

Gurza Lavalle, Adrian

Working Paper

O estatuto político da sociedade civil: Evidências de cidade do México e de São Paulo

Texto para Discussão, No. 1546

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gurza Lavalle, Adrian (2011) : O estatuto político da sociedade civil: Evidências de cidade do México e de São Paulo, Texto para Discussão, No. 1546, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91309>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

28

O estatuto político da sociedade civil:
evidências da Cidade do
México e de São Paulo

Adrian Gurza Lavalle



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

28

O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo

Adrian Gurza Lavalle



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Lavalle, Adrian Gurza

O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo / Adrian Gurza Lavalle. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 28).

40p.

ISSN: 2179-5495

1. Estatuto político – sociedade civil – Brasil – São Paulo 2. Estatuto político – sociedade civil – Cidade do México I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título

CDD: 320.5

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO	7
1 DISTINÇÕES ANALÍTICAS POSITIVAS E COMPREENSÕES NORMATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL	11
2 TEMPORALIDADE POLÍTICA, ORGANIZAÇÕES CIVIS SOBREVIVENTES E CLASSIFICAÇÃO	16
3 EVIDÊNCIAS PARA SE PENSAR NO ESTATUTO POLÍTICO DAS SOCIEDADES CIVIS	21
3.1 QUEM APOSTOU NA SOCIEDADE CIVIL: FUNDADORES	22
3.2 APOIO DURADOURO: FINANCIAMENTO	28
3.3 ESTATUTO POLÍTICO: CAPACIDADES DE ATUAÇÃO E PERFIL VOCACIONAL	30
CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIA.....	35

APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

O ESTATUTO POLÍTICO DA SOCIEDADE CIVIL: EVIDÊNCIAS DA CIDADE DO MÉXICO E DE SÃO PAULO

Adrian Gurza Lavalle

INTRODUÇÃO

Após três décadas de intenso debate internacional sobre a sociedade civil nos circuitos acadêmicos, das instituições orientadas para desenvolvimento e cooperação internacional e dos próprios ativistas, é possível reconhecer três consensos razoavelmente amplos sobre aquilo que fora caracterizado pelo mundo afora como “emergência”, “ressurgimento”, “redescoberta”, “resgate”, “ressurreição” de sociedades civis “vibrantes” – adjetivo predileto da literatura. Primeiro, as interpretações mais influentes da sociedade civil carregaram as tintas na estilização normativa de uma sociedade civil virtuosa e produtora de efeitos democratizadores nos planos político, cultural e econômico. Segundo, a sociedade civil é abissalmente mais heterogênea do que os modelos teóricos formulados no momento da “euforia”. Eles levariam a supor e – em vez de unificada por compromissos virtuosos e valores comuns como suposto nesses modelos – perpassariam à sociedade divergências e conflitos, visto que ela é portadora de características que podem gerar efeitos positivos ou negativos. Terceiro, a sociedade civil ou o conjunto de atores habilitados a se qualificar como parte dela em cada contexto tem assumido funções institucionalmente reconhecidas – por governos nacionais e subnacionais e por instituições multilaterais – no desenho, no controle e na execução de políticas públicas e programas de ajuda, bem como na representação de públicos diversos e interesses difusos.¹

1 Para o primeiro e o segundo consensos, ver os trabalhos de Encarnación (2003, 2006), Olvera (2003), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Gurza Lavalle (2003) e Warren (2004); para o terceiro consenso, ver os trabalhos de Chlamers, Martin e Piester (1997), Fox (2006), Fung e Wright (2003), Fung (2004), Heller (2002), Santos e Avritzer (2002), Isunza e Gurza Lavalle (no prelo), Gurza Lavalle e Castello (2008) e Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, 2006b).

Os três consensos constituem um avanço: o primeiro sintetiza o teor das críticas nos balanços sobre a literatura passada, o segundo e o terceiro, além de acusar deficiências, apontam para desafios de pesquisa e análise a serem enfrentados. Pouco se sabe, ainda, da forma como se organiza e opera a heterogeneidade da sociedade civil: como se compõem e quais as consequências de diferentes ecologias organizacionais, qual a posição e as funções dos diferentes tipos de organizações civis e quais suas estratégias de articulação, como se relacionam essas ecologias organizacionais com as instituições políticas? Também possuímos conhecimento assaz insatisfatório sobre o alcance e as implicações dos novos papéis assumidos pelas organizações civis: o quanto as organizações civis orientam suas ações para as instituições políticas, qual a variação das funções assumidas pelas organizações e qual a efetividade desses papéis, quais os efeitos desse envolvimento institucional sobre as próprias organizações civis e sobre o modo de operação do aparato administrativo, quais as fontes de legitimidade e dispositivos de *accountability* vinculados a esses papéis?

Este capítulo inscreve-se no segundo conjunto de questões. Mais especificamente, visa a iluminar o estatuto político da sociedade civil. Os papéis assumidos por atores da sociedade civil em regimes democráticos supõem a presença de determinadas capacidades, de espaços e oportunidades estáveis para pôr em jogo essas capacidades e de repertórios de demandas e táticas de ação considerados em maior ou menor grau legítimos. Essa combinação de fatores varia consideravelmente conforme o contexto e, com ela, o próprio papel da sociedade civil em relação a conjuntos relevantes de interesses e instituições comumente agrupados sob as categorias “sociedade”, “Estado” e “mercado”. A posição ocupada pela sociedade civil em relação a esses interesses e instituições, especialmente no que diz respeito às consequências dessa posição para as capacidades da própria sociedade civil – àquilo que lhe é permitido e interdito –, define seu estatuto político. Assim, o estatuto político da sociedade civil em determinado contexto não é passível de dedução teórica, antes, constitui um problema de natureza empírica que exige, a um só tempo, pesquisa sistemática e distinções capazes de capturar interesses, práticas e atores envolvidos na construção e na reprodução da sociedade civil.

Em princípio, eventuais diferenças entre dois ou mais contextos podem decorrer da ecologia organizacional em si, visto que tipos de organizações distintos desempenham papéis diferentes e contam com repertórios de ação diversos; no entanto, se a composição for semelhante, os padrões encontrados quanto à capacidade de atuação das organizações civis nesses contextos requereria elucidações. O argumento central do capítulo é que a *construção política* da sociedade civil fornece a chave para entender o campo de atuação considerado legítimo para as organizações civis, bem como suas capacidades de escolha, barganha e acordo em face do poder público e de outros atores organizados relevantes. Por conseguinte, não existe *um* estatuto político da sociedade civil, passível de dedução teórica, mas diversos estatutos, ou, de modo mais incisivo, diversas *sociedades civis* cujo estatuto não é dado, mas requer explicação. Entende-se que as sociedades civis são construção política de um ponto de vista político-institucional e sociológico, a saber, não em razão de seus atores serem criaturas dos atores políticos tradicionais nem sequer por estar subordinados a seus ditames, mas

porque o Estado e as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, são mutuamente constitutivos (HOUZATGER 2003; GURZA LAVALLE; ACHARIA; HOUTZAGER, 2005).

A recíproca constituição entre “Estado” e “sociedade”, ou entre instituições políticas e atores societários, ocorre mediante processos que, ao longo do tempo – e no mesmo movimento –, vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes. Essa modelagem recíproca opera mediante a ação estratégica de atores relevantes, é claro, mas também por mecanismos consolidados graças a e para além dos cálculos políticos desses atores – notadamente, estrangimentos vocacionais e institucionais. A fundamentação conceitual sistemática de tais mecanismos excede, por motivos de espaço, o escopo deste capítulo, e sua demonstração empírica demandaria evidências pormenorizadas para diferentes tipos de organizações civis. Os resultados aqui apresentados e o próprio argumento da construção política da sociedade civil permanecem majoritariamente na dimensão da ação estratégica dos atores envolvidos, mas assumem a operação de tais mecanismos como pressuposto analítico e, eventualmente, mobilizam evidências que sugerem sua presença.

Se a mútua determinação entre configuração das instituições políticas e configuração da sociedade civil é a chave do estatuto político da segunda em diferentes contextos, as compreensões e as explicações exigidas são de índole política para quaisquer configurações encontradas empiricamente. Por outras palavras, sociedades civis cujos atores se orientam primordialmente para a benemerência, a filantropia, a prestação de serviços e a assistência sustentada com recursos públicos são uma construção política tanto quanto sociedades civis, em que parte relevante de seus atores privilegia o debate público, a incidência em políticas públicas, o exercício de *advocacy* e a linguagem dos direitos. Ambas diferem em seu estatuto político, mas a caracterização da primeira como menos democrática ou menos politizada em relação à segunda, embora eventualmente pertinente no plano descritivo, seria profundamente insatisfatória no plano analítico e explicativo.

O exemplo anterior não é meramente hipotético, os dois contextos metropolitanos e nacionais aqui examinados configuram padrões assim discrepantes. Comparam-se dois universos de organizações civis oriundos da Cidade do México e de São Paulo (doravante CM e SP), e os resultados de pesquisa, aqui apresentados de modo sintético, revelam que esses universos de organizações civis possuem um estatuto político diferente, embora as respectivas ecologias organizacionais sejam semelhantes. Houve investimentos políticos de peso por parte de diversos atores constituídos na criação e no suporte de organizações civis não alinhadas diretamente nas órbitas do sistema político. As organizações civis paulistanas distinguem-se comparativamente por sua capacidade de disputar a agenda pública em face das instâncias de tomada de decisão política e por sua maior articulação com atores societários e políticos tradicionais. Na capital mexicana, o investimento na mobilização e na organização societárias durante a transição suscitou interesse comparativamente menor por parte dos atores constituídos, e as organizações civis, por sua vez, desempenham papel mais modesto na definição da agenda pública e exercem ativismo menos dinâmico na reivindicação de demandas perante as autoridades políticas; e sua articulação com outros atores é mais fraca. Em suma, no plano da interpretação, argumenta-se que a construção política das

sociedades civis nas duas metrópoles trouxe consigo consequências profundas e responde por diferenças cruciais entre os universos de atores estudados no que diz respeito ao perfil de sua atuação e às suas capacidades.

Cumprido esclarecer desde já que o conceito sociedade civil pode ser alargado de modo que contemple redes de solidariedade, ações individuais em público, irrupções espontâneas e desorganizadas, iniciativas informais ou iniciativas institucionalizadas e estabilizadas organizacionalmente – associações. Tal leque ainda poderia ser maior e a diversidade de seus componentes levou Cohen e Arato (1992, p. 476-555) a introduzir a distinção entre sociedade civil como movimento e instituição. As evidências da construção política da sociedade civil aqui apresentadas correspondem às últimas opções supracitadas, isto é, às *organizações civis*; denominação que será utilizada de modo que separe os atores empíricos e suas características, do debate teórico e das expectativas atreladas à ideia de “sociedade civil” como compreensão normativa ou como conceito heurístico.

Por fim, os resultados a serem apresentados dizem respeito a organizações civis sediadas na circunscrição político-administrativa que dá nome às cidades, quer dizer, não as regiões metropolitanas como um todo, mas a capital mexicana (Distrito Federal) e o município de São Paulo. Ao todo, foram entrevistadas mais de 400 organizações civis. O capítulo apresenta uma consolidação preliminar dos resultados de pesquisa de projeto amplo com diversos desdobramentos na análise comparativa de organizações civis, utilizando-se de metodologia de redes, na análise de novas funções de representação política desempenhadas por organizações civis e no exame das capacidades de atuação de organizações civis em diversos contextos. O projeto, realizado em vários países, foi intitulado “*Rights, Representation and the Poor: Comparing Large Developing Country Democracies – Brazil, India and Mexico*”² e suscitou diversas linhas de trabalho que continuam em andamento.

Na seção que se segue, examina-se a concepção normativa dominante da sociedade civil nos anos 1980 e 1990 e oferecem-se as distinções analíticas positivas que alicerçam a perspectiva da construção política. Depois, explicitam-se brevemente a compreensão das transições e a periodização utilizada, adverte-se sobre as limitações derivadas de se trabalhar com universos de organizações civis sobreviventes e oferecem-se de modo sucinto informações sobre a amostra e os critérios de classificação dos atores estudados. Na penúltima seção, são examinadas as evidências empíricas da construção política das sociedades civis nos dois contextos nacionais e metropolitanos em que foi realizada a pesquisa, prestando atenção aos fundadores das organizações civis e à sua seletividade ao longo do tempo, às fontes de financiamento e cobertura no orçamento anual e, por fim, às capacidades de atuação e perfil vocacional das últimas. Na seção final, elabora-se breve comentário à guisa de conclusão.

2 Sua formulação por extenso (HOUTZAGER; HARRIS; COLLIER; GURZA LAVALLE, 2002), bem como diferentes publicações dele derivadas encontram-se gratuitamente disponível em: <<http://www2.ids.ac.uk/futurestate/research/Phase1/Collective%20Actors.html>>. Os artigos também podem ser acessados na biblioteca virtual do Centro Brasileiro de Análise de Planejamento (Cebap). Disponível em <<http://www.cebrap.org.br>>. O projeto de pesquisa inicialmente focava os efeitos das transformações do Estado nas possibilidades de as camadas populares terem seus interesses representados na esfera política, comparando tanto a atuação dos cidadãos quanto o papel de entidades da sociedade civil em Delhi, na Cidade do México e em São Paulo. As ideias aventadas nestas páginas dizem respeito apenas ao segundo tipo de resultados, ou seja, às organizações civis e não aos cidadãos. Para resultados sobre os padrões de cidadania (indivíduos) encontrados nessas cidades, ver Houtzager, Acharya e Gurza Lavalle (2007).

1

DISTINÇÕES ANALÍTICAS POSITIVAS E COMPREENSÕES NORMATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL

A descoberta prática da ideia “sociedade civil”, nos anos 1980, obedeceu à urgência política de aglutinar posições e atores diversos nas mobilizações contra os regimes autoritários na América Latina, nas revoluções pacíficas da Europa do leste e nos esforços pela paz na África; entretanto, sua redescoberta ou reelaboração teórica, desfechada por esses acontecimentos, foi a tal ponto estilizada e normativa que introjetou essa unidade política pragmática na forma de um princípio geral de unificação exclusivo – de um sentido democratizador não subordinado aos imperativos do poder e do dinheiro –, característico da miríade de atores eventualmente enquadráveis sob a categoria sociedade civil. Como os períodos de pós-transição e pós-comunismo encarregar-se-iam de mostrar celeremente, o agir e a convivência desses atores em tempos democráticos não mais pareceriam responder a um princípio geral e, definitivamente, não mais preservariam a unidade política. Permanece em pé, todavia, o desafio de elaborar distinções conceituais com aderência ao mundo e capazes de elucidar o eventual estatuto político da sociedade civil nas democracias, por conseguinte, em contextos em que não mais opera ampla unificação política negativa de diversos atores coletivos e de parte da cidadania em relação ao Estado.

Grosso modo, na compreensão mais influente dos anos 1990, a sociedade civil guardaria diferenças substantivas em face do mercado e do Estado, pressionando externamente o segundo mediante a construção de consensos públicos acerca de prioridades e problemas sociais emergentes, ora para incidir nas decisões das instituições políticas e do aparato burocrático administrativo, ora para regular o mercado. Por outras palavras, a sociedade civil operaria como uma força de racionalização do poder e de democratização, ancorada na sua capacidade de erodir a legitimidade de decisões políticas graças ao exercício desimpedido da comunicação pública. Nessa formulação, de inspiração nitidamente habermasiana, o estatuto político é normativo e ambicioso: a sociedade civil constitui instância privilegiada – se não exclusiva – de produção de consensos morais e, a um só tempo, fonte de fluxos comunicativos de assédio direcionados a sintonizar o funcionamento das instituições do mercado e da política com tais consensos.³

3 A posição de Habermas (1962, 1973, 1982) a respeito da sociedade civil ou, com maior precisão, a respeito da esfera pública (*Öffentlichkeit*) mudou ao longo do tempo, perdendo suas feições mais sociológicas e ganhando contornos filosóficos cada vez mais abstratos. A formulação mais influente, quer dizer, aquela informada por sua teoria da ação comunicativa, foi criticamente reapropriada por Cohen e Arato (1992), levando Habermas (1992) a explicitar sua resposta e termos da relação entre esfera pública sociedade civil.

Construir os alicerces teóricos de um estatuto político assim especificado, em registro normativo, é tarefa árdua e controversa, que animou a revisão conceitual de maior envergadura e com maiores repercussões realizada nos anos 1990. Em **Civil Society and Political Theory**, Jean Cohen e Andrew Arato (1992) empenharam-se na revisão da categoria “sociedade civil” ao longo da filosofia moderna, tanto para lhe restituir potencialidades heurísticas à altura dos desafios colocados pela complexidade, diferenciação e descentramento das sociedades contemporâneas – resgatando-a dos críticos mais argutos no século XX –, quanto para adequar o programa de pesquisa de Habermas mediante a introdução de especificações analíticas menos abstratas e mais sensíveis às dinâmicas políticas da esfera política e da própria sociedade civil. Foi essa reelaboração que ganhou maior influência na América Latina (v. gr. OLVERA, 2003; PANFICHI, 2003; COSTA, 2002; AVRITZER, 1994) e sua popularização, como registro sociológico dominante para se pensar na ação coletiva, não raro, acabou traduzindo sem mediações o esforço da teoria normativa – sempre passível de debate conforme as próprias regras de constituição – para diagnósticos permeados de *wishful thinking* a predicar as virtudes dos atores da sociedade civil no mundo perante a malignidade das instituições políticas – Estado. Emblematicamente, em texto de balanço publicado apenas três anos após sua influente obra com Cohen, Arato se deu ao trabalho de especificar as ambiguidades da teoria de ambos e de advertir a respeito dos efeitos indesejáveis por ela gerados; entre eles, a “[...] desastrosa tendência de desvalorizar o parlamento e a competição partidária” (ARATO, 1994, p. 25).

Perante os efeitos cognitivamente empobrecedores das compreensões normativas e altamente estilizadas da sociedade civil, diversos autores, a partir de perspectivas distintas, têm proposto distinções positivas com o intuito de contribuir à construção de teorias capazes de orientar a pesquisa empírica e de impulsionar o debate teórico sobre as capacidades e os alcances da sociedade civil em registro explicativo sensível à diversidade de atores, interesses, conflitos e efeitos presentes no seio da sociedade civil (WARREN, 2001; ENCARNACIÓN, 2006; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHI, 2007, 2008). A perspectiva aqui assumida enfatiza o caráter politicamente construído das sociedades civis a partir das relações travadas ao longo do tempo entre “sociedade” e “Estado” e organizações civis e intuições políticas.

A relação de mútua constituição entre *Estado* e *sociedade* é postulado distintivo da tradição da sociologia histórica comparada, conforme atestado magistralmente pela análise de Charles Tilly (1996) a respeito das diferentes combinações entre capital (sociedade) e coerção (Estado-soberanias) na definição de aparatos burocrático-administrativos nacionais e na emergência de instituições democráticas; ou como apreciável na reconstrução de Reinhart Bendix (1996) sobre a ampliação da cidadania no processo de construção do Estado nacional, ou no trabalho de Theda Skocpol (1992) acerca da origem do sistema de seguridade social nos Estados Unidos.⁴ Em termos mais gerais, versões diferentes

4 Ver, também, formulações de relevância crucial para o debate sobre a mútua constituição entre Estado e sociedade em Migdal (1994), Migdal, Kohli e Shue (1994) e Evans (1995 e 1996).

desse postulado guiam abordagens que pensam a relação entre instituições políticas e sociedade civil a partir de conceitos definidos como categorias de mediação – notadamente esfera e opinião públicas, pensadas como engendro da sociedade civil burguesa no contexto da profissionalização e da secularização da política legada pelos Estados absolutistas (HABERMAS, 1962; SENNETT, 1977; KOSELLECK, 1959); e os direitos como instituição socialmente disputada que institui a própria sociedade (ROSANVALLON, 1999; BENDIX, 1996).

Aqui, o postulado da mútua determinação nutre-se, preliminarmente, de formulações conceituais macro acerca da consonância entre os padrões de institucionalização de interesses e conflitos em determinado Estado, de um lado, e os padrões de mobilização e organização societal da correspondente sociedade civil, do outro (GURZA LAVALLE, 1994, p. 62-75; 1998, p. 107-214; 2001, p. 66-93). Sobretudo, nutre-se da tradição do institucionalismo histórico ou da sociologia histórica comparada; particularmente da abordagem da *polis – polity approach* – como formulada inicialmente por Skocpol, em termos amplos, e, depois, como especificada analiticamente por Houtzager (2003, p. 1-31; 2004, p. 17-45). À ênfase de Skocpol (1992, p. 41) no papel da configuração institucional dos governos e dos sistemas de partidos, como condicionantes cruciais das ações de atores societários, e de ativistas políticos e políticos profissionais, acrescentamos a ideia de que o condicionamento, além de recíproco, é de índole *iterativa* e molda tanto as capacidades dos atores societários quanto as das instituições políticas.

As capacidades de ambos constituem uma cristalização política derivada da interação e da iteração: processos de interação entre as instituições políticas e os atores societários sedimentam-se pela repetição (iteração) de ações bem-sucedidas ou fracassadas; no entanto, o sucesso e o fracasso não se distribuem aleatoriamente, depende do quanto determinados interesses organizados conseguiram ou não, no passado, arquitetar seu encaixe nas instituições políticas – as quais, por sua vez, são seletivas (HOUTZAGER, 2003). As possibilidades de arquitetar o encaixe institucional (*engineering institutional fit*), de ganhar a capacidade de proteger interesses no futuro, variam temporalmente e tendem a ser tanto maiores quanto mais bem posicionado esteja o ator em momentos extraordinários ou *conjunturas críticas* de inovação institucional, tais como: os processos de construção do Estado e, precisamente, as transições políticas (GURZA LAVALLE, 1994).⁵ Assim, as instituições políticas e os atores da sociedade civil guardam certa autonomia, mas encontram-se mutuamente inseridos (*embedded*) (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2005; HOUTZAGER; ACHARYA; GURZA LAVALLE, 2003) – para dizê-lo com a sugestiva formulação de Peter Evans (1995) acerca do Estado desenvolvimentista. A sociedade civil encontra-se institucionalmente inserida e as instituições políticas, por sua vez, socialmente inseridas.

5 Para uma análise sofisticada sobre o papel das conjunturas críticas no institucionalismo histórico e na sociologia histórica macrocausal, ver os trabalhos de Mahoney (1999, 2000). Para ver a categoria em operação nos planos epistêmico e narrativo, ver Ruth Collier e David Collier (1991).

A perspectiva da construção política aponta para a relevância de se focar simultaneamente a agência dos atores como ação estratégica e os condicionantes que estruturam essa ação como solidificação de decisões e condicionantes pretéritos. Assim, a mútua inserção entre instituições políticas e atores da sociedade civil, bem como as vantagens derivadas dos encaixes institucionais burilados pela trajetória de suas interações, constituem um componente estrutural produzido por atores e suas ações que, entretanto, não mais se encontra à sua disposição. Por outras palavras, o estatuto político da sociedade civil é produto contingente de processos históricos, mas dista de ser aleatório. No plano dos atores aqui contemplados, entendemos que organizações civis enfrentam e se constituem como expressão de *constrangimentos* de ordem *vocacional* e *institucional*. Os primeiros dizem respeito aos repertórios possíveis de propósitos, problemas e ações que constituem a razão de ser do ator, delimitando suas estratégias de atuação e os tipos de reclamos públicos considerados socialmente legítimos para tal ator; isto é, as vocações de uma associação de bairro e de uma entidade filantrópica são diferentes, delimitam distintos conjuntos de problemas e públicos e as levam a diferir, também, quanto a seus programas de ação.

Porém, as fronteiras dessas vocações são elásticas, e a definição de seus repertórios específicos varia de contexto a contexto devido, em boa medida, aos constrangimentos de índole institucional. Estes, por sua vez, são referentes às restrições ou barreiras formais e informais – legislação e interesses fortemente organizados – que delimitam as possíveis áreas de atuação e as fontes para obtenção de recursos, preservando áreas legítimas da representação social de interesses sob o controle de determinados tipos de organizações.⁶ Em relação aos constrangimentos institucionais, as organizações civis encontram-se em desvantagem, pois o crescimento recente de seus papéis tende a esbarrar com atores – e suas respectivas áreas de atuação e representação social – plenamente consolidados, enquanto elas carecem de espaços próprios. Em geral, diferentemente dos partidos e dos sindicatos, a capacidade de agência das organizações civis é altamente contingente pela precária institucionalização de seus interesses e, nesse sentido, apenas subconjuntos específicos de organizações civis, como aquelas dedicadas à assistência social, possuem posições altamente consolidadas, o que implica, entre outras coisas, acesso estável a recursos públicos.

Embora a precária institucionalização seja traço em maior ou menor medida compartilhado pelas organizações civis – ressaltando claras exceções como as fundações –,⁷ elas diferenciam-se claramente entre si em razão seus constrangimentos vocacionais. Associações de bairro, entidades assistenciais ou organizações

6 Nesse sentido, os constrangimentos institucionais incorporam à ideia instigante o “regime parcial de representação”, desenvolvida por Schmitter (1992), embora existam diferenças cruciais: primeiro, evita reduzir o complexo universo de organizações que compõem a sociedade civil a um único regime de representação – o regime de pressão (SCHMITTER, 1992, p. 429-230; 1993); segundo, não pressupõe que os interesses mais relevantes e estáveis a serem representados sejam oriundos do mundo do trabalho ou possuam um caráter estrutural – pressuposição que acompanhou Schmitter desde o início de sua carreira no debate neocorporativista (SCHMITTER, 1974).

7 Fundação, diferentemente de outros tipos de organizações civis como as organizações não governamentais (ONGs) ou as associações de bairro, é propriamente uma categoria jurídica que define entidades criadas por uma doação patrimonial, cujos rendimentos são utilizados para execução de finalidades claramente especificadas no estatuto. O uso dos recursos da fundação para finalidades não estatutárias é motivo de intervenção pública.

não governamentais (ONGs), por exemplo, respondem a razões de ser diferentes; mesmo se criadas para lidar com o mesmo problema – pobreza, por exemplo. Também exprimem setores sociais e protagonismos societários diversos e ocupam posições distintas no universo das organizações civis (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007). Além de estabelecerem relações com seus beneficiários, dispõem de recursos e estratégias de atuação e realizam costumeiramente atividades que as tornam distintas entre si. Como os constrangimentos institucionais, os de índole vocacional independem da vontade dos atores em função de quaisquer convicções políticas ou morais, embora suas fronteiras sejam mais maleáveis. Entidades assistenciais prestam serviços a setores da população definidos por vulnerabilidades tal e como os sindicatos representam filiados oriundos do local de trabalho, conforme categorias profissionais.

Assim, constrangimentos institucionais e vocacionais desempenham papel constitutivo na formação das organizações civis e contribuem na compreensão dos papéis por elas desempenhados em diferentes contextos para além da vontade e da perícia das lideranças ou diretorias das organizações civis. Os resultados da pesquisa aqui apresentados não permitem mostrar diretamente a atuação desses constrangimentos, mas eles constituem duas modalidades relevantes da classe de mecanismos que, assumo como pressuposto, podem operar na construção política das sociedades civis. As evidências aqui mobilizadas operam no plano das escolhas estratégicas ou apostas de atores já constituídos, mas outros mecanismos com efeitos de seleção sobre a ecologia organizacional da sociedade civil trabalharam durante o período coberto pela análise.

2

TEMPORALIDADE POLÍTICA, ORGANIZAÇÕES CIVIS SOBREVIVENTES E CLASSIFICAÇÃO

As transições são momentos extraordinários – conjunturas críticas – favoráveis para flagrar realinhamentos e alianças entre atores consolidados, bem como a criação de novos atores e as relações entre os primeiros e os segundos. O acompanhamento dos desdobramentos desse momento de redefinições permite mostrar diferentes padrões de construção política e evidenciar suas consequências no mediano prazo quanto ao papel dos novos atores nos contextos de pós-transição. Por outras palavras, dados dois contextos de transição democrática, ambos caracterizados – segundo as respectivas literaturas nacionais – pelo protagonismo de sociedades civis emergentes e autônomas: quais os efeitos duradouros da configuração das relações entre as instituições e atores políticos existentes e os novos atores da sociedade civil?

Por sua importância, esses processos políticos suscitaram interesse amplo e a literatura a seu respeito é farta. Não é o intuito aqui resgatar a produção acadêmica, mas apenas atentar para algumas diferenças cruciais entre as duas transições. A transição no México fez-se não contra uma ditadura, mas contra um regime autoritário de partido de Estado-Partido da Revolução Institucionalizada (PRI), cujo funcionamento institucional incluía eleições regulares, sistema partidário estável e, progressivamente, a barganha e o reconhecimento das vitórias eleitorais de outros partidos, ainda que apenas para cadeiras no Congresso Nacional e nas Assembleias Estaduais.⁸ A combinação de um sistema partidário estável no contexto de um regime de partido de Estado gerou, curiosamente, clivagens partidárias fortes – quanto a seu arraigo na sociedade – entre regime e oposição e, na oposição, entre esquerda e direita; isso, a despeito de a relevância dessas clivagens desmanchar nas portas do Legislativo, confinando os minoritários partidos de oposição a um papel meramente simbólico nessa arena. O autoritarismo ou a condição anômala a ser superada com a transição, tal e como percebida socialmente, condensavam-se não na inexistência de eleições ou de liberdades civis, mas na permanência vitalícia do PRI no Executivo federal. Assim, a mobilização social empenhada em fazer frente ao autoritarismo foi em boa medida dirigida para o cume do sistema político e ordenada conforme clivagens partidárias, de modo que garantisse a lisura das eleições e, sobretudo, fortalecesse uma opção eleitoral à presidência capaz de avultar tantos votos que não fosse possível para o regime escamotear os resultados. Ademais, a identificação entre o

8 O Partido Comunista permaneceu proscrito da arena eleitoral até a reforma política de 1977, mas partidos criados sob auspícios do Estado – chamados não fortuitamente de “paraestatais” – e o Partido da Ação Nacional (PAN) foram vagarosamente ocupando algumas cadeiras no Legislativo e, no caso do segundo, os Executivos federais de estados do Norte do México. No nível municipal, o grau de “pluralismo tolerado” foi maior.

PRI e as medidas de ajuste estrutural – que comprometeram os fundamentos da legitimidade do Estado pós-revolucionário – acentua as clivagens partidárias da mobilização popular, potencializando a associação entre esquerda e nacionalismo (ISUNZA, 2001).⁹ Associação que, por sinal, constitui uma das fontes de legitimidade mais duradouras do PRI. Em suma, a transição resolveu-se integralmente no nível do sistema político, mediante a alternância política e uma reforma das instituições incumbidas de administrá-lo.

Por sua vez, no Brasil, a transição seguiu os moldes dos casos ditatoriais militares, embora de modo menos cruento e com um grau maior de jogo político do que nos outros países do Cone Sul, como atestado pelo fato de as eleições municipais terem sido mantidas durante a ditadura na maior parte dos municípios do país. O sistema político brasileiro preservou feições oligárquicas no primeiro terço do século XX, pelo que foi caracterizado como um sistema fraco e sem penetração ou capilaridade sociais. Foi só na Segunda República que partidos políticos com progressivo arraigo popular passaram a disputar a maioria no Congresso Nacional – mais especificamente o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos criados originalmente como veículos do varguismo. Porém, a breve vida da Segunda República (1945-1964) e a reestruturação do sistema partidário imposta pela ditadura, primeiro em duas opções graças aos efeitos do AI-2 – Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – e, após as eleições de 1978, com a extinção igualmente imposta do bipartidarismo, em seis partidos, tornaram as clivagens partidárias instáveis e erodiram a capilaridade e o enraizamento social desenvolvidos durante a Segunda República (KINZO, 1988; FLEISCHER, 2004). A normalidade a ser recuperada passava pela restauração das liberdades civis, pela abertura do sistema político e pela liberação da criação de partidos, bem como pelo retorno das eleições diretas ao Executivo federal. O engessamento do sistema partidário entre as opções organizadas e/ou autorizadas pela ditadura, em contexto de clivagens partidárias enfraquecidas, e o fato de as liberdades civis – particularmente o direito de associação – terem sido restauradas antes da abertura no sistema político parecem ter animado um padrão dispersivo de mobilização social que não buscou o sistema político como sua síntese natural (BOSCHI, 1987; DOIMO, 1995). Antes, o desfecho da transição, em que confluíram os atores relevantes dessa mobilização, foi a reforma do Estado na Constituinte de 1988, acompanhada da emergência de novos partidos políticos.

Momentos nacionais de peculiar intensidade, como aqueles característicos das transições, fortalecem a sintonia entre as dinâmicas políticas nacional e locais, não raro animando uma convergência das locais em função da nacional. Quando os tempos de urgência política arrefecem, a política local tende a se desacoplar da nacional, a ela se realinhando periodicamente ao sabor dos ciclos eleitorais – notadamente das eleições presidenciais. A periodização aqui adotada procura contemplar essa temporalidade dual de modo que torne mais perceptíveis as dinâmicas da pós-transição.

9 O trabalho de Isunza (2001) oferece um balanço acurado de 30 anos de mobilização social no México, das mobilizações de 1968 aos efeitos do ajuste estrutural emblematicamente marcado pela adesão ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta).

Contra o pano de fundo dessa periodização, diversas feições empíricas das organizações civis paulistanas e mexicanas conformam, segundo será visto, padrões políticos inteligíveis. Porém, o trabalho de situar a criação desses atores no tempo e de extrair consequências de tal posição requer uma nota de cautela. Trata-se, por definição, de um conjunto de organizações civis sobreviventes e suas taxas de natalidade e mortalidade são desconhecidas. É de se esperar que os sobreviventes colhidos na amostra sobrerrepresentem entidades mais jovens e sub-representem aquelas criadas há mais tempo, tornando espúrias inferências a respeito da prevalência de determinados tipos de organizações no tempo ou da seletividade dos atores que, em tese, teriam preferido criá-las em lugar de outros tipos possíveis – opções analíticas viáveis para se operacionalizar o argumento da construção política.

Ainda assim, é plausível considerar dados temporais como significativos desde que se enquadrem nos seguintes critérios: **i)** se os dados mostram incrementos bruscos na criação de organizações civis de um período a outro, a variação interna de cada tipo de organização civil a ser analisado é passível de interpretação, pois o número dessas entidades só poderia ser maior do que aparece na amostra; **ii)** se os resultados confirmam consensos bem estabelecidos nas literaturas locais, parece pertinente assumir que os padrões identificados na amostra e assentes nessas literaturas são robustos o suficiente para não serem ocultados pelo viés decorrente das taxas de mortalidade; **iii)** se não há razões para supor que a proliferação de determinado tipo de organização civil é um fenômeno recente, frequências e médias de idade baixas sugerem altas taxas de mortalidade e, em princípio, são passíveis de interpretação nesse sentido. Em suma, e malgrado a sobrerrepresentação de organizações civis mais jovens, flutuações rápidas e substanciais podem ser interpretadas de modo significativo.

As evidências acerca dos diferentes processos de construção política das constelações de organizações civis existentes em São Paulo e na Cidade do México provêm de dois *surveys* amplos. Os questionários aplicados a lideranças ou membros dos corpos diretivos dessas organizações foram realizados, primeiro, no ano 2002, na metrópole sul-americana, durante oito meses de trabalho de campo, e, no ano seguinte, na capital mexicana ao longo de seis meses. Há registros para 229 organizações sediadas no município de São Paulo (doravante SP) e para 196 na Cidade do México (doravante CM). Para conformar a amostra, organizações foram escolhidas utilizando a técnica “bola de neve”, especialmente recomendável para rastrear “populações ocultas”, quer dizer, de difícil identificação e/ou acesso, tal e como ocorre com o universo das organizações civis, pois inexistem cadastros ou listas universais.¹⁰ Foram entrevistadas, inicialmente, organizações civis reconhecidas no plano local por seu trabalho junto às camadas populares da região.

10 Para uma análise das vantagens e dos usos da técnica de amostragem chamada de “bola de neve”, ver Atkinson e Flint (2003), Goodman (1961) e Sudman e Kalton (1986). Para uma revisão de suas vantagens em relação aos recursos mais comuns – listas ou estudos de caso – utilizados na literatura que pesquisa sociedade civil, ver Houtzager, Acharya e Gurza Lavalle (2003). Sem dúvida, há vieses inerentes às amostras produzidas mediante tal procedimento de caráter não aleatório, mas, diferentemente daquilo que ocorre com as listas, eles podem ser controlados e inclusive desenhados para servir aos propósitos da pesquisa. Um dos projetos de estudos de caso mais ambiciosos foi financiado pela Fundação Ford: “*Civil Society and Governance Project*”. Seus resultados para América Latina podem ser consultados nos trabalhos organizados por Dagnino (2002), Olvera (2003), Panfichi (2003) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Para o uso de listas na América Latina, ver Fernandez (2002) e Landim (1996).

Além de identificar e entrevistar, é preciso classificar e tornar comparáveis organizações civis oriundas de latitudes diferentes de modo que viabilize o diagnóstico das respectivas ecologias organizacionais. Como os rótulos normalmente utilizados pelas organizações civis soem ser objeto de disputa simbólica para atribuir sentido a seu agir, elas *não* foram classificadas com base em suas autodefinições, senão conforme critérios objetivos de duas ordens: a relação com seus beneficiários e o perfil das atividades normalmente realizadas. Mediante a aplicação desses critérios tornou-se possível delinear uma primeira classificação de organizações civis, cujas feições tornam-se intuitivamente claras pelas denominações aqui utilizadas: associações de bairro, associações comunitárias, ONGs, pastorais, articuladoras, foros, entidades assistenciais. Análises pormenorizadas sobre a consistência da tipologia, dos critérios utilizados em termos comparativos e das caracterizações usuais na literatura podem ser encontradas alhures (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007; 2008; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008). Articuladoras e associações comunitárias, todavia, merecem breve comentário, pois são menos intuitivas que o resto. As primeiras são organizações civis criadas por outras organizações especificamente para defender seus interesses perante o Estado e outros atores econômicos e societários, estimular a construção de agendas comuns e coordenar a ação entre seus membros. Nesse sentido, semelham federações de associações. Por sua vez, as segundas são atores locais e territoriais que trabalham para pequenos grupos e comunidades, cujos membros são normalmente os próprios beneficiários, como acontece, por exemplo, com grupos da terceira idade, clubes locais de jogadores de bocha, grupos de autoajuda e assim por diante.

Cumpram mencionar que as organizações populares de massas, atores que poderiam ser identificados como os movimentos populares da década de 1970 e 1980,¹¹ foram classificadas na categoria residual “outras” devido tanto à baixa frequência (SP 11% ou 5% da amostra; CM 3% ou 2% da amostra)¹² e à impossibilidade de agregá-las em outras categorias sem distorcer os critérios utilizados para definir a tipologia.

A composição dos universos de organizações civis coincide em boa medida, mas a correspondência não é ponto por ponto e optou-se por criar categorias mais abstratas que permitissem ampliar a comparabilidade. A tabela 1 apresenta a tipologia final adotada para essa análise e as classificações iniciais em que não há correspondência. Cumpram lembrar que as amostras foram colhidas conforme procedimentos iguais em ambas as cidades, quer dizer, os pesos específicos de cada tipo de entidade foram afetados igualmente pelas escolhas metodológicas e, por conseguinte, semelhanças e variações na sua composição obedecem aos contextos pesquisados. Quanto às não correspondências, cumpram atentar para três tipos de organizações civis. Associações locais na Cidade do México teriam presença modesta na amostra não fosse o *boom* dos

11 Por exemplo, o Movimento dos Sem-Terra (MST) foi classificado nessa categoria.

12 Na categoria “outras”, as organizações populares perfazem 50% em SP e 21% na CM.

comitês de vizinhos (*comités vecinales*),¹³ desencadeado pela Lei de Participação Cidadã. Por sua vez, a força da teologia da libertação e do ativismo da igreja, no Brasil, perdeu fôlego após a transição, mas o trabalho pastoral ainda é disseminado o suficiente para aparecer na amostra. O trabalho de coordenação e adensamento de agendas entre atores vinculados por afinidades temáticas também parece mais difundido em São Paulo, a julgar pela ausência de fóruns na capital Mexicana.

Em termos gerais, todavia, a composição da ecologia organizacional guarda proporções semelhantes, ora nas subcategorias compatíveis, ora nas categorias agregadas – associações locais, organizações orientadas tematicamente, entidades de coordenação e entidades assistenciais. As associações locais integram ao redor de um quarto das organizações civis na amostra, embora associações de bairro e comunitárias apresentem maior peso em SP, equilibrado pelos comitês de vizinhos na CM. Nesse caso, a discrepância reside na modesta presença das associações de bairro (3%) frente ao avultado número de comitês, que responde ao *boom* induzido pela Lei de Participação Cidadã do Governo Cidade do México. Por sua vez, as organizações orientadas tematicamente registram maior peso na capital mexicana (10% a mais), mas, em ambos os casos, se trata do tipo de entidade mais difundida. Inversamente, e em proporções similares, a metrópole sul-americana avanta a primeira quanto ao número de articuladoras. As entidades assistenciais são menos expressivas, todavia, com porcentagem igual nas duas cidades (aproximadamente 15%).

13 Embora seja possível argumentar que os comitês de vizinhos não pertencem à sociedade civil, considerada sua falta de autonomia, espontaneidade ou enraizamento genuíno, sua exclusão remete a uma compreensão normativa da sociedade civil, evitada nestas páginas. Ademais, a “bola de neve” foi propositalmente desenhada para colher, primeiro, as organizações civis em regiões de baixa renda que mantivessem trabalho com as comunidades locais e, depois, as entidades com as quais as primeiras trabalham.

3

EVIDÊNCIAS PARA SE PENSAR NO ESTATUTO POLÍTICO DAS SOCIEDADES CIVIS

Malgrado as ecologias organizacionais da sociedade civil em ambos os contextos serem relativamente semelhantes quanto à sua composição, um atributo demográfico elementar como a idade média das entidades acusa discrepâncias nada desprezíveis que sugerem a incidência de uma taxa de mortalidade maior no caso das entidades mexicanas. A tabela 1 mostra a brevidade da vida (mortalidade) de praticamente todos os tipos de organizações civis do Valle de México em relação a seus pares paulistanos, particularmente no caso das associações locais, em que a brevidade beira a fugacidade. Curiosamente, as entidades mais longevas em SP são as associações de bairro (21 anos). Em princípio, essas cifras seriam passíveis de interpretação, da perspectiva da construção política da sociedade civil, como consequência de um entorno institucional mais hostil e, nesse sentido, menos propício à sobrevivência das organizações civis na CM – com exceção das entidades assistenciais. Nesta seção, será mostrado que esse indício parte de um padrão mais geral de construção política das sociedades civis nos respectivos contextos nacionais e metropolitanos.

Tabela 1: Organizações civis em duas metrópoles

Tipologia agregada	São Paulo			Cidade do México		
	Nº	%	Idade	Nº	%	Idade
<i>Associações locais</i>	53	23,1	18,9	52	26,5	5,1
Associações de bairro	33	14,4	20,6	6	3,1	8,2
Associações comunitárias	18	7,9	16,4	6	3,1	6,5
Comitê de vizinhos	–	–	–	40	20,4	4,4
<i>Organizações orientadas tematicamente</i>	69	30,1	13,6	77	39,3	11,2
ONGs	62	27,1	13,0	73	37,2	11,1
Pastorais	7	3,1	19,6	–	–	–
<i>Entidades de coordenação</i>	47	20,5	14,3	24	12,2	10,2
Coordenadoras	33	14,4	16,3	22	11,2	10,1
Foros	12	5,2	7,4	–	–	–
<i>Entidades assistenciais</i>	38	16,6	18,8	28	14,3	22,5
Outras	22	9,6	20,3	15	7,7	26,0
Total	229	100	16,5	196	100	12,2

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. Institute of Development Studies (IDS)/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

A reconstituição da construção política dos universos de organizações civis descansa em três ordens de evidências.

1. *A participação de outros atores na fundação* das organizações civis, bem como os apoios decisivos por elas recebidos durante seu primeiro ano de vida revelam padrões de seletividade – quem funda quem – altamente diferenciados entre ambos os contextos. O exame das variações temporais desse investimento na criação de novos atores e dos motivos que o animaram confirma e contribui para delinear com ênfases mais claras o padrão encontrado em ambas as cidades. Contudo, os compromissos sugeridos no passo anterior quanto ao investimento de determinados atores na criação e no suporte de organizações civis não autorizariam qualquer inferência acerca de sua continuidade ou significado no presente.
2. *O porte do orçamento anual* das entidades em questão, a generosidade e a *diversidade de fontes* de financiamento permitem delinear de modo nítido a existência de apostas políticas perduráveis no tempo e a natureza substancialmente distinta delas na Cidade do México e em São Paulo.
3. *A última ordem de evidências* diz respeito às eventuais consequências dos padrões encontrados na determinação do *perfil vocacional* e das *capacidades de atuação* das organizações civis em ambos nas urbes. Em suma, a superposição coincidente de evidências permite esboçar traços cruciais da construção política dos universos de organizações civis analisados e inferir seus efeitos na conformação dos estatutos políticos que distinguem as sociedades civis na CM e em SP.

3.1

QUEM APOSTOU NA SOCIEDADE CIVIL: FUNDADORES

Os fundadores das organizações civis, bem como as fontes de financiamento das últimas proporcionam evidências dos distintos processos de construção política das sociedades civis na Cidade do México e em São Paulo, pois ambos os contextos revelam as distintas apostas políticas realizadas pelos atores constituídos – inclusive outras organizações civis – no contexto das transições, apontam para construção de protagonismos societais com capacidades diferenciadas de incidência nos cenários pós-transição. Cumpre esclarecer que a participação de outros atores na fundação de organizações civis contempla tanto modalidades de intervenção institucional direta quanto o envolvimento decisivo de indivíduos com filiações institucionais relevantes para criação do novo ator. Conforme será visto, também há informações para as entidades fundadas por indivíduos “avulsos” ou sem filiação institucional.¹⁴

A participação de outros atores na fundação de organizações civis não apenas é mais frequente em SP, mas traz à tona seu envolvimento na empreitada de criar e fortalecer constelações mais diversificadas de

¹⁴ Em proporções aproximadamente iguais para as duas cidades, indivíduos fundadores com filiação institucional são mais comuns na amostra (80%) que intervenções diretamente institucionais (20%).

entidades no universo das organizações civis (gráfico 1). De fato, os resultados revelam uma contraposição nítida de padrões: primeiro, na Cidade do México, a fundação de mais de uma quinta parte das organizações civis (23%) foi realizada sem a participação de qualquer ator constituído ou instituição, isto é, como iniciativa de indivíduos, enquanto na metrópole sul-americana essa proporção é menor (16%); segundo, e de modo inverso, a igreja católica participou da fundação das organizações civis de SP (32%) de maneira mais decisiva que na CM (20%); terceiro, também nessa metrópole, registra-se peso maior dos sindicatos (SP 14%; CM 5%) e dos partidos políticos (SP 29%; CM 14%), especialmente do PT (17%) –, mas não do principal partido de esquerda mexicano, o PRD (3%). Já no caso das organizações civis, sua participação na fundação de outras organizações civis ocorreu em porcentagens semelhantes nos dois contextos (SP 50%; CM 48%), e os resultados são similares quanto à presença do governo nesse momento germinal de institucionalização de novo atores (SP 17%; CM 17%).

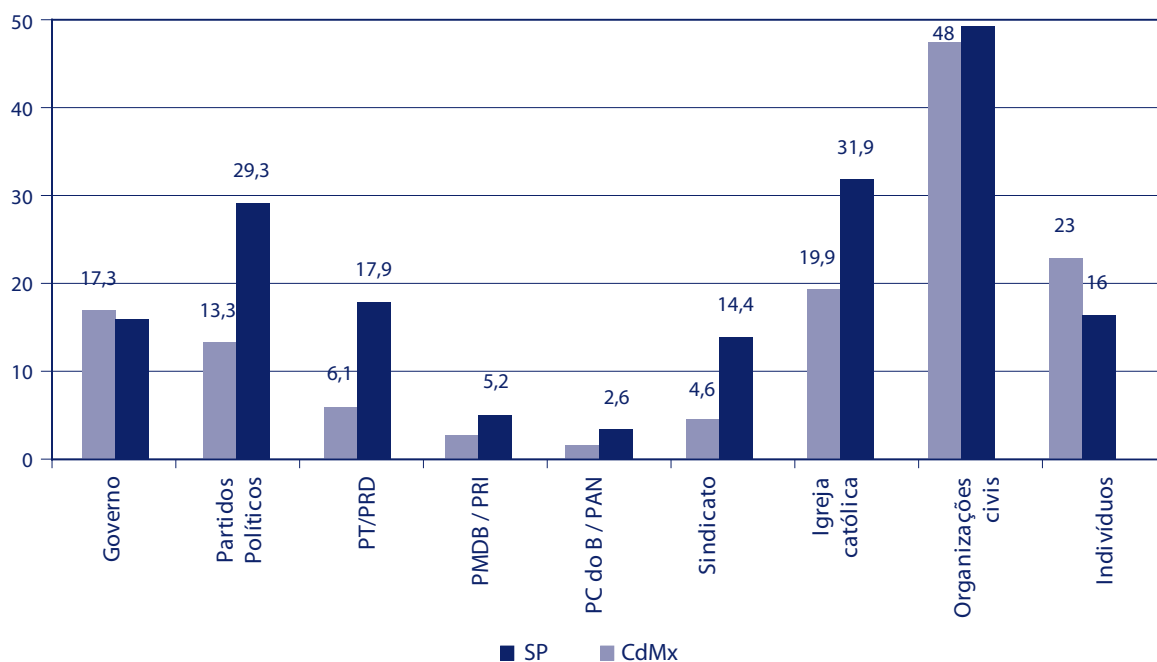


Gráfico 1: Fundadores de organizações civis – CM e SP (%)

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

Para além dos alinhamentos na criação de novos atores animados próprios dos períodos das transições, os fundadores seguiram padrões de seletividade diferentes quanto ao tipo de ator fundado. O contraste entre o maior e o menor engajamento na criação de organizações civis anteriormente descrito permanece, mas os padrões de seletividade permitem caracterizar melhor as diferenças entre ambas as cidades. As lógicas subjacentes a tais padrões podem ser amplificadas se considerada na análise não apenas a participação

de entidades com estatuto explícito de fundadores, mas também outras formas de participação e ajuda relevantes à sobrevivência da organização durante seu primeiro ano de vida; ajuda que, por algum motivo, não assume o caráter formal de um ato público de fundação.

Na capital mexicana, as entidades que contaram com alguma modalidade importante de participação do governo na fundação ou no primeiro ano de vida foram, principalmente, as associações locais (40%); quer dizer, as gestões do PRD no governo da Cidade de México não apenas promoveram a Lei de Participação Cidadã, que instituiu os comitês de vizinhos, mas participaram da corrida para organizar os próprios comitês (gráfico 4).¹⁵ Por sua vez, as entidades de coordenação registraram a maior participação do governo paulistano (26%) na fundação organizações civis, seguidas das associações locais (23%). Os resultados oferecem contraposição interessante: de um lado, o governo da CM investiu principalmente nas organizações civis com menor capacidade de coordenação, agregação e barganha, a saber, as associações locais; de outro, o governo de SP também privilegiou a criação de tais associações, mas investiu em proporções semelhantes em organizações com maior capacidade de pressão e articulação como as entidades de coordenação.¹⁶

A lógica da seletividade descrita anteriormente parece obedecer ao tipo de aposta ou investimento característicos de atores submetidos às regras do jogo democrático e em busca de bases eleitorais. Essa afirmação é consoante com a atuação dos partidos políticos (gráfico 2), cuja participação da fundação de associações locais atinge patamares superiores (SP 40%; CM 33%) àqueles da participação do governo. Contudo, há uma diferença notável que reproduz o padrão encontrado Também, nesse caso, o interesse na criação de novos atores é mais restrito na capital mexicana: os partidos políticos mexicanos mostram interesse mínimo ou francamente inexistente em apoiar outros tipos de organizações civis, enquanto em SP também investem em entidades com escopos e atuação mais amplos (32% em organizações temáticas e 32% em entidades de coordenação).

15 De fato, 97% dos comitês de vizinhos foram fundados depois de 1997.

16 Normalmente, os fóruns e, especialmente, as articuladoras distinguem-se por sua capacidade de agregação e coordenação no campo societário, bem como pela sua especialização no desenho e na avaliação de políticas públicas em determinadas áreas e na representação de interesses e valores de redes temáticas ou regionais de organizações civis.

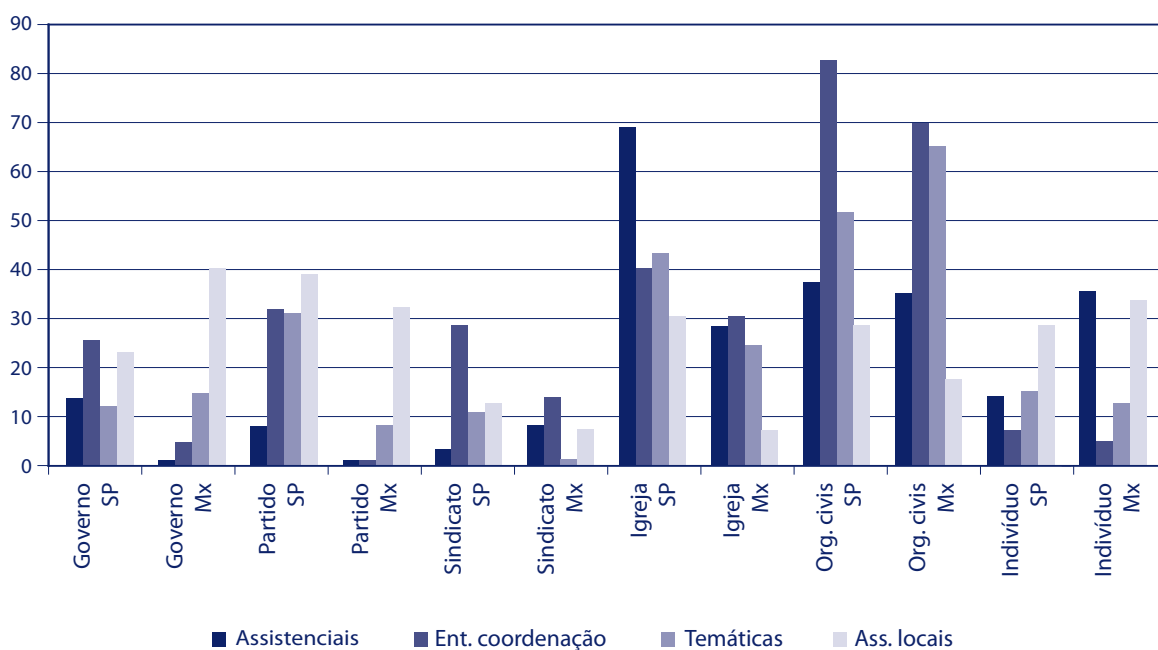


Gráfico 2: Fundadores por tipo de organização civil – Cdm e SP (%)

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

A igreja mexicana concentra seus interesses como fundadora nas entidades assistenciais (29%) e de coordenação (29%), acusando presença literalmente nula na criação de associações locais. No Brasil, o conhecido ativismo eclesial da teologia da libertação e o trabalho de coesão social de outras religiões em crescente expansão apresentam cifras consideravelmente mais avultadas, estando presentes na fundação de 71% das entidades assistenciais da amostra e na criação dos outros tipos de atores – organizações temáticas (44%), entidades de coordenação (40%) e associações locais (30%).¹⁷ Cumpre notar que essas cifras são em todos os casos superiores às da participação da igreja mexicana na fundação das próprias entidades assistenciais e de coordenação. O papel dos sindicatos na inseminação de atores societários é modesto nas duas cidades, embora o padrão de seletividade seja mais diversificado e com números quase três vezes mais elevados em SP.

A ação dos diversos atores que têm participado da fundação ou apoiado decisivamente o surgimento de organizações civis não apenas obedece a uma seletividade diferenciada, mas varia ao longo do tempo (gráficos 3 e 4). Na CM, o “efeito comitês de vizinhos”, quer dizer, a corrida para sua organização, aparece como responsáveis pelo salto da participação do governo (de 12% a 25%) e dos partidos políticos (de 9%

¹⁷ Cumpre mencionar que as associações locais receberam o menor apoio da igreja, destoando com os efeitos esperados da teologia da libertação e com a correspondente presença de comunidades eclesiais de base (CEBs). Isso pode ser indicativo da retração do papel da igreja a partir dos anos 1980 e/ou de alta mortalidade das CEBs.

a 22%) na fundação de atores depois da chegada do PRD ao governo da cidade (período 1997-2003). Embora a participação do PRD e do PRI tenha aumentado em proporções similares, o segundo é mais ativo na constituição de associações nesse período, como de resto em todos os períodos em que partidos políticos aparecem como suportes na formação de organizações civis. Seja como for, no contexto mexicano, os fundadores mais importantes e estáveis nos diferentes períodos contemplado são as próprias organizações civis e a igreja católica. A igreja acusa queda brusca na fundação de organizações civis, precisamente, no momento mais politizado da transição, passando de 45%, entre 1980-1987, a 19%, entre 1988-1996, e a 9%, no último período considerado (1997 a 2003). Como um todo, o gráfico 3 esboça um panorama em que o universo das organizações civis parece pouco disputado por outros atores, sendo essas próprias organizações as criadoras mais estáveis de novas entidades.

Em SP, as organizações civis também se encontram entre os principais responsáveis pela fundação e pelo suporte de novos atores societários ao longo do tempo, rivalizando com a igreja católica. Esta última retirou-se progressivamente do seu papel de criadora de novos atores, enquanto as organizações civis incrementaram surpreendentemente seu protagonismo no cenário da pós-transição (gráfico 4). A despeito da semelhança no declínio do investimento da igreja na criação de novos atores nos dois contextos urbanos, há uma diferença interessante: o auge da participação da igreja em SP (60%) ocorre exatamente no momento da transição (1978-1987). Seja dito de passagem, a retirada dessa instituição do ativismo societário aparece atenuada no gráfico em razão do crescente peso adquirido no campo religioso pelas igrejas evangélicas e de sua participação na criação de organizações civis. A participação de partidos políticos e sindicatos na fundação de entidades atingiu seu ponto mais alto também durante a transição (41% e 19% respectivamente) – no caso dos primeiros, a cargo do MDB e do PT.

De modo contraintuitivo, a participação do governo na criação de organizações civis é maior antes da ditadura e durante as gestões conservadoras de Maluf e Pita, mostrando, inversamente, tendências de queda quando o PT se encontra à frente da prefeitura (1988-1991; 2000-2002). Visto que o PT é o partido que mais decisivamente interveio na criação de organizações civis, os resultados sugerem que enquanto o partido de direita em questão investe na fundação de associações no governo como uma estratégia que procura retorno eleitoral, o PT tem se empenhado no ativismo societário como estratégia de oposição, freando o investimento em novos atores e os reclamos de participação social quando no governo. Por fim, as organizações civis fundadas por indivíduos multiplicaram-se nos últimos anos. Trata-se, em boa medida, de organizações com orçamentos generosos, não raro próximas de fundações privadas e, por vezes, elas próprias constituídas como fundações; por outras palavras, correspondem a uma parte do universo das organizações civis normalmente classificada sob a rubrica terceiro setor. Seu crescimento parece indicar o interesse do mundo empresarial paulistano em ocupar espaço em um novo domínio de agência que tem adquirido notável relevância após a transição.

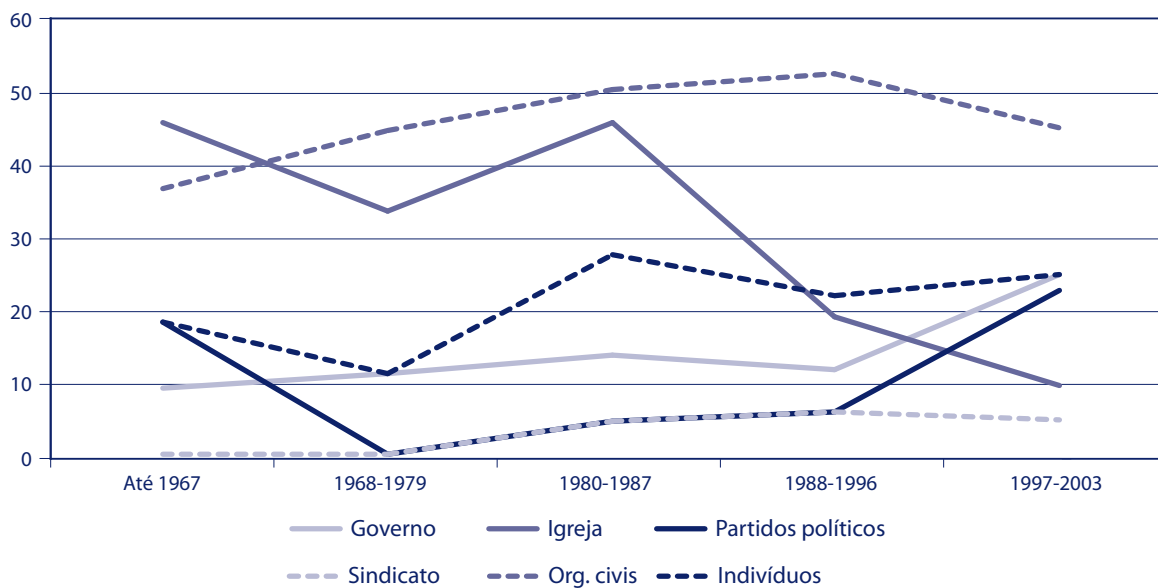


Gráfico 3: Fundadores de organizações civis por período político – Cidade do México (%)

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre a América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

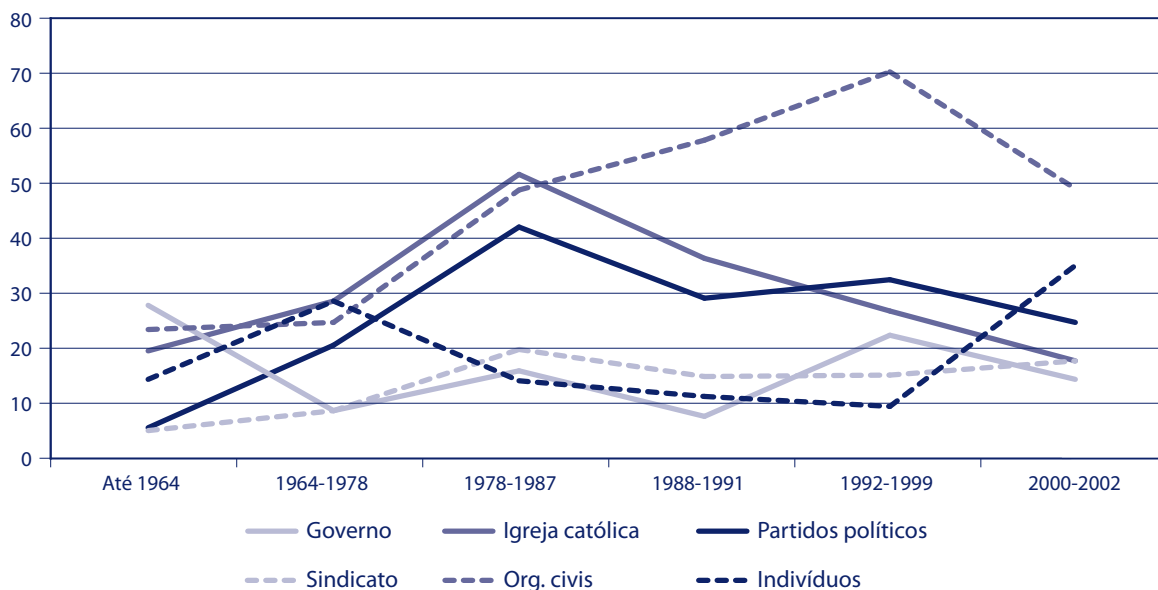


Gráfico 4: Fundadores de organizações civis por período político – São Paulo (%)

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre a América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

3.2

APOIO DURADOURO: FINANCIAMENTO

O orçamento anual e as fontes de financiamento das organizações civis, ao corroborar os traços gerais dos padrões encontrados, permitem inferir que o investimento e o apoio iniciais correspondem a um fenômeno mais amplo e continuado que inclui a sustentação da nova constelação de atores no cenário pós-transição. Diversas conjecturas são possíveis quanto à causalidade subjacente à permanência do investimento no tempo, mas por ora apenas salienta-se a consonância dos achados com o panorama mais geral e a pertinência de utilizá-los como indícios convincentes na generalização dos resultados para além dos momentos da fundação.

O orçamento anual dos diferentes tipos de organizações civis paulistanas é, quase sem exceção, maior e com montantes que não apenas superam largamente os recursos disponíveis para seus pares mexicanos, mas provém de repertórios de financiamento mais diversificados. Os dados falam por si próprios (gráfico 5).¹⁸ No total, as primeiras são aproximadamente 250% mais ricas que as segundas, se comparados seus orçamentos em dólares e sem levar em consideração a capacidade aquisitiva local das respectivas moedas – reais e pesos.¹⁹ De fato, se introduzida a ponderação dos orçamentos por sua capacidade de compra – utilizando *Purchasing Power Parities* (PPP) –, a disparidade do financiamento das organizações civis atinge patamares colossais, tornando as entidades brasileiras 1,260% mais ricas que suas pares mexicanas.²⁰ Por exemplo, os recursos levantados anualmente pelas associações locais de SP são exorbitantes se comparados com aqueles usufruídos por tais associações na CM – 130 mil dólares contra apenas 4 mil, ou 95, mil PPP contra 550 PPP. No caso das organizações temáticas, a diferença é mais de duas vezes maior (409 mil dólares contra 129 mil dólares; 300 mil PPP contra 18 mil PPP), e a distância também é considerável para as entidades assistenciais, as mais robustas no México (SP \$ 487 mil dólares; CM \$ 293,5 mil dólares; ou SP 358 mil PPP; CM 41 mil PPP). A única exceção é constituída pelas entidades de coordenação, cujo orçamento é nominalmente superior na CM (\$ 319,2 mil dólares; SP \$ 217,3 mil dólares). A vantagem é revertida quando introduzida a ponderação (SP 159 mil PPP; CM 44 mil).

18 As médias dos orçamentos segundo o tipo de organização civil devem ser consideradas com ressalvas, pois o desvio-padrão é elevado – sensivelmente mais elevado em SP. Independentemente da produção de dados mais acurados, o sentido geral das cifras, conforme já interpretado de modo sintético, parece razoavelmente sólido.

19 O orçamento em dólares considera a paridade cambial média anual do dólar em 2002 (Brasil) e 2003 (México).

20 *Purchasing Power Parities* (PPP) conforme os cálculos de 2005 do International Comparison Program do Banco Mundial: Brasil, 1,00 dólar = 1.36 PPP; México 1,00 dólar = 7,13. A comparação visa apenas a introduzir alguma referência relativa de comparação, a despeito das distorções causadas pela utilização e um índice posterior aos anos de coleta da informação. A rigor, seria desejável utilizar o *Purchasing Power Parity for Private Consumption* (PPPRC), mas séries históricas a seu respeito foram encontradas apenas para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No caso do México, o PPPRC em 2003, ano do trabalho de campo, era 7,47.

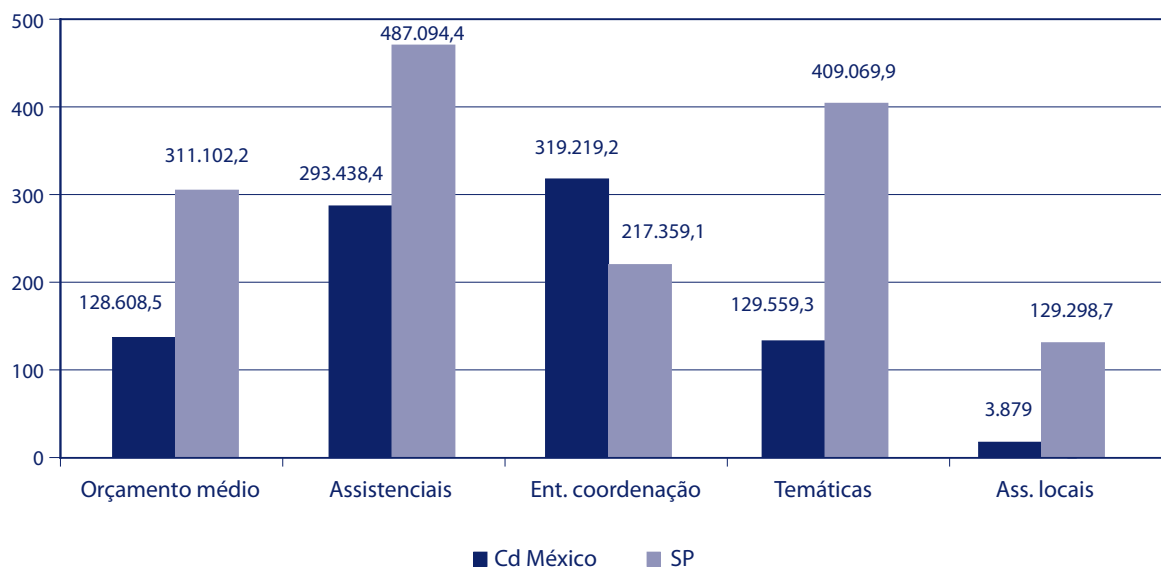


Gráfico 5: Orçamento anual médio por tipo de org. civil (\$ dólares)

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

Se contempladas as fontes de financiamento e o peso real dos recursos oriundos dessas fontes nos ornamentos das entidades, o panorama torna-se mais claro (tabela 2). Em SP, as organizações receptoras de recursos do governo cobrem uma parte mais ampla do orçamento (61%; CM 31%), embora a porcentagem de associações com acesso a dinheiro público seja praticamente igual (aproximadamente $\frac{1}{3}$). Não surpreende que os fundos provenientes da igreja mexicana beneficiem apenas 2% das entidades da amostra, perfazendo 19% do total do seu orçamento, enquanto em SP o financiamento da mesma origem irriga 10% das organizações civis, cobrindo 42% de seus recursos anuais. Com desequilíbrios menores, as instituições religiosas internacionais também são mais favoráveis às organizações civis paulistanas, e a afirmação vale também para transferência de recursos entre organizações civis de caráter nacional e internacional. As contribuições dos membros são relevantes em proporções pouco diferentes, mas igualmente elevadas em ambos os casos. As organizações civis mexicanas apenas apresentam posição mais favorável em duas fontes de financiamento: venda de serviços ou produtos e nos recursos oriundos de governos internacionais.

Tabela 2: Fonte e cobertura do Orçamento por tipo de organização civil

Fontes de financiamento		SP %	CM%
Membros	Porcentagem de organizações	42	31
	Média do Orçamento	48	56
Governo	Porcentagem de organizações	35	32
	Média do Orçamento	61	31
Associações nacionais	Porcentagem de organizações	24	17
	Média do Orçamento	31	29
Associações internacionais	Porcentagem de organizações	18	22
	Média do Orçamento	72	54
Venda de serviços ou produtos	Porcentagem de organizações	18	19
	Média do Orçamento	17	26
Organizações religiosas nacionais	Porcentagem de organizações	10	2
	Média do Orçamento	42	19
Organizações religiosas internacionais	Porcentagem de organizações	5	4
	Média do Orçamento	50	18
Governos do exterior	Porcentagem de organizações	3	10
	Média do Orçamento	35	40
Partido político	Porcentagem de organizações	1	0
	Média do Orçamento	23	
Outras fontes	Porcentagem de organizações	58	31
	Média do Orçamento	46	60

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

3.3 ESTATUTO POLÍTICO: CAPACIDADES DE ATUAÇÃO E PERFIL VOCACIONAL

A última ordem de evidências a ser examinada neste capítulo diz respeito às eventuais consequências dos padrões encontrados. Se os investimentos na criação de uma nova constelação de atores e a sua sustentação ao longo do tempo foram marcadamente diferentes nas duas metrópoles analisadas, é de se esperar que as capacidades de atuação nas duas urbes sejam condizentes com esses padrões. Por outras palavras,

é de se esperar que as capacidades das organizações civis surgidas nos últimos 40 anos estejam fortemente condicionadas por diversidade, permanência e volume das apostas políticas realizadas no passado por atores relevantes – sempre seguindo a caracterização sugerida pelo acúmulo de evidências já apresentadas. Entende-se, aqui, por capacidade de atuação não a produção de resultados ou efeitos desejados, mas o engajamento dos atores na formulação de reclamos ou exigências perante o poder público. Para além das exigências de operacionalização, há bons motivos para preferir essa opção, mas não serão aqui abordados (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER; CASTELLO, 2005).²¹

Começando pelo Poder Executivo e a partir das unidades subnacionais, a realização de reivindicações ou demandas perante as *delegaciones* (subprefeituras) na CM é prática comum na metade (49%) das organizações civis da amostra (gráfico 6). As peculiaridades político-administrativas da capital mexicana – até meados dos anos 1990 mantida como departamento sem autonomia política – aparentemente ainda tendem a deslocar as pressões e os protestos do terreno local das 16 *delegaciones* ao plano do *Gobierno de la Ciudad de México* (equivalente ao plano estadual), tornando-o alvo principal das demandas das organizações civis (59%). O Executivo federal é interpelado com menor frequência (45%) que o Executivo estadual e em patamares semelhantes às autoridades submunicipais.

As pressões sobre os Poderes Executivos pelas organizações civis paulistanas acusam cifras sensivelmente superiores às da CM nos três níveis da estrutura federativa: 78% dirigem reivindicações e reclamos à prefeitura, 72% ao Executivo estadual e 62% ao governo federal. Duas observações complementares permitem qualificar a intensidade do contraste entre as capacidades das organizações civis em ambas as urbes. Primeiro, embora as entidades assistenciais de SP respondam pelos piores resultados quanto a seu engajamento na reivindicação e na projeção de demandas à prefeitura (66%) e ao Executivo federal (53%), tais cifras são superiores às médias do conjunto das organizações civis mexicanas na amostra. Segundo, a despeito de o poder “estadual” e o federal coincidirem geograficamente na CM, as tentativas de se engajar com o Poder Executivo federal em processos de barganha são surpreendentemente superiores em SP.

Se focado o Poder Legislativo (gráfico 6), os números confirmam as distribuições encontradas para reivindicação e projeção de demandas aos Poderes Executivos. Assim, a Câmara de Vereadores (66%) e a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (56%) são visadas com maior frequência pelas demandas das organizações civis que a *Asamblea Legislativa de la Ciudad de México* (43%). Algo semelhante ocorre com os congressos nacionais de ambos os países (47%, Brasil; 35%, México).²²

21 Alhures foram analisadas as capacidades das organizações civis em termos da sua participação em instituições deliberativas de controle e desenho de políticas públicas e da assunção de funções de representação de seus públicos (GURZA LAVALLE; ACHARYA; HOUTZAGER, 2005; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b).

22 O ativismo das organizações civis em SP estende-se ao mercado, em que também exercem mais reivindicações e demandas (34%) diante de pequenas e médias empresas e perante entidades que representam o setor privado, suas congêneres mexicanas (20%).

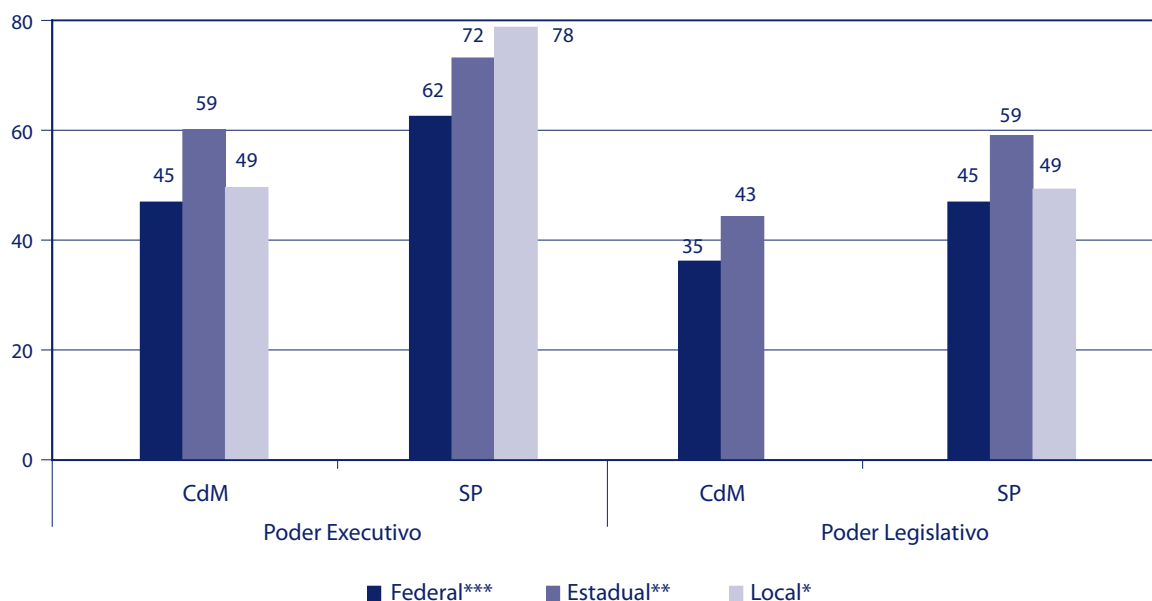


Gráfico 6: Organizações civis que visam ao poder público – CdM e SP (%)

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia.

Nota: * local – SP= Prefeitura/Câmara de Vereadores; Mx= delegación/ Não há P. Legislativo subestadual.

** estadual – SP= Gov. Estado/ Assembleia Legislativa; Mx= Gov. da Cidade/ Asamblea Legislativa de la CM.

*** federal – SP= Gov. Federal/ Congresso Nacional; Mx= Gov. Federal/ Congreso de la Unión.

A densidade de relações com outros atores e com o mundo das instituições políticas, bem como a interface das organizações civis com os processos eleitorais e, especificamente, com os candidatos repõem o padrão recém-descrito, embora de modo mais moderado. Primeiro, ao maior engajamento das organizações civis paulistanas na formulação de reclamos ou exigências perante o poder público corresponde maior articulação com atores e instituições externos ao universo da sociedade civil. A tabela 3 mostra o repertório relacional dos atores em questão nas duas urbes: as organizações civis da capital mexicana mantêm relações levemente mais comuns com o Poder Executivo que seus pares paulistanos, mas as segundas avultam, com cifras mais avultadas, as primeiras nas relações com sindicatos (SP 40%; CM 18%), com partidos políticos (SP 31%; CM 19%) e com a igreja católica (SP 30%; CM 21%). Cumpre mencionar que, em ambos os contextos e com resultados mais avultados para SP, as conexões entre organizações civis e partidos políticos privilegiam a ala esquerda do espectro político (SP: PT 31%, PCdoB 8%; CM: PRD 19%) sobre os partidos de centro (PSDB 7%; PRI 12%) e direita (SP: PP 2%; CM: PAN 9%).

Segundo e a despeito da subestimação inerente à declaração de apoio solicitado e concedido a candidatos políticos, eles parecem procurar organizações civis paulistanas à busca de apoio eleitoral como em SP (52%; CM 33%). Conforme mostrado na tabela 4, nas duas cidades, as associações locais, tradicionalmente vinculadas às dinâmicas eleitorais por seu caráter territorial, são o tipo de organização civil mais procurado. A diferença geral entre os

dois contextos, todavia, decorre dos outros tipos de entidades, sugerindo que, no caso da metrópole sul-americana, outras organizações civis também desempenham o papel de vincular os atores do sistema político com diferentes segmentos da população. Por exemplo, nos últimos cinco anos, diferentes candidatos políticos solicitaram apoio a 56% das entidades assistenciais paulistanas, enquanto 18% das mexicanas foram objeto dessa solicitação. O apoio efetivamente provido pelas organizações civis é modesto em comparação às solicitações (SP 15%; CM 9%), mas a disposição a se comprometer nas campanhas eleitorais é, no geral, algo maior em SP.

Tabela 3: Relações das organizações civis com outros atores e instituições
(%)

Relações	Organizações civis	
	SP	CM
Igreja católica	30,1	21,4
Igrejas evangélicas	20,1	–
Partidos políticos	35,4	23,0
PT/PRD	31,0	19,4
Sindicato	39,7	17,9
Governos (Executivo)	7,9	12,8
Universidades	7,4	7,1
Outras instituições públicas	3,5	7,1

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

Tabela 4: Organizações civis e apoio a candidatos políticos em período eleitoral
(%)

Organizações Cívicas	Apoio político			
	SP		CM	
	Solicitado	Concedido	Solicitado	Concedido
Associações locais	66,0	24,5	57,7	17,3
Organizações temáticas	50,7	10,1	23,7	4,0
Articuladoras	38,3	4,3	20,8	8,3
Entidades assistenciais	55,3	7,9	17,9	0,0
Outras	45,5	40,9	40,0	13,3
Total	52,0	14,8	32,8	8,2

Fonte: associativismo e representação popular – comparações entre América Latina e Índia. IDS/Cebrap.

CONCLUSÃO

O estatuto político da sociedade civil em democracias emergidas de processos de transição, como a mexicana e a brasileira, pode ser bastante diferente, a julgar pelos resultados de pesquisa sobre os universos das organizações civis nas duas metrópoles mais importantes dos respectivos contextos nacionais. Isso a despeito de a literatura especializada ter caracterizado em termos similares a emergência de sociedades civis “vibrantes” e autônomas nos dois países. E, aliás, não há motivos plausíveis para se pensar que as variações entre sociedades civis sejam menores em democracias “de direito pleno” ou tidas como modelares.

Não é o caso de retomar o principal argumento do capítulo, nem de sintetizar os principais resultados de pesquisa, pois a introdução cobriu esse papel e a extensão do texto já é maior do que deveria. Contudo, cabe arriscar uma interpretação sintética que, por definição, negligenciará nuances relevantes. No caso mexicano, a sociedade civil parece refletir a mobilização societal empenhada em fazer frente ao autoritarismo do partido de Estado, mas as energias despendidas nessa mobilização apostaram menos na criação e na sustentação de novas organizações civis e foram, em boa medida, absorvidas para o cume do sistema político, se esvaindo após a transição sem ter atingido patamares de institucionalização capazes de estabilizar os atores societários surgidos nessa conjuntura. No caso brasileiro, a sociedade civil parece mostrar as marcas de uma ativação societal contra a ditadura que apostou na criação e na sustentação de atores fora das órbitas do sistema político, cuja capacidade de ação prolongou-se em um protagonismo pós-democratização que se dirige a incidir na formação da agenda pública. A corroboração desse diagnóstico arriscado depende, é claro, da continuidade do trabalho comparativo; no entanto, as evidências apresentadas parecem persuasivas o suficiente quanto à pertinência de se pensar em estatutos políticos das sociedades civis e de se procurar a chave de sua especificidade no processo de construção política dos atores que, em cada contexto, definem a ecologia organizacional da sociedade civil.

REFERÊNCIA

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 27, fev. 1995, [1994].

ATKINSON, Rowland; FLINT, John. Accessing hidden and hard-to-reach populations: snowball research strategies. **Social Research Update**, 33, 2003. Disponível em: <www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU33.html>.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do caso brasileiro. In: _____. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996, [1964].

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ; Vértice, 1987.

CHALMERS, Douglas A.; MARTIN, Scott B.; PIESTER, Kerianne. Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sector? In: _____. VILAS, Carlos M. et al. **The New Politics of Inequality in America. Rethinking Participation and Representation**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, [1992].

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. **Shaping Political Arena**: Critical Junctures, the labor movement and labor Dynamics in Latin America. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DIOMO, A. M. **A vez e voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil Pós-70. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume Dumará, 1995.

ENCARNACIÓN, Omar G. **The Myth of Civil Society**: Social capital and democratic consolidation in Spain and Brazil. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

_____. Civil Society Reconsidered. **Comparative Politics**, v. 38, n. 3, abr. 2006.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Introduction: development strategies across the public-private divide. **World Development**, 24, n. 6, 1996.

FERNANDES, Rubens César. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Civicus, 2002.

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, Unesp, 2004.

FOX, Jonathan. Sociedad Civil y políticas de rendición de cuentas. **Perfiles Latinoamericanos**, n. 27, Flacso-México, p. 33-67, 2006.

FUNG, Archon. **Empowered Participation**: Reinventing Urban Democracy. Princeton: University Press, Princeton, 2004.

FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin. Thinking about empowered participatory governance. In: _____. (Org.). **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. Londres, Verso, 2003. GOODMAN, Leo. Snowball Sampling. **Annals of Mathematical Statistics**, 32, n. 1, 1961.

GURZA LAVALLE, Adrian. **La reestructuración de lo público**: el caso Conasupo. México: Unam; Enep Acatlán, 1994.

_____. **Espaço e vida públicos**: reflexões teóricas sobre o pensamento brasileiro. Tese (Doutorado)—Departamento de ciência política, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. **Estado, sociedad y medios**: reivindicación de lo público. México: Plaza y Valdés Editores; UIA, 1998.

_____. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, Cebrap, n. 66, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 951-964, 2005.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan./abr. 2008.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHR, Renata. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, 2007.

_____. **The backstage of civil society**: protagonisms, networks, and affinities between civil organisations in São Paulo. Brighton: Institute of Development Studies, 2008 (IDS Working Paper 299). GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. In whose name? Political representation and civil organizations in Brazil. **IDS Working Paper 249**, Institute of Development Studies, University of Sussex, 2005.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 49-103, 2006a.

_____. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, 2006b.

HABERMAS, Jürgen. **Historia y crítica de la opinión pública**: la transformación estructural de la vida pública. México: Gustavo Gili, 1994, [1962].

_____. **Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid: Trotta, 1998, [1992].

_____. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980 (1973).

_____. **The theory of communicative action II: lifeworld and system: a critique of functionalist reason**. Boston: Bacon Press, 1987 (1982).

HELLER, Patrick. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, Boa Ventura (Ed.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HOUTZAGER, Peter P. Introduction: from polycentrism to the polity. In: HOUTZAGER, Peter P.; MOORE, Mick (Org.). **Changing paths: the new politics of inclusion in international development**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

_____. **Os últimos cidadãos: a modernização no Brasil rural: 1960-1995**. São Paulo: Editora Globo, 2004.

HOUTZAGER, P.; COLLIER, Berins, R.; HARRISS, J.; GURZA LAVALLE, A. Rights, representation and the poor: comparisons across Latin America and India. **Destin**. London: London School of Economics, 2002 (Working Paper 2-31).

HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab; GURZA LAVALLE, Adrian. **Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brazil**. Sussex: Institute of Development Studies (IDS), 2003 (Working Papers 210).

_____. **Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies: evidence from São Paulo and Mexico City**. Sussex: Institute of Development Studies (IDS), 2007 (Working Paper 285).

ISUNZA, Vera Ernesto. **Las tramas del alba: una visión de las luchas por e reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)**. México: Ciesas; Porrúa, 2001.

ISUNZA, Vera Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian (Org.). **La innovación democrática en América Latina: desafíos de la representación, participación y control sociales**. México: Porrúa; Ciesas. No prelo.

KINZO, Dalva. Novos partidos: o início do debate. In: BOLÍVAR, Lamounier (Org.). **Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)**. Petrópolis: Vozes, 1980, [1988].

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise: uma contribuição à patogênese do mundo Burguês**. Rio do Janeiro: UERJ; Contraponto, 1999, [1959].

LANDIM, Leilah. Notas para um perfil das ONGs. In: LANDIM, Leilah; COTRIM, Letícia Ligneul. **ONGs: um perfil**. São Paulo: Abong; Iser, 1996.

MAHONEY, James. Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis. **The American Journal of Sociology**, v. 104, n. 4, 1999.

_____. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, 2000.

MIGDAL, Joel. The State in Society: an approach to Struggles for Domination. In: KHOLI, Atul; SHUE, Vivienne. **Sate power and social forces: dominations and transformation in the third world**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MIGDAL, Joel; KHOLI, Atul; SHUE, Vivienne. **Sate power and social forces: dominations and transformation in the third world**. Cambridge: Cambridge University Press.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

OLVERA, Alberto J. **Sociedad civil, esfera pública y democratización en America Latina**: México. México: Fondo de Cultura Económica; Universidad Veracruzana, 2003.

PANFICHI, Aldo. **Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina**: Andes y Cono Sur. México: Fondo de Cultura Económica; Universidad Veracruzana, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. **La consagración del ciudadano**. Historia del sufragio universal. México: Instituto Mora, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: _____. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMITTER, Philippe. The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups. **American Behavioral Scientist**, v. 35, n. 4-5, March/June 1992.

_____. Still the century of corporatism? **Review of Politics**, n. 36, 1974.

SENNETT, Richard. **El declive del hombre público**. Barcelona: Península, 1977.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Belknap Press; Harvard University Press, 1992.

SUDMAN, S.; KALTON, G. New Developments in the sampling of special populations. **Annual Review of Sociology**, 12, 401-29, 1986.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1996.

WARREN, Mark E. **Democracy and Association**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2001.

WARREN, Mark. What kind of civil society is best for democracy? **Portuguese Journal of Social Science**, v. 3, n. 1, 2004.



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea