador. Como primeira etapa do trabalho de campo foram selecionadas 11 dessas organizações. A listagem seguinte é o resultado desse confronto entre a literatura e o que as organizações mencionaram em termos de participação política:

- Participação em manifestação pública;
  - Organização de manifestação pública;
  - Promoção de candidato político;
  - Contato com representante eleito;
  - Filiação a partido político;
  - Doação para partido ou candidato político;
  - Participação em movimentos ou associações;
  - Busca de informações ou esclarecimentos a fim de uma participação consciente;
  - Manifestação em consulta pública ou referendo;
  - Participação em audiência pública;
  - Solicitação de audiência com autoridade;
  - Ciberativismo;
  - Participação em comício;
  - Assinatura de manifesto público ou abaixo-assinado;
  - Participação no planejamento municipal.
- Embora qualquer uma dessas formas de participação seja possível para o cidadão individual, parece ser na atuação coletiva que prioritariamente se manifestam, ou seja, é particularmente a partir de organizações da sociedade civil que a participação política encontra maior frequência.
- O trabalho piloto com as 11 organizações serviu de base para o planejamento da segunda fase da pesquisa, já agora contemplando uma amostra criteriosamente construída de organizações sociais com sede em Salvador. Esta cidade, capital do Estado da Bahia, concentra organizações da sociedade civil que atuam em frentes múltiplas de defesa de direitos civis e mediações políticas. Dada a quantidade e diversidade dessas organizações, a amostra foi feita a partir do banco de dados do Cadastro Nacional de Entidades (CNE)<sup>2</sup>, do Ministério da Justiça. Tomando como ponto de partida o Relatório Eletrônico de Prestação de Contas que cada organização disponibiliza no CNE, foram utilizados os seguintes critérios de seleção:
- (a) Organizações cuja finalidade pudesse ser enquadrada como de mudança social. Assim, dos 23 tipos de finalidades definidas no CNE, permaneceram 13;
  - (b) Organizações que responderam afirmativamente quanto à sua contribuição para ampliação da democracia e fortalecimento da cidadania no Ques-
- Conscientização ou formação de cidadãos;
  - Construção ou promoção de políticas públicas;
  - Execução de políticas públicas;
  - Fiscalização de políticas públicas;
  - Defesa de direitos de comunidades;
  - Promoção de discussão de temas de interesse coletivo;
  - Denúncia pública ou denúncia de irregularidades;
  - Mobilização de uma comunidade;
  - Participação em debates ou fóruns;
  - Participação em conselho municipal/estadual/nacional;

<sup>2</sup> Banco de dados e demais informações disponíveis em <http://www.mj.gov.br/cne>.

tionário para Avaliação da Inserção Social<sup>3</sup>;

- (c) Organizações que já atuavam em 1995, ano da entrada da internet comercial no Brasil.

Com a aplicação desses requisitos, em janeiro de 2010, chegou-se a 46 organizações, conforme Quadro 1.

Após três meses de tentativas para agendamento das entrevistas, duas organizações optaram por não participar da pesquisa: Casa Pia e Colégio dos Órfãos de São Joaquim, e Unidade de Onco-Hematologia Pediátrica Erik Loeff. O trabalho de campo foi realizado, portanto, com 44 organizações.

Foram realizadas entrevistas individuais com os gestores de cada organização, a partir de um roteiro semiestruturado, com 13 questões abertas. A listagem com as 25 formas de participação política – mencionada acima – foi apresentada no decorrer da entrevista para que cada organização assinalasse aquelas formas de participação que já exerceu. As falas, após pedido de autorização, foram gravadas e, em seguida, transcritas e os dados tratados. De acordo com o caráter qualitativo não se empregou o uso de instrumentos e técnicas estatísticas sofisticadas na análise dos dados e sim inferências a partir das falas dos entrevistados. Na redação dos resultados todas as falas estão sinalizadas em *itálico* e optou-se por ocultar a identidade das organizações. Nesse sentido, sempre que a fala do entrevistado incluiu o nome da organização, esse foi substituído por “[organização]”.

## A participação política das OSC de Salvador

Das 25 formas de participação propostas, apenas três não foram assinaladas por nenhuma das organizações (Gráfico 1): *promoção de candidato político, filiação à partido político, doação para partido ou candidato político*. Embora a ponte formal entre a sociedade civil e o Estado seja representada, nas sociedades modernas, pelos procedimentos democráticos-eleitorais e pela existência do parlamento e dos partidos políticos (Bresser-Pereira, 1995, p. 89), os partidos e candidatos não recebem apoio formal das organizações. Muitas vezes são vistos como atores com os quais se tem de estar atento:

*Na hora de eleições, a gente conversa para que eles [os cidadãos] não se vendam por um copo de cerveja, um pedaço de churrasco. Não é isso que nós queremos, nós queremos políticos sérios, políticos trabalhadores, políticos que realmente respeitem seu eleitorado.*

Essa fala também é demonstrativa de uma outra posição bastante comum entre as organizações pesquisadas: a afirmação do modelo representativo. Ou seja, ao mesmo tempo em que as organizações procuram um trabalho em separado dos políticos, elas não os negam, não defendem a supremacia da participação direta; antes, pretendem o aprimoramento da representação, a qualificação dos representantes e do eleitorado. Trata-se de um posicionamento convergente com a proposta de Santos (2002, p. 271): “[...] a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais nada, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa.”

No extremo oposto do Gráfico 1, todas as organizações indicaram *debates e fóruns* como forma de participação. O discurso recorrente é que esses espaços públicos contribuem de diversas formas para o desenvolvimento democrático: tornam conhecido um determinado problema, promovem parcerias, propiciam a mudança ou consolidação de ideias, ajudam a organizar frentes de ação e encaminham propostas. Assim, as organizações da sociedade civil despontam como uma opção viável de aplicação dos ideais da democracia deliberativa, uma vez que a maior parte da população ou desconhece ou não se sente capaz de fazer valer seu ponto de vista nos espaços de deliberação existentes. As organizações, como se vê, têm ocupado esse espaço.

Por outro lado, poder-se-ia questionar a efetividade desses debates e fóruns: desde o questionamento quanto aos interesses que essas organizações de fato representam até a repercussão desses eventos em políticas e decisões públicas que incidam na vida das pessoas. Apesar de serem questões relevantes, não há respostas uniformes, variando de organização para organização, de fórum para fórum. O que se pode afirmar é que se as organizações acreditam nesses espaços e para eles direcionam recursos e energia, devem ter

---

<sup>3</sup> Este Questionário faz parte do Relatório Eletrônico de Prestação de Contas.

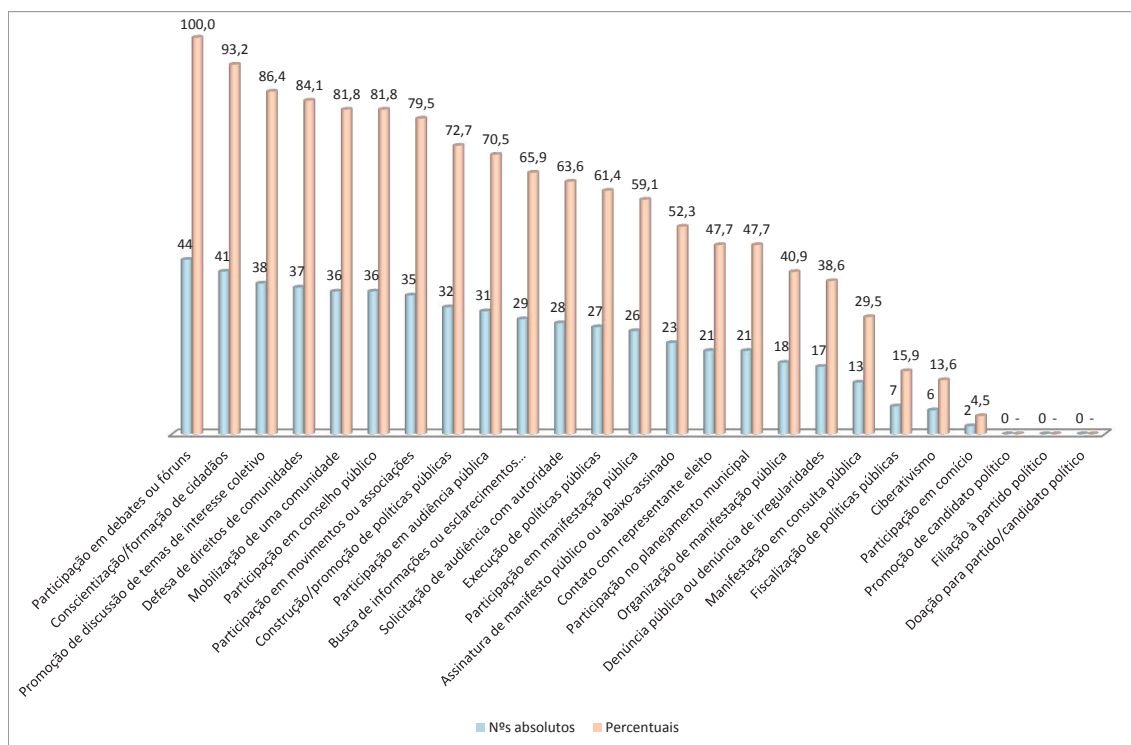
**Quadro 1.** Organizações selecionadas para a pesquisa empírica.

**Chart 1.** Organizations selected for empirical research.

Acopamec - Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão
Apae de Salvador
Associação Bahiana de Recuperação do Excepcional
Associação Baiana de Deficientes Físicos - Abadef
Associação Brasileira de Educação Familiar e Social
Associação Centro Social Fraternidade Bahiana
Associação de Moradores do Conjunto Santa Luiza
Associação de Pais e Amigos de Crianças e Adolescentes com Distúrbios de Comportamento
Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos do Estado da Bahia
Associação e Centro de Educação Infantil Maria Dolores
Associação Movimento João de Barro - Movimento João de Barro
Associação Nacional de Instrução
Associação Pestalozzi de Salvador
Associação Universitária e Cultural da Bahia
Casa de Santa Maria
Casa Pia e Colégio dos Órfãos de São Joaquim
Centro de Pesquisa e Assistência em Reprodução Humana
Centro Espírita Caminho da Redenção
Centro Espírita Deus, Luz e Verdade
Centro Espírita União, Amor e Luz
Centro Projeto Axé de Defesa e Proteção à Criança e ao Adolescente
Clube de Mães do Bairro de Pernambués
Comunidade Franciscana da Bahia
Congregação das Irmãs Mercedárias Missionárias do Brasil
Federação Espírita do Estado da Bahia
Fundação "Franco Gilberti"
Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas
Fundação Clemente Mariani
Fundação Instituto São Geraldo
Fundação José Silveira
Fundação Lar Harmonia
Fundação Odebrecht
Grupo de Apoio à Criança com Câncer de Salvador
Grupo de Apoio à Prevenção a Aids da Bahia - Gapa-Ba
Instituto de Cegos da Bahia
Instituto de Organização Neurológica da Bahia
Instituto de Permacultura da Bahia
Instituto Guanabara
Instituto Social das Medianeiras da Paz
Liga Bahiana Contra o Câncer
Monte Tabor Centro Italo-Brasileiro de Promoção Sanitária
Núcleo de Apoio ao Combate do Câncer Infantil - Nacci
Organização de Auxílio Fraternal
Santa Casa de Misericórdia da Bahia
Sociedade Beneficente Cultural Afro-Brasileira São Jorge
Unidade de Onco-Hematologia Pediátrica Erik Loeff

Fonte: Pesquisa da autora a partir do CNE do Ministério da Justiça.

**Gráfico 1.** Formas de participação política.  
**Graph 1.** Forms of political participation.



alguma efetividade. Também para Maia (2001, p. 7) “apesar de, do ponto de vista institucional, serem consideradas pré-políticas, elas [as organizações] podem proporcionar um revigoramento de demandas e projetos específicos a serem enviados para as arenas políticas institucionais”.

Para além de participar dos espaços públicos propiciados pelos fóruns (44 organizações), algumas organizações partem para a iniciativa de organizá-los também:

*Agora estamos fazendo uma chamada para um fórum das instituições filantrópicas com o poder público [de Teresina] onde a ideia é estabelecer um marco referencial para a partir dali o entendimento tanto do órgão público como das instituições chegar num consenso com relação à nova lei de filantropia. Essa discussão foi a gente que puxou por meio dos contatos que a gente tem com alguns representantes do poder público.*

Neste caso, a organização propiciou o encontro entre outras organizações e o poder público para discutir um tema de interesse das duas partes. Mas há outros modelos: 38 organizações disseram *promover discussões* sobre temas de interesse coletivo direcionados

a públicos diversos: os beneficiários de suas atividades, os parceiros, outras organizações, o poder público ou para a sociedade como um todo.

Considerando que esse tipo de atividade foi relacionado como participação política, bem como a participação em debates ou fóruns (citado por todas as organizações) observa-se que o conceito de atuação política praticado pelas organizações alinha-se aos ideais da democracia deliberativa. Esta vertente afirma que “a tomada de decisão política é legitimada quando as políticas são produzidas em um processo da discussão pública e debate entre os cidadãos e seus representantes, [...] refletindo o interesse geral ou o bem comum” (Bohman, 2000, p. 4). O diálogo fortemente imbricado na teoria deliberacionista é associado aos escritos de Jürgen Habermas, particularmente o conceito de esfera pública. Seria nesta que Estado e sociedade exercitariam “uma prática de discurso crítico racional dos assuntos públicos” (Laisner, 2009, p. 30).

A participação nos espaços de discussão é tomada com tal importância que muitas organizações também direcionam esforços no sentido de preparar pessoas da comunidade para



fazerem parte deles. Pesquisas conduzidas por Baquero (2003, p. 89) demonstraram que em muitos casos as organizações da sociedade civil têm conseguido mobilizar os cidadãos seja para pressionar o Estado a responder às suas demandas, seja envolvendo-o em atividades coletivas que geram benefícios sociais. Nesse caso, há uma intersecção com outra forma de participação muito considerada (41 organizações): a *conscientização ou formação de cidadãos*:

*A gente faz uma política mais localizada que é a de comprometer, de conscientizar as mulheres e os jovens de estarem nesses espaços de discussão e implementação da política pública. Então a gente tem grupos de formação de educadores em que isto é discutido, também grupos de formação de jovens que aí já é na Rede [Rede dos Protagonistas em Ação de Itapagipe] em que se discute essa necessidade. Ninguém vai para lá sem ter uma proposta mais politizada do que a gente quer, senão esses espaços acabam sendo espaços que não avançam muito, na verdade.*

Essa fala traz a tona uma das questões mais discutidas entre os estudiosos da deliberação que é o potencial discursivo do cidadão comum. Considerando que ele tenha acesso a fóruns deliberativos, qual sua possibilidade de defender suas idéias em posição de igualdade? “O diálogo não depende de igualdade material, mas ele pressupõe que os recursos diferenciais não sejam usados para evitar a expressão de idéias ou para tornar drasticamente oblíquas as condições de intercâmbio dialógico” (Giddens, 1996, p. 151).

Ao se preocupar com a formação de cidadãos para fazer frente aos espaços deliberativos, observa-se que as organizações admitem a lacuna, o déficit educacional, mas procuram tratar a questão. Para muitas organizações, no entanto, isso nem sempre foi assim:

*Eu acho que tinha uma concepção de que a gente era quem podia prover e ele ia receber, mas isso foi mudando. E aí quando a gente começa a discutir com as pessoas que têm que ter capacidade de autonomia, de caminhar com as próprias pernas, de construir sua história, a gente também vai mudando as formas de atuação [...] depois a gente foi entendendo que ajudar o pobre é ajudá-lo a tomar consciência de seus direitos, de seus deveres, saber que ele tem condições, que não é um coitado.*

A questão da mudança na formas de participação será tratada na sessão seguinte. A fala, no entanto, ajuda a ressaltar que se 41

organizações (96%) deixaram de ter uma posição apenas assistencialista ou de prestação de serviços para direcionarem esforços para a formação de cidadãos, parece haver uma compreensão disseminada de que é possível prepará-los para “andar com as próprias pernas”, como disse a entrevistada. Isso vai ao encontro da posição de Marques sobre a questão do potencial discursivo, acima levantada:

*A própria deliberação faz com que aos cidadãos sejam auferidos ganhos epistêmicos, o que contradiz as suposições marcadamente de cunho elitista. O conhecimento reivindicado pelos especialistas, defende Bohamn, torna-se-ia cada vez mais compartilhado pelos cidadãos em um contexto de oportunidades e de igualdade que vem embutido uma vez que sejam fomentados os princípios deliberativos (Marques, 2008, p. 110).*

Outra interrelação muito comum ocorre entre a conscientização e a *mobilização da comunidade*. Observaram-se formas diferenciadas de mobilização, mas destacam-se aquelas relacionadas à organização de grupos e formação de lideranças. Uma ideia recorrente no discurso dessas organizações é a de não “fazer por”, mas “fazer com”; ou seja, capacitar, instrumentalizar as lideranças comunitárias para tê-las como parceiras. Para algumas organizações, isso se confunde com a noção de empoderamento.

Embora os conceitos de participação política apareçam usualmente imbricados, a participação como *defesa de direitos* (citada por 37 entrevistados) também aparece como central: “A participação política é uma prioridade no sentido de defender essa comunidade na qual atuamos em seus direitos”.

A busca e defesa de direitos está na própria origem do movimento associativo, na medida em que os direitos hoje institucionalizados (saúde, associação, educação etc.) foram conquistas de movimentos sociais ao longo da história. Longe, entretanto, de ser uma luta superada, muitas organizações continuam dedicando tempo e energia para tornar tais direitos conhecidos e respeitados: nove organizações mencionaram situações em que foi necessário acionar o Ministério Público e a Procuradoria da República contra o próprio Estado para garantir direitos constitucionais.

A defesa de direitos, então, aparece relacionada com as características da comunidade e as causas com as quais as organizações trabalham, que são diversas. Muitas vezes, essa defesa de direitos envolve questões muito específicas,

mas que são cruciais para uma comunidade. Observando a evolução dos movimentos sociais, Alonso (2009) aponta novas questões como qualidade de vida, equidade, realização pessoal, participação e direitos humanos como demandas com as quais trabalham.

Como se pode observar no Gráfico 1, além das formas de participação política discutidas até aqui, há outras igualmente relevantes, a exemplo da participação em conselhos municipais. Por limitações estruturais para publicações desta natureza – um artigo para periódico científico – vamos deixar a discussão dessas outras formas de participação para publicações futuras.

### Mudanças nas formas de participação política das OSC

Antes de tratarmos das mudanças nas formas de participação política é preciso lembrar que nenhuma das organizações tem natureza eminentemente política. Elas surgem com objetivos específicos e que se mantêm ao longo do tempo, mas a participação política parece ser um fenômeno que posteriormente se impõe, justamente para atingir os objetivos “não políticos”, conforme transparece nas falas:

*O [organização] na formação, ele veio muito mais com a proposta de divulgação da permacultura [...]. Após alguns anos se percebeu a necessidade de novas frentes de ação, inclusive com políticas públicas [...]. A gente foi percebendo que a linha na qual vínhamos atuando necessitava de uma ampliação [...]. O [organização] elegeu o semi-árido com foco na produção de alimentos. Só que você chega no local e vê que existe toda uma rede que envolve problemas de representação, por isso a gente foi aumentando o grau de articulação com parceiros locais, com as prefeituras, com o governo do estado [...] Surgiram convites para que o [organização] estivesse representando em algumas ações, participando, fazendo parcerias.*

As organizações com um percurso mais longo tendem a ter maior clareza dessa atuação política. Onze delas já existiam no momento do golpe militar, em 1964. Destas, cinco fizeram questão de relatar o papel que desempenharam nesse período porque reconhecem a atuação política como parte de sua história. Já as organizações com início das atividades mais recentes – metade delas foi criada nas décadas de 1980 e 1990 – há a tendência de maior reticência em admitir que as ações que

descrevem têm uma conotação política. Para outras organizações, no entanto, a participação política é claramente reconhecida e está na raiz de sua atuação:

*Nessa caminhada que fizemos, nos amadureceu muito no sentido de compreender que não há projeto de impacto pela via governamental se não tiver realmente uma participação forte de algumas classes, porque quem faz, quem tem é quem está organizado, quem tem uma força econômica e uma força de organização. Então percebendo que essas classes não têm essa organização e de fato precisa ter, foi o caminhar que fez com que a gente se envolvesse cada vez mais nesses fóruns.*

Essa fala nos leva novamente à questão da articulação entre os objetivos da organização e as formas de participação política: o principal motivo porque as organizações envolvem-se em questões políticas é a percepção de que isso se torna imperioso para atingir seus objetivos precípuos.

Apenas uma organização relatou que houve diminuição de sua atuação política ao longo do tempo. Doze disseram que as formas de participação são similares ao início das atividades e 31 (70,4%) que as formas de participação sofreram alterações no sentido de incremento. Das 12 organizações que relataram não haver mudanças significativas, cabe registrar que algumas já nascem embutindo objetivos de atuação política: “No início já estava a ideia de atuar dessa maneira. E não mudou.”

A análise das informações permite-nos observar que enquanto outros estudos (Baquero e Prá, 2007, p. 153) retratam “eleitores geralmente desinteressados por política, céticos em relação à política” e com um desconhecimento generalizado de assuntos de natureza política, as organizações entrevistadas parecem caminhar no sentido inverso.

Assunto relacionado é o que vem sendo retratado na literatura como esfriamento ou demonte dos movimentos sociais. A observação empreendida pela pesquisa de campo – ainda que parcial e subjetiva – pôde constatar que da mesma forma que há organizações que se tornaram apêndices do serviço público – completamente dependentes de seus recursos e orientação –, há aquelas que encontraram meios de autossustento ou diversificaram os patrocínios e mantêm uma linha de atuação independente.

Essa questão da captação de recursos é um ponto nevrálgico não só para a sobrevivência dessas organizações, mas para a manutenção de uma atuação política soberana. Observa-

mos que, em geral, as melhor sucedidas nesse item foram as que conseguiram diversificar os meios de captação de recursos: muitas ficam atentas a editais para a submissão de projetos; outras mantêm lojas com produtos que levam a marca da organização e, nessa linha, algumas criaram lojas virtuais; outras disponibilizaram cursos a distância e outras ainda utilizam o sítio eletrônico para divulgar serviços que prestam (desde serviços de diagnóstico clínico até aluguel de espaços) e que são fontes relevantes para manutenção das atividades. Quase todas pedem doações através dos sítios eletrônicos.

A origem do financiamento, contudo, não impede que tenham participação política. Inclusive porque, como é demonstrado neste artigo, este tipo de participação é imposto pela realidade. Isto é, essas organizações são estimuladas (conselhos previstos em leis, nos vários níveis de governo) ou mesmo forçadas (competição por projetos e recursos financiados por meio de editais de seleção) a participar de processos de natureza política e, em consequência a se relacionar e articular com políticos (secretários de estado e municipais, deputados, vereadores, prefeitos etc.) e partidos políticos. Possíveis direcionamentos, restrições e condicionamentos podem acontecer, mas, embora – e até porque – não estivessem nos objetivos do trabalho, não foram detectados na pesquisa.

Assim, os dados relativos à expansão e diversificação das formas de participação nos habilitam a concordar com Giddens (2001, p. 90) que, baseado em outras pesquisas, acredita que o que há é uma mudança nas formas de associação civil e engajamento cívico:

*A menor confiança nos políticos e outras figuras de autoridade é por vezes tomada como indicador de apatia social geral. [...] não é isso que ela indica – talvez o contrário. Uma sociedade cada vez mais reflexiva é também uma sociedade marcada por elevados níveis de auto-organização. [...] Algumas formas mais antigas de associação civil e engajamento cívico têm perdendo sua influência, mas outros tipos de energia comunal as estão substituindo.*

## Conclusão

Como primeiro ponto, deve-se salientar que o conjunto dos dados e das falas deixa transparecer que há motivação para a participação política entre as organizações da sociedade civil. É verdade que muitas vezes

essa atuação política assume um conceito bastante instrumental, um agir político limitado aos interesses mais próximos e imediatos da organização, mas também é verdade que muitas organizações estão apenas iniciando sua aprendizagem como ator político. Elas estão aprendendo a usar os canais institucionais de participação – os conselhos, as políticas públicas – mas também promovendo novas formas de participação como a articulação via fóruns e a formação de cidadãos.

Como segundo ponto, observa-se que dentre as principais formas de participação política encontram-se aquelas alinhadas com os conceitos da chamada democracia deliberativa. Algumas evidências justificam essa afirmação: o reconhecimento do papel das instituições representativas, a valorização do diálogo entre todos os atores sociais envolvidos, a preocupação com a formação do cidadão em *lato sensu*, o interesse em envolver o maior número de pessoas possível, a busca da qualificação da participação, a percepção de que o conflito, a discussão e as diferentes opiniões fazem parte do processo da construção democrática.

Assim, se a observação da participação política entre organizações da sociedade civil se abre para novos padrões de análise que superem os tradicionais “participação eleitoral”, “identificação partidária” e “confiança nas instituições”, descortinam-se atores atuantes e interessados pelo cenário político. Em termos gerais, portanto, o conceito de participação política entre as organizações da sociedade civil envolve a discussão em espaços públicos – para os quais são convidadas ou os promovem – e a formação de cidadãos em todas as suas nuances: o empoderamento, a conscientização quanto a direitos e deveres, a mobilização da comunidade, a formação de lideranças.

Novas práticas políticas vêm agregando novas formas e conceitos como empoderamento, desenvolvimento de capital social, formação de lobby e atuação em redes sociais, como novas formas de participação política, assim consideradas pelas organizações. Do que se depreende que os caminhos pelos quais as organizações sociais participam dos assuntos públicos vêm se diversificando significativamente.

A comunicação que estabelecem com diferentes setores da sociedade é base para todas essas atividades. Ou seja, é no relacionamento estreito com a comunidade que as organizações conhecem suas demandas, suas deficiências, mas também sua cultura e suas especificidades. Ao mesmo tempo, as organizações fazem

amplo uso da comunicação eletrônica para interagir com parceiros, porque sendo parceiros financeiros (que financiam projetos) estão, em geral, no exterior, então a internet apresenta-se como uma ferramenta ágil e econômica para o acesso e manutenção da comunicação com esses financiadores; sendo parceiros políticos, a articulação das ações demanda uma comunicação fluída, permanente, envolvendo todos os interessados, para a qual as ferramentas eletrônicas são igualmente adequadas.

As dificuldades de comunicação com o poder público repercutem nas formas de atuação política das organizações. Basta observar que as organizações claramente privilegiam aquelas formas que podem prescindir do agente público (a participação em audiência pública é apenas a nona forma citada, 70,5% das organizações). Mesmo a participação em conselhos (81,8%), que envolve organizações e agentes do poder público, trata-se de uma comunicação institucionalizada, ou seja, é uma exigência legal e independe da iniciativa de uma ou outra parte.

Como um agir eminentemente coletivo, a política democrática tem encontrado em associações voluntárias da sociedade, espaços privilegiados para a interlocução, discussão e apoio para causas de interesse público. Paralelamente a instituições democráticas e muitas vezes conjuntamente com elas, organizações da sociedade civil vêm, metaforicamente, atuando como células, pequenas e frágeis a princípio, mas que aprendem rapidamente a se articular, formar tecidos (ou redes) que rapidamente ganham força para organizar demandas sociais e se valer daquelas diversificadas formas de atuação política para direcionar os pleitos de uma comunidade, “para desenvolver habilidades políticas e cultivar virtudes cívicas dos cidadãos, para oferecer suporte à constituição de debates na esfera pública [...] ou, ainda, para monitorar e estabelecer limites às atuações dos Estados e mercados” (Maia, 2008, p. 328).

## Referências

- ALONSO, A. 2009. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, 76:49-86.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003>
- BAQUERO, M. 2003. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 23:83-108.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200007>
- BAQUERO, M.; Prá, J. 2007. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, UFRGS, 205 p.
- BOHMAN, J. 2000. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, MIT, 320 p.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. 1995. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova-Revista de Cultura e Política*, 36:85-104.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200006>
- CORTÊS, S.V. 2007. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: G.M. HOCHMANN; M.T.S. ARRETCHE; E. MARQUES (Orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 125-143.
- GAVENTA, J. 2004. Prefácio. In: V. COELHO; M. NOBRE (orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 21-40.
- GIDDENS, A. 1996. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo, UNESP, 296 p.
- GIDDENS, A. 2001. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro, Record, 173 p.
- GOHN, M. 2008. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo, Loyola, 168 p.
- KLESNER, J. 2007. Social capital and political participation in Latin America: evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. *Latin American research review*, 42(2):1-32.  
<http://dx.doi.org/10.1353/lar.2007.0022>
- LAISNER, R. 2009. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? *Estudos de Sociologia*, 14(26):17-35.
- MAIA, R. 2001. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 10, Brasília, 2001. *Anais... Compós*, Brasília, p. 1-15.
- MAIA, R. 2008. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. In: W. GOMES; R. MAIA (orgs.), *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo, Paulus, p. 327-348.
- MARQUES, F. 2008. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso brasileiro*. Salvador, BA. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, 498 p.
- MENDONÇA, R.F. 2011. Comunicação e sociedade civil: interfaces e agendas. *Revista Compolítica*, 1(1):8-44.
- NANZ, P.; STEFFEK, J. 2004. Global governance, participation and the public sphere. *Government and Opposition*, 39(2):314-335.  
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00125.x>
- NOBRE, M. 2004. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: V. COELHO; M. NOBRE (orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 21-40.

- PINTO, C.R.J. 2006. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 49(3):651-670.
- SANTOS, B. 2002. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 678 p.
- TEIXEIRA, E.C.C. 2008. *Sociedade civil na Bahia: papel político das organizações*. Salvador, Ed. Ufba, 231 p.
- WAMPLER, B.; AVRITZER, L. 2004. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: V. COELHO; M. NOBRE (orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, p. 210-238.
- WOLTON, D. 2006. É preciso salvar a comunicação. Casal de Cambra, Caleidoscópio, 233 p.

Submetido: 13/10/2011

Aceito: 07/02/2012