

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA ARTICULAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

YASMINE SANTOS MANSUR

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
yasmine.mansur@gmail.com

ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODÓSIO

PUC Minas
armindo.teodosio@gmail.com

Os autores agradecem o apoio da FAPEMIG.

Área Temática: Administração Pública; Relação Governo-Sociedade: Transparência, Accountability e Participação

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA ARTICULAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

RESUMO

A proposta deste artigo é fazer uma discussão sobre o papel da participação de organizações da sociedade civil nos processos de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), identificando quais os principais atores e como ela ocorre. No que concerne à organização deste artigo, temos três sessões além desta introdução e das considerações finais. A primeira traz um debate sobre as múltiplas dimensões e riscos da participação. A sessão três (III) discute a descentralização e a presença de novos atores nos processos políticos. A última sessão trata do papel das OSC nas políticas de desenvolvimento. E, por fim, apresentamos as considerações finais, que em suma dizem respeito à importância dos processos participativos para a transformação da realidade social. Para desenvolver o trabalho foi necessário uma perspectiva qualitativa a partir da revisão de literatura disponível sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Participação; Cooperação; Desenvolvimento.

ABSTRACT

The proposal is to test from a discussion on the role of civil society organizations in the international cooperation projects for development (ICD), which identifies the main actors and how it occurs. Regarding the organization of this article, we have three sessions this introduction and closing remarks. The first provides a discussion on the multiple dimensions and risks of participation. Session Three (III) discusses decentralization and the presence of new actors in the political process. The last section discusses the role of CSOs in development policies. Finally, we present concluding remarks, which in essence concern the importance of participatory processes for the transformation processes of social reality. Work to develop a qualitative perspective and a literature review.

KEYWORDS: Participation; Cooperation; Development.

I INTRODUÇÃO

Entender como as pessoas trabalham em conjunto para o benefício mútuo e para o bem maior, bem como a relação entre os cidadãos e as instituições na governança dos territórios é uma temática importante dentro dos processos de cooperação e, em especial, para a cooperação em saúde. (Melucci, 1996; Ginsborg, 2005). Essa discussão remete ao tema da participação popular no desenvolvimento, sendo que em seu cerne está a disposição das pessoas para se conectar umas às outras e cooperar, característica esta essencial à sociedade humana e também para o bom andamento das intervenções que buscam promover o desenvolvimento de territórios marcados pelos problemas sociais e ambientais.

Normalmente, a participação cidadã emerge em contextos de crise de legitimidade ou de governabilidade (Santos, 2005), assumindo cada vez mais importância na atualidade a medida que o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão se torna uma realidade e é entendido por diferentes atores como um direito e uma pré-condição para o bom andamento das propostas de intervenção visando o desenvolvimento (Matos, 2011). Ela está inserida em múltiplos domínios da vida social, envolvendo diferentes atores e muitas vezes opera sobre uma realidade social marcada pela grande heterogeneidade de interesses (Bachtinger et al, 2010; Elstub, 2010).

Atualmente, se considerarmos a linguagem da democracia que domina os círculos de desenvolvimento e seus programas, seja no âmbito local ou internacional, é comum encontrarmos discussões sobre boa governança e participação. Mas é preciso estar atento para o fato de que ter elementos de participação não implica em compartilhar poder. Assim, nos processos políticos como a descentralização, o que começou através de uma questão política ligada ao redimensionamento de poder para os Estados e municípios, ultrapassa a dimensão técnica de organização a gestão pública e se traduz na dificuldade de colocar em prática processos realmente participativos, nos quais a sociedade civil seja também se constitua em um ator com efetivo poder de incidência nesse processo (White, 2000).

Para que a participação cidadã seja efetiva, é necessário uma estrutura institucional que, além de articular os cidadãos, promova um debate público pautado no bem comum e propicie a construção dos interesses e identidades para este fim, garantindo as condições formais necessárias para tal. (Lüchmann, 2002).

Percebe-se que a participação pode assumir múltiplas formas e servir múltiplos interesses, de forma que se torna importante distinguir e analisar os múltiplos processos participativos, observando a quais interesses servem (White, 2000).

A proposta deste artigo é discutir os processos de participação de atores locais, ou seja, lideranças comunitárias, comunidades e organizações da sociedade civil, em processos de desenvolvimento. Para tanto, faz-se uma discussão a partir de revisão de literatura. Trata-se de uma tema extremamente atual e relevante, não só porque novos atores têm assumido novos papéis no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento, notadamente o Brasil junto aos países africanos, bem como por perdurarem vários desafios, dilemas e armadilhas nos processos de desenvolvimento que buscam ser participativos e envolver de forma pró-ativa e democrática organizações da sociedade civil nessa cooperação.

II DIMENSÕES, PERSPECTIVAS E ARMADILHAS DA PARTICIPAÇÃO.

Nas últimas décadas, a participação pública formal como, por exemplo, o ato de votar ou a adesão a um partido político, está em declínio em vários países democráticos ocidentais. No entanto, uma pesquisa feita pelo Power Inquiry¹ constatou que mais de um terço das pessoas que não votam são membros ativos de instituições de caridade ou grupos da comunidade (Power Inquiry, 2006). O que se pode perceber é que as formas tradicionais de representação política não refletem a pluralidade das demandas da coletividade, levando à necessidade de se buscar novas soluções para a inclusão dessa diversidade de formas de ação na esfera pública no jogo democrático (GRAU, 2005).

As manifestações coletivas, por exemplo, refletem intenções daqueles que não conseguiram outra forma para participar diretamente na estrutura do Estado. Participariam, portanto, através de movimentos de contrapoder (Rosavallon, 2006). As manifestações seriam “convulsões da sociedade civil que procuram a transformação social” (Matos, 2011, p.605).

Os movimentos sociais seriam outra forma de participação e se constituiriam em “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2003, p. 13). Através da participação política os cidadãos alcançariam a sua autonomia, tão importante para a emancipação social. A participação seria, portanto, um processo de vivência que imprimiria sentido e significado a um movimento social ou a própria existência das OSC (Gohn, 2003).

A participação é geralmente retratada como um processo positivo, entretanto, não se pode dizer que é assim em todos os casos em que ocorre, sendo que algumas formas de participação podem acabar por se constituir em dinâmicas particularmente excludentes (Cornwall, 2002). O problema da participação dos indivíduos nos sistemas políticos atuais aparece na análise do processo de influências das instituições sociais e se revela nas dificuldades do uso da liberdade política para o enfrentamento dos desafios de uma realidade social, ao mesmo tempo em que a participação política possui um grau de complexidade ainda maior quando requerida e exercida no contexto do desequilíbrio social, político e econômico do mundo global. Dessa forma, as dificuldades de participação política dos cidadãos e das OSC se refletem na necessidade de lutar por autonomia e buscar espaços de participação política nos limites de cada instituição. A partir dos movimentos sociais, por exemplo, pode haver uma ruptura com a tradição paternalista de apropriação das reivindicações populares e também para com a tradição clientelista, passando os cidadãos a ser os próprios agentes da construção democrática (Gohn, 2003).

Na grande maioria dos países africanos, por exemplo, o setor de saúde é dependente do apoio externo, que se concretiza através de ações de organizações da sociedade civil do Norte ou do Sul, muitas vezes com uma abordagem do tipo *top/down*, sem considerar as necessidades reais das comunidades locais. Essa seria outra deficiência no processo participativo (Canhanga, 2008).

Na participação, interesses e expectativas são diferentes. Trata-se de um processo dinâmico e, portanto em constante mudança. Dessa maneira, possui limitações impostas pela

¹ Instituição criada em 2004 para entender como a participação política e o envolvimento podem ser aprofundados na Grã-Bretanha. O seu trabalho baseia-se na crença de que uma democracia “salutar” exige a participação ativa de seus cidadãos.

sua própria dinâmica, que em suma são reflexo das relações de poder da sociedade. É importante reconhecer que a participação é um processo político. Saber quem está envolvido, em quais termos e com quais objetivos, são aspectos importantes na análise da participação como dinâmica política. Podemos considerar até que ponto o processo participativo se institui como desafiador (ou não) dos padrões dominantes, podendo se constituir em mera reprodução de relações de poder já estabelecidas. Tanto a participação quanto a não participação refletem interesses e relações de poder, que reproduzem a subordinação ou a luta de um grupo para romper com as dinâmicas de dominação. (White, 2000).

A participação não pode ser entendida apenas pela perspectiva do indivíduo, é necessário que o contexto em que se dá a participação também seja analisado. Entender a participação como “prática” permite-nos percebê-la em relação ao lugar e ao espaço em que ocorre. A literatura oferece algumas contribuições sobre a participação como uma prática, no entanto, muitas vezes a ênfase tende a estar no indivíduo e em seus episódios de participação sem, entretanto, entender o processo como "fluxos" de participação através e entre esses diferentes lugares e espaços (Cornwall, 2002; Simmons et al, 2005; Gaventa & Cornwall, 2006).

É importante compreender quem participa, em que nível essa participação ocorre e em que medida há o envolvimento da população local. Observando esses aspectos, no processo participativo ideal, deveríamos encontrar uma comunidade que participe não apenas durante a elaboração do projeto, mas que esteja presente na sua gestão e nos processos de tomada de decisão, o que tornaria o processo participativo ainda mais complexo (White, 2000).

Considerando que a participação assume diversas formas, devido a sua complexidade, torna-se importante discutir, na seção seguinte, qual o papel da sociedade civil nas políticas e projetos de desenvolvimento que se pautam na promoção da participação. Essa realidade se torna ainda mais presente quando os governos nacionais operam processos de descentralização, temática que iremos tratar a seguir.

III DESCENTRALIZAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL

O tema da descentralização está inserido nos debates sobre o processo de desenvolvimento dos países periféricos, ou mesmo, quando se discute as estratégias de governo e gestão de um país. Assim, a implementação, obstáculos e consequências dessa descentralização são temas que perpassam áreas de conhecimento desde a ciência política até as relações internacionais, inclusive a gestão social. Parte da literatura associa a descentralização ao desenvolvimento econômico, político e social, partindo do pressuposto de sua relação direta com a ampliação da participação. No entanto, essa conexão não pode ser compreendida como relação de causalidade, uma vez que o fenômeno da descentralização sofre influência de múltiplos atores, que podem condicionar o modo como irá se desenvolver, levando a contextos nos quais problemas e armadilhas no processo participativo podem se manifestar (Vieira, 2012).

Surgem no cenário político diversas reformas que objetivavam a descentralização de políticas, em inúmeros países, segundo estratégias distintas. No entanto, uma mesma linha mestra parece envolver essas experiências, a desconcentração, a delegação, a transferência de

atribuições e a privatização ou desregulamentação de políticas. As instituições políticas dos países centrais começaram a partilhar responsabilidades, criando mecanismos de co-gestão e parceria (Subirats, 2010; Brugué, 2012). A partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. A intenção seria de reafirmar a democracia, uma vez que as diversas formas de descentralização, ao tornar os serviços públicos mais próximos do cidadão beneficiário ou usuário da política, também e por consequência os tornaria mais eficientes, elevando os níveis reais de bem-estar da população. A descentralização, à medida que dota de efetivo poder as instituições locais, incentivaria à participação política, uma vez que viabilizaria a proximidade entre gestores e cidadãos, além de permitir o aparecimento de formas mais efetivas de controle sobre a agenda e as ações de governo (Arretche, 1996).

No contexto atual, em que atores tradicionais vinculados ao Estado desenvolvimentista – burocracia, sindicatos e grupos profissionais – perdem legitimidade e com isso a capacidade de controlar os recursos e a agenda pública, o cenário político se veria diante de novos grupos que se envolvem nessa dinâmica. Atores esses representantes e possuidores de diferenciados graus de organização e interesses, que começaram a fazer parte da vida política.

Todavia, esse movimento de expansão da participação cidadã nos processos políticos encontra dois limites críticos. Primeiramente, temos nos processos participativos a presença de múltiplos atores, que apesar de estimulada, muitas vezes não é de fato vivenciada ou materializada. Em segundo lugar, os atores que participam, principalmente as OSC, na maioria das vezes não participam de todo o processo que marca seja a cooperação ou a implementação de políticas públicas, o que acaba prejudicando a legitimidade do processo institucional na construção de um interesse coletivo (Milani, 2003).

A proposta da descentralização tende a incentivar a responsabilidade democrática, melhorar os serviços públicos e contribuir para a justiça social através de um conjunto de políticas, que tem como objetivo envolver os cidadãos mais diretamente na tomada de decisão local. Desta feita, um cenário que começa a surgir, segundo Brugué (2004), tem se pautado pela busca de colaboração entre Estado e os cidadãos, quais seja o diálogo; o compromisso em responder as demandas complexas da sociedade; a reserva do tempo necessário para as deliberações; a capacidade dos atores participantes se colocarem no lugar dos demais; e a aspiração pela atenção (Brugué, 2004; Pattie et al., 2004; Power Inquiry, 2006).

O termo empoderamento é utilizado em diferentes campos de conhecimento - educação, sociologia, ciência política, saúde pública, psicologia social, serviço social e administração - constituindo-se em ferramenta de governos, organizações da sociedade civil e agências de desenvolvimento. Normalmente, aparece em agendas direcionadas para a melhoria da qualidade de vida e dignidade humana de setores pobres, boa governança, maior efetividade na prestação de serviços e responsabilização social (Baquero, 2012).

O termo deve ser usado com cautela, uma vez que atualmente vem sendo usado indiscriminadamente. Esse parece ser o caso das agências de cooperação internacional, que não estabelecem um consenso quanto ao que seja empoderamento, tampouco no que se refere aos processos e ações que, de fato, contribuem para tal e no que diz respeito a quais indicadores melhor nos instrumentam na mensuração e avaliação desse processo em instâncias específicas. (Sardenberg, 2006). Ainda cabe ressaltar que os resultados concretos de projetos de desenvolvimento que normalmente tem a intenção de empoderar comunidades foram não são bem sucedidos, uma vez que esses insistem em manter um viés tecnocrático

de determinar o que seria melhor para as comunidades, sem de fato dialogar com as comunidades alvo desde o início da elaboração dos planos de intervenção visando a promoção do desenvolvimeto. Dentro desta mesma perspectiva, muitas estratégias de empoderamento, mal sucedidas, acabam camuflando problemas de outra ordem, mais estruturais, que levam comunidades à vulnerabilidade, inclusive em termos de saúde pública.

A descentralização pode ser entendida como um processo que aumentaria o poder político e tributário dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que permitiria um movimento em direção a participação das comunidades locais, visto que várias condicionantes desse processo se pautam pelo envolvimento da sociedade civil local no processo decisório de políticas públicas.

A descentralização ocorre a partir de várias vertentes ideológicas de reforma do Estado. Uma delas ligada à ampliação da participação da sociedade civil nas políticas públicas, de forma a fortalecer, reconfigurar e ampliar a garantia de direitos via ação estatal e outra relacionada à concepção neoliberal do chamado “Estado mínimo”. Na proposta neoliberal, o governo deixaria de cumprir com atividades que não lhe seriam inerentes ou essenciais, transferindo a responsabilidade para a sociedade. A intenção seria de aproximar do cidadão, tomado como consumidor de serviços públicos, ao descentralizar decisões e atividades para o nível local, permitindo maior contato com os cidadãos. Outra característica relevante dessa agenda neoliberal é que o Estado abandonaria as questões macroeconômicas e macroestruturais, deixando para os mecanismos de mercado a sua regulação, o que não exigiria mais a presença de grandes aparatos organizacionais governamentais no nível central, favorecendo e viabilizando também a descentralização. Por outro lado, há a proposta de redistribuição de poder, o que geraria o fortalecimento de novos atores nos processos participativos que permeiam as políticas públicas (Farah, 2001).

Segundo Brugé, a participação pode ocorrer em três níveis, o do direito de ser informado (cidadão passivo), o do direito de ser consultado (possibilidade de emitir opinião) e o do direito de participar do processo decisório (possibilidade de tomada de decisão) (Brugué, Font & Gomá, 2005). É preciso estar atento para que os termos participação e descentralização não sejam usados indistintamente. Participação e descentralização não são equivalentes e não podem de nenhuma forma substituir a busca pela equidade e justiça social (Lélé, 1991).

A intenção no âmbito nacional é que a gestão pública vença o isolamento burocrático, desatrelando os governos estaduais e municipais do governo central. Sob o ponto de vista econômico, a descentralização é defendida pelo argumento segundo o qual a provisão local e “sob medida” dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população (Andrade, 2006; Milani, 2008).

Nesta perspectiva da descentralização, ganham importância as chamadas redes de política, que têm sido compreendidas como estruturas organizacionais nas quais são planejados, de uma maneira holística, os serviços e os bens públicos, buscando assim, desenvolver compromissos e gerar interação entre os diferentes atores. Através delas busca-se viabilizar a concretização de ideais progressistas por equidade, justiça social, combate ao clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado (Arretche, 1996; Pinto e Junqueira, 2008).

A noção de descentralização pode se aproximar da de governança também. Compreende-se, no presente estudo, governança como a construção de uma gestão compartilhada entre Estado e a sociedade civil. Assumindo-se esse pressuposto, a

descentralização passa abranger não apenas as ações de transferência de poder, autoridade e responsabilidade entre as esferas do governo. A repartição de autoridade e de recursos no processo de idealização e implementação de políticas públicas junto à sociedade torna-se fundamental. No entanto, cabe salientar que os processos de descentralização em prol do desenvolvimento com a participação da sociedade não são simples, uma vez que as diferentes conjunturas e arranjos institucionais de cada país influenciam sobremaneira este processo. O que podemos perceber é que a descentralização político administrativa não é uma solução única e unívoca, capaz de solucionar todos os problemas de desenvolvimento, inequidade ou falta de participação política (World Bank, 2010²; Cavalcante, 2011).

A descentralização seria então uma maneira de fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferindo poder aos gestores locais e aproximando as instituições dos cidadãos (Borda, 1988). No entanto, existem diferentes juízos de valor envolvidos na construção de políticas públicas que necessitam ser tratadas, preferencialmente, através do diálogo e da participação (Barnes, 1999). Assim, “a preocupação com a eficiência e a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase na descentralização – quanto novos padrões de relação entre Estado e sociedade” (Farah, 2001, p.130).

Essa discussão sobre descentralização e participação aparece com maior vigor na década de 1990 e provoca questionamentos sobre quem participa e que desigualdades subsistem nesse processo, além de questões sobre a construção do interesse coletivo nos projetos de cooperação. Ao questionarmos a prática participativa adotada pela CID, estamos automaticamente questionando a noção de desenvolvimento dos processos de CID. Essa ideia de cooperação surge após a Segunda Guerra Mundial e é acompanhada pelo plano Marshall e pela mimetização de políticas públicas dos países centrais nas nações periféricas. Esse tipo de cooperação vem então acompanhada de valores, visões e projetos de sociedades tradicionais, o que pode resultar em manipulação e instrumentalização da participação (Milani, 2003).

Percebe-se que o debate da descentralização não pode ser entendido como um fenômeno monolítico na medida em que envolve transformações políticas, econômicas e sociais. Portanto, está vinculado a uma série de interesses e atores (Bydlowski, 2011; Matos, 2011; Elstub, 2010).

Diante do que foi tratado nessa seção, as diferentes perspectivas de descentralização e de reordenamento das políticas de desenvolvimento, conjugadas a uma aproximação da sociedade civil a partir de lógicas menos tradicionais (não clientelistas, assistencialistas, paternalistas e marcadas pelo nepotismo), a participação e o engajamento dos cidadãos tornam-se centrais, uma vez que são considerados como um mecanismo essencial de contribuição para democratização do processo de tomada de decisão. As OSC se constituem em atores importantes nesse processo por serem consideradas capazes de fornecer incentivo e apoio a iniciativas locais. Apesar dos riscos e armadilhas, a participação pode se constituir em um mecanismo que aproxime a sociedade dos Estados em prol do desenvolvimento, à medida que aprofunda o diálogo entre diferentes atores. No entanto, a fraca capacidade institucional das OSC influenciaria negativamente a sua capacidade de participação, por exemplo, nos atos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. As OSC também podem assumir papel importante no controle, regulação e legitimação das ações do Estado frente aos diversos projetos de desenvolvimento e frente a sociedade de maneira geral. Na

² World Bank. Decentralization: what, why, and where. Disponível em: www.worldbank.org/publicsetcor/decentralization/what.htm>acesso em 05 ago.2013.

sessão seguinte iremos tratar mais detidamente do papel das OSC nas políticas de desenvolvimento.

IV PARTICIPAÇÃO DAS OSC NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Muito se discute sobre a natureza, papel, relevância e ação das organizações da sociedade civil na realidade contemporânea. Diferentes termos e expressões são empregados para nomear esse tipo de organização. Organizações “não governamentais”, “não lucrativas”, “voluntárias” e do “terceiro setor” são algumas das expressões que aparecem, muitas das vezes assumidas como equivalentes ou sinônimas entre si e também em relação à organizações da sociedade civil. Na presente pesquisa, adota-se a expressão OSC na tentativa de tratar não apenas das dimensões eminentemente gerenciais da realidade dessas organizações, mas também de compreendê-las, problematiza-las e analisa-las a partir de sua dimensão política, assumindo postura analítica semelhante à adotada por Alves (2004) e Sobottka (2002).

Como o objeto dessa pesquisa é o direito a saúde, podemos observar, através do documento final da Reunião de Cúpula Mundial da ONU pelo Desenvolvimento Social de 1995 em Copenhague, a importância das OSC como atores que promovem a resistência à hegemonia cultural da ideologia de mercado, além de serem uma das responsáveis pelo progresso social (Lewis, 2001). Assim tal documento ressalta a importância de OSC “fortes”, para que haja o resgate da cidadania dos povos, inclusive em termos da luta pelo direito à saúde e a uma boa qualidade de vida (Oliveira, Junqueira, 2003).

Optamos pelo termo organização da sociedade civil e, assim ao falarmos de OSC, encontramos varias definições, uma delas estabelecida por Landim (1996), que as caracteriza como organizações formadas por membros da sociedade civil com a intenção de atuar junto a sociedade e o Estado visando o desenvolvimento socioeconômico e o fortalecimento da cidadania (Oliveira; Junqueira, 2003). Ainda podemos dizer que as OSC são marcadas pela diversidade e complexidade de seu campo de atuação, o que muitas vezes resulta em inúmeras terminologias associadas a elas (Teodósio, 2003; Alves, 2002). Podem ser compreendidas OSC como atores cada vez mais presentes nas relações com os Estados, e para tanto, tendem a ter atuar, como formas emergentes de governança transnacional (Najam, 2000). Podem desenvolver uma relação com o Estado pautada pelo enfrentamento, oposição e controle social em bases conflitivas, pelo *advocacy* e pela defesa de direitos e/ou ainda parceria e complementaridade no ciclo de políticas públicas (Teodósio, 2008).

A presença de OSC não é recente, seja nas dimensões subnacionais seja na global. O que seria novo, no entanto, é o seu rápido e sustentado crescimento em todo o mundo, além da sua abrangência em termos de atuação (Najam, 2000; Teodósio, 2008).

As OSC mantém relações com dois grupos principais atores, os da esfera do Estado e do mercado. Como características dos atores do Estado, endentemos que se preocupam principalmente com a preservação da ordem social, conquistada através da autoridade legítima e sanção coercitiva da sociedade, além de representarem os interesses da maioria (ou grupos dominantes) e atuarem no sistema político. O mercado teria suas preocupações voltadas para a produção de bens e serviços, que se traduzem através de mecanismos de intercâmbio econômico e se orientam pelo interesse privado (Najam, 2000; Teodósio, 2008).

As relações fruto da interação dos atores da sociedade civil, Estado e mercado ocorrem no campo das políticas, que por si se dão em um processo dialético e dialógico que prima pela persuasão e conciliação de interesses ou pelo acirramento dos conflitos. Desse modo, a política é vista como um instância da vida em sociedade que se constitui a partir de relações sociais e econômicas e que também pode moldá-las ou influenciá-las, servindo de esteio ou base para as ações e relações das OSC na cooperação para o desenvolvimento.

As OSCs sofrem influencia de seus financiadores, uma vez que possuem formas de mobilização de recursos múltiplas, como por exemplo, doações e recebimento de fundos via projetos de agências bi/multilaterais e de governos. Através dessas múltiplas formas de financiamento, se pode perceber as diversas relações que as OSC estabelecem e que garantiriam não apenas a sua sobrevivência, como também a realização de objetivos daqueles agentes com os quais elas interagem. O funcionamento das OSC seria caracterizado pela interdependência entre elas e as outras organizações inseridas nas realidades onde elas atuam (LEWIS, 2001).

Através de sucessivas pressões e demandas das próprias OSC e de movimentos sociais sobre organismos internacionais e Estados, começou-se a pensar em novas agendas de CID, nas quais a participação social passa a ocupar um papel importante. Organismos internacionais que atuam na CID, inclusive instituições financeiras como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), começaram a reconhecer o papel das OSC como aquelas que seriam capazes de preencher lacunas em resposta às falhas do setor público ou privado (Barros, 2011). É importante considerar que as OSC baseadas nos países do Norte são diferentes daquelas baseadas no Sul, as OSC do Norte tem por tras de suas ações um perfil de soberania determinado pelas diferentes concepções de intervenção dos Estados centrais. Já as OSC do Sul, muitas vezes se caracterizam por uma dependência financeira em relação às internacionais e, como tal, a sujeição às condições que lhes eram impostas. Ainda assim, há importantes OSC surgidas nos países do Sul que foram e têm sido capazes de exercer fluxo reservo de influência na agenda internacional e também nas próprias organizações da sociedade civil dos países no Norte. Percebe-se que desde os anos 80, as OSC do Sul têm paulatinamente conquistando maior legitimidade perante outros atores internacionais e também junto às suas sociedades de origem, aprimorando a sua participação em projetos de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, essa tendência não pode ser tomada como uniforme e linear, variando sobremaneira de acordo com a agenda ou campo de política pública da OSC, seu perfil, trajetória e contexto nacional ou regional de origem entre os países do Sul. (Santos, 2003).

Mesmo que esse papel atribuído às OSC seja contraditório, porque em muitas oportunidades reproduzem interesses dos países de origem ou mesmo de empresas, atualmente as organizações da sociedade civil ocupam um papel importante nas políticas de CID e “propiciam o exercício de uma ‘cidadania transnacional global’ e a existência da dimensão civil no sistema de governança internacional-global” (Barros, 2011, p.308).

No que concerne às dinâmicas de CID, o que podemos perceber é uma presença, que parece ser cada vez mais recorrente, de uma visão instrumental das OSC, distanciando-se do sentido de cidadania, denotando também que para os organismos internacionais e os Estados, a participação muitas vezes se constitui em um meio e não um valor em si. Assim, os compromissos com a participação não estariam vinculados aos esforços para uma real democratização nem tão pouco por políticas ou projetos que de fato agreguem desenvolvimento as comunidades. Desse modo:

“ nos campos constituídos pela cooperação internacional, a polissemia da noção de participação está intrinsicamente vinculada a polissemia da noção de sociedade civil(...) Tamanha diversidade de significados não só implica em ambiguidades entre os princípios fundamentais compartilhados e objetivos nos desdobramentos práticos da participação, como acirra a problemática da representação das OSC (...) em campos políticos internacionais (Barros, 2011, p.317).”

As relações que as OSC estabelecem com o Estado e seus doadores podem ser analisadas também em termos de barganha e negociação, de forma que um ator procura influenciar o comportamento do outro, seja por apresentar objetivos particulares que cada um procura atingir através da interação com os outros, seja através dos mecanismos que um ator pode usar para controlar ou influenciar outros atores. Eles podem variar desde a persuasão pelo argumento e a de oferta de incentivos financeiros até a coerção direta (Hulme & Edwards, 1997).

Sobre a relação entre as OSC e o Estado, Teixeira (2002) aponta três formas de vínculo. A primeira delas diz respeito a uma relação menos formal, em que se observa uma OSC mais propositiva, que preservaria sua capacidade crítica. A segunda forma caracteriza-se pelos serviços prestados pelas OSC em nome do Estado, a exemplo de um contrato com uma empresa privada. Aqui ao invés de se promover o fortalecimento de redes de articulação e posições críticas sobre a construção de políticas públicas e sua gestão, o que se teria é o enfraquecimento político das OSC. A terceira permitiria a consolidação de um projeto elaborado conjuntamente entre o poder público e as OSC, em um espaço colaborativo.

A relação entre OSC e Estado ainda envolveria outros fatores como o projeto político do partido político que está no poder e o poder efetivo de cada uma das partes, assim como o grau de empenho dos grupos envolvidos. Pode-se observar também um leque de dificuldades, como a burocracia estatal, o despreparo tanto do Estado quanto das OSC em lidar com a agenda de política em questão, a falta de sensibilidade do Estado para tratar certos temas e a elevada alternância de programas de governo dentro do Estado, que geraria insegurança nas OSC e um alto nível de dependência. Nesse sentido, o sucesso ou o insucesso dos projetos residiria na habilidade de influenciar e avaliar o ambiente em que pretende trabalhar. No entanto, é natural que a OSC apresente limitações e desafios no seu relacionamento com o Estado e até mesmo em relação à sociedade que busca representar (Lewis, 2001).

As OSC podem ser considerados atores que mediam interesses da sociedade civil através de demandas por políticas públicas (Najam, 2000). Por vezes, seus interesses colidem com os dos governos. Mesmo quando trabalham em uníssono com o Estado, demonstram em suas relações que uma tensão entre sociedade civil e esfera estatal permanece e estrutura essa dinâmica. Najam (2000) afirma que essa tensão é importante para o jogo democrático, refletindo a independência das OSCs e ajudando a garantir a autenticidade dos interesses de ambos os atores. Cabe ainda considerar que a parceria entre esses atores também pode representar avanços na gestão dos processos de desenvolvimento, bem como na consolidação do jogo democrático. Dessa forma, destaca-se novamente a relevância de se estudar processos de cooperação sul/sul, que incorporem o discurso das parcerias, afirmando que agora elas se dariam em bases mais horizontais do que na cooperação tradicional ou na norte/sul pela simples existência de processos de colaboração na CID (Najam, 2000; Teodósio, 2008).

Sobre essa tendência, entendemos que ela pode ser vista como um corolário da presença de OSC no domínio da política, tendo como efeito o reconhecimento das OSC. No entanto, alguns governos permanecem resistentes à participação cidadã e em alguns casos procuram restringir as atividades das OSC, ou então regulá-las e moldá-las, Ainda que não recorram para isso a instrumentos e estratégias explícitas e violentas (Teodósio, 2008). Em Moçambique, por exemplo, esse cenário se torna emblemático e bem traduzido através da fala de um líder da União Nacional dos Camponeses, Ismael Ossemane, "agora todos me chamam de sociedade civil, mas eu não sei bem o que é que isso quer dizer" (Negrão, 2003, p.11).

Alguns estudos classificam essas relações a partir de diferentes perspectivas de análise, tais como a de fluxos de recursos, estilos de interação organizacional e vantagem comparativa. Outros apontam que é necessário analisar a repressão, a rivalidade, à concorrência, a cooperação, a complementaridade e a colaboração entre OSCs. No entanto, essas abordagens analisam normalmente um lado dessa relação. Najam (2000) afirma que é importante refletir sobre essa relação a partir de papéis desenvolvidos pelas OSCs frente ao Estado na condição de organização "suplementar", "complementar" e "contraditória". Ao reconhecer que a forma final das relações é uma função de decisões tomadas pelo governo, bem como das OSCs, Najam (2000) leva um passo importante para além do que oferece a maioria da literatura sobre o assunto. Este modelo de análise é diferente dos citados anteriormente, na medida em que procura não somente a codificação dos tipos de relação, evidenciando o papel das OSC na política e se fundamentando em uma teoria de interesses institucionais estratégicos (Najam, 2000).

Najam (2000) elabora um modelo de análise intitulado "Quatro-C", que tem sua estrutura baseada em interesses e preferências institucionais, seja para fins políticos ou de cooperação. Considerando então que esse modelo decorre das relações estabelecidas entre organizações governamentais e organizações da sociedade civil, que em um cenário político competem pela articulação e realização de determinados objetivos ou interesses, o modelo permite se analisar até que ponto, em um determinado problema, essas metas serão similares ou não. O modelo dos "Quatro-C", em linhas gerais, fundamenta-se em uma relação de meios e fins. Cada organização desenvolverá certo tipo de preferências estratégias, ou meios, que pretendem empregar na busca desses objetivos. Estes também podem ser similares ou não. Cada ator, governamental ou não, perseguiria determinados fins (objetivos) e cada um tem uma preferência de certos meios (estratégias).

O modelo também ressalta a presença de relações conflituosas e de cooptação, buscando compreender as relações entre OSC e governo em bases não colaborativas também. Em linhas gerais, o modelo desenvolvido por Najam (2000) argumenta de maneira simples a natureza das relações ao invés de uma análise unilateral de interesses, em que se faça unicamente por fatores isolados, tais como a natureza do governo (democrático ou autoritário), estágio de desenvolvimento (avançado, industrializado ou agrário) e econômico (ideologia de mercado liberal ou economia controlada) (Najam, 2000; Teodósio, 2008).

Najam (2000), observando a relação de meios e fins, estabelece quatro combinações possíveis. Na primeira delas, os atores que buscam o mesmo fim com meios semelhantes se comportam de forma a cooperar. Já, na segunda casa, em que predomina a busca por fins diferentes com meios diferentes, a relação predominante seria a de confronto. No terceiro cenário, em que se daria a busca por fins semelhantes com meios diferentes, a relação seria de complementaridade. Por fim, na última situação em que os meios são semelhantes, mas para fins diferentes, predominaria uma relação de cooptação (Najam, 2000; Teodósio, 2008).

Ao observarmos o modelo dos Quatro-C, é importante ressaltar que não considera a simetria de poder entre ONGs e governo como um pré-requisito para a colaboração ou cooperação. Para Najam (2000), colaboração e a cooperação são possíveis independentemente da simetria de poder. O importante é que ambos compartilhem os mesmos fins e meios. Já para os casos de confronto, o modelo englobaria não apenas atos de controle coercitivo por parte do governo, mas também o desafio da política e a posição de oposição desenvolvidas pelas OSC através de estratégias com maior ou menor grau de conflituosidade em diferentes arenas de interação entre os atores (Najam, 2000).

Uma das situações mais relevantes para análise é o contexto marcado pela cooptação. Esse fenômeno sociopolítico pode ocorrer segundo a predominância da manipulação nos dois lados, o que pode levar a uma instabilidade ou artificialidade, porque aqui os fins são distintos. Cada lado tentaria alterar a meta do outro lado, sendo que o desconforto seria proporcional à assimetria de poder de cada ator. Cabe destacar que, sobretudo nos países africanos, na maioria dos casos o ator detentor de maior poder é o Estado. Esse tipo de relação é muitas vezes transitório devido à própria interação e instabilidade dos acordos, acomodações, resistências e tentativas de alteração do equilíbrio político construídos entre as partes (Najam, 2000; Teodósio, 2008).

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como finalidade contribuir para o debate sobre participação popular nos processos de cooperação para o desenvolvimento, trazendo para a discussão a problemática da descentralização política e administrativa e a importância das OSC para as políticas de desenvolvimento.

Embora o interesse em participar sempre tenha existido, nos últimos anos parece estar havendo um aumento sem precedentes na mobilização individual e coletiva em torno de preocupações globais. Podemos observar claramente as manifestações contra as variadas e múltiplas deficiências dos sistemas políticos, que se refletem nas crescentes desigualdades sociais na África, por exemplo, e as preocupações com as mudanças climáticas e diversas outras distorções.

Nesse contexto, e como vimos anteriormente, a participação tem um papel importante frente ao conjunto dos Organismos Internacionais e as Organizações da Sociedade Civil, que a veem como elemento fundamental nos processos de ajuda ao desenvolvimento, além de direcionar a vida dos indivíduos e constituir um dos direitos fundamentais da pessoa humana.

No que diz respeito aos benefícios econômico-sociais dos processos participativos, seja através de políticas públicas ou de projetos de CID, um dos principais é a possibilidade da inversão de prioridade do Estado, colocando os interesses da sociedade em primeiro lugar. A intenção seria a de que o diagnóstico das necessidades fossem debatidos com a comunidade, traduzindo-se em políticas públicas que agreguem desenvolvimento às comunidades.

Como um dos maiores desafios dos processos de CID, podemos identificar a sua implementação e sua manutenção junto às comunidades vulneráveis, seja por que essas

comunidades têm dificuldades de se inserir com propriedade no processo participativo, seja porque as autoridades e os atores com capacidade técnica negligenciam algumas etapas desse processo. Ou, ainda, porque alguns grupos fazem mal uso dos processos participativos, fazendo deles moeda política de troca em defesa de interesses próprios e não coletivos.

Os movimentos sociais e as OSC, nessa discussão, além de atuarem em suas frentes de trabalho, e sob diferentes objetivos, recursos e orientações, também podem exercer influência na concepção e implementação de políticas de desenvolvimento, seja no âmbito nacional, seja no internacional, e em múltiplos campos, a exemplo da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento urbano. Buscam um novo cenário, no qual o espaço público passa a ser ocupado por atores que anteriormente não tinham tal poder e, sequer conseguiam exercer o direito de reivindicar ante o Estado, mas que a partir deste momento serviria como canal de expressão e atendimento das demandas sociais populares (GOHN, 2005; Lüchmann, 2011).

Para que as formas de participação não fiquem esvaziadas de conteúdo ou de sentido, a concepção de políticas em prol do desenvolvimento das comunidades não pode prescindir apenas de uma análise da realidade social e do impacto das políticas existentes. É preciso que se reconheça a exclusão territorial de contingentes populacionais. É necessário também que se estimule o comprometimento da população, que precisa ser mobilizada, capacitada e estar predisposta ao debate político das realidades a partir de relações efetivamente horizontais e não de ações tuteladas e justificadas exatamente pela suposta fragilidade das pessoas e grupos sociais em vulnerabilidade social (Tatagiba, 2002; Avritzer, 2004; Guza, 2007).

Diante do debate apresentado, pensamos que muito ainda pode ser dito, estudado e elaborado em se tratando da compreensão da participação, da articulação de das OSC nos processos de cooperação para o desenvolvimento. Acreditamos que o fenômeno da participação se encontre em permanente processo de revisitação à medida que as relações que dele surgem estão em constante mudança, sendo desafiadas por novas experiências e configurações de convívio social e sociabilidade nos tempos atuais. Isso nos convida ao desenvolvimento de novas investigações sobre essa tão urgente, necessária e arriscada promoção da participação popular nos processos de cooperação para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

Andrade, J. A. de. (mai-agosto, 2006). Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?. *Gestão & Regionalidade*, n. 64.

Arretche, M. (1996), Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66.

Avritzer, L., Recamán, M. & Venturi, G. (2004), O associativismo na cidade de São Paulo, in Leonardo Avritzer (org.), *O associativismo em São Paulo*, São Paulo, Editora da Unesp.

Bachtinger, A et al. (2010). Symposium: Toward more realistic models of deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. *The Journal of political Philosophy*. Chicago, v.18, n.1, p.32-63.

Barnes, M. (1999). *Researching Public Participation*. Local Government Studies, London, v.25, n.4.

- Bydlowski, C. R. et al (2011). Promoção da saúde e a formação cidadã: a percepção do professor sobre cidadania. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*.
- Borda, J. (1988), *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- Cavalcante, P. (2011, Novembro). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão bibliográfica. *RAP, Rio de Janeiro*.
- Canhanga, N. de J. V. (2008). Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas locais. In: *Cidadania e governação em moçambique*. Brito, L.; Castel-Branco, C.; Chichava, S.; Francisco, S. (Org) IESE.
- Elstub, S. (2010). The third generation of deliberative democracy. *Political Studies Review, Sheffield*. N.8, p.291-307.
- Farah, M. F. S. (2001, jan.fev) Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP- Revista de Administração Pública*, v.35, n.1, p.119-144.
- Gaventa, J. and Cornwall, A. (2006) 'Challenging the Boundaries of the Possible: Participation, Knowledge and Power', *IDS Bulletin*, 37(6): 122-127.
- Ginsborg, P. (2005) *The Politics of Everyday Life: Making Choices, Changing Lives*, New York: Yale University Press.
- Gohn, M. da G. (2003) *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis/RJ: Vozes.
- _____. (2005). *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo. Ed. Cortez.
- Grau, N. C. (2005). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. In: PEREIRA, L. C. B.; CUNILL, N. G.; GARNIER, L.; OSZLAK, O. e PRZEWORSKI, A. (Org.) *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- Hulme, D. and Edwards, M.: *NGO's, States and Donors an overview* In: Hulme, D. and Edwards, M. (eds) *NGO's, States and Donors. Too close for comfort?*, London, Macmillan Press, 1997 pp. 9-22.
- Landin, L. (1996, março). Para além do mercado e do Estado?: filantropia e cidadania no Brasil. *Textos de pesquisa, Núcleo de Pesquisa, ISER*.
- Lewis W. (1954). *O Desenvolvimento Económico com Oferta Ilimitada de Mão-de-obra*, In, Agarwale, A. & Singh, S. (1969). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Forense (Tradução para o Brasil de Maria Celina Whately), São Paulo.
- Lewis, D. (2001). *The management of Non-Governmental Development Organizations*. London, Routledge.
- LÉLÉ, S.M. (1991, jun). Sustainable Development: a critical review. *World Development*, Pergamon Press, Oxford, v.19, n.6, p.607-621.

Lüchmann, L. H. H.(2002). A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. Cadernos de pesquisa.

_____. (2011,no prelo) .Associações, participação e representação: combinações e tensões.Revista Lua Nova, n. 84.

Matos, A. R.I(2011). A importância da participação cidadã nas políticas de saúde: o caso da reestruturação dos serviços de saúde materno-infantil em Portugal. Revista de saúde e sociedade. São Paulo, v.20,n.3, p.604-616.

Melucci Alberto (1996). Challenging codes: collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 441p.

Milani, C. (2003). Mitos construídos acerca da participação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira. CLAEH.

_____.(2008,maio). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.RAP – Rio de Janeiro 42(3):551-79.

Najam, A. (2000).The Four-C's of Third Sector– Government Relations Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation. NoProfit Management & Leadership, vol. 10, no. 4, Summer.

Negrão J.(2003). A Propósito das Relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana. Artigo apresentado no Curso de Formação: A Globalização Alternativa e as Organizações Não-Governamentais do Espaço de Língua Oficial Portuguesa; Outubro de 2003; CES, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Oliveira W. F. de; Junqueira, L. A. P.(2003).Questões estratégicas na reforma sanitária: o desenvolvimento do terceiro setor. RAP Rio de Janeiro 37(2):227-41, Mar./Abr. Que ano?

Pattie, C., Seyd, P. And Whiteley, P. (2004) Citizenship in Britain: Values, participation, and democracy, Cambridge University Press.

Power Inquiry (2006). Power to the People. The report of Power: an Independent Inquiry into Britain's Democracy, York: Joseph Rowntree Foundation.

Rosavallon,P.(2006). La contre-démocratie. Éditions du Seuil. Paris.

Santos. B. S.(2005,Outubro) Crítica da governação neoliberal: o fórum social mundial como legitimidade cosmopolita subalterna. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra, n.72, p. 7-44.

Simmons R.; Birchall. J. .(2005,June) A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the "Participation Chain". Social Policy e Administration, V.39, N. 3. , pp. 260-283.

Subirats, J. (2010) .Políticas Públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales. Instituto de gobierno y políticas públicas.

Tatagiba, L. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In : DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo : Paz e Terra.

_____. 2004. A institucionalização da participação : os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In : AVRITZER, L. (org.). A participação em São Paulo. São Paulo : UNESP.

Teixeira, A. C. C. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto de Sociedade. In DAGNINO, Evelina(org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra,2002.

Teodósio, A. S. S. (2008). Parcerias Tri-Setoriais na Esfera Pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil.

White, S. C.(2000). Depoliticising development the uses and abuses os participation. In Development, NGO'S, and Civil Society. Ed Oxfam GB.