

# **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil\***

**Leonardo Avritzer**

**DCP-UFMG**

---

\* texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos.

O Brasil foi considerado, até o início do seu processo de democratização, um país com baixa propensão associativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca e ampliadora da desigualdade social gerada pela esfera privada. A literatura sobre a sociedade brasileira concentrou-se mais em pensar fenômenos como o clientelismo e o mandonismo que o associativismo. (Nunes Leal, 1946; DaMatta, 1985; Reis, 1995). Obras clássicas como “Coronelismo, Enxada e Voto” ou “A Casa e a Rua” sugeriram que a sociedade brasileira estaria mais propensa a formas verticais de sociabilidade ou a formas privadas de sociabilidade e teria se constituído a partir do assim chamado “universo relacional”, no qual relações desiguais construídas no nível privado determinariam a sociabilidade. Esse diagnóstico sugeriu uma baixa propensão associativa no país, fato esse corroborado pela literatura sobre associativismo no período 1946-1964 (Coniff, 1975).

Ainda que não existam dados conclusivos sobre associativismo durante a primeira experiência democrática no país, a pouca literatura existente aponta na direção de um número reduzido de associações civis, em particular associações comunitárias na cidade do Rio de Janeiro (Coniff, 1975; Boschi, 1987). Há também uma literatura sobre as práticas no interior dessas associações que aponta para práticas recreativas e uma certa tradição de incorporação política no caso das SAB's (Sociedade de Amigos de Bairro) na cidade de São Paulo (Singer, 1980; Moisés, 1975; Gohn, 1992). As SAB's se desenvolvem na cidade de São Paulo nos anos 1950 vinculadas à re-introdução do direito ao voto para prefeito nesse período. Elas assumiram um caráter de troca de benefícios materiais por votos e fizeram parte do esquema *janista* de incorporação

política de setores de classe média baixa nesse período (Singer,1980:87). A cidade que talvez tenha tido o associativismo comunitário mais organizado e menos clientelista nesse período foi Porto Alegre, onde a FRACAB (Federação das Associações Comunitárias) antecipou certas características do associativismo comunitário do período da redemocratização dos anos 1970 e 1980 (Silva, 2001).

A partir de meados dos anos 1970 começou a ocorrer no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática. Tal fato esteve relacionado com diferentes fenômenos:

- Um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias (Boschi, 1987; Santos, 1993; Avritzer, 2000). Boschi (1987) mostrou que o número de associações civis que surgiram durante os anos de 1979 e 1980 na cidade do Rio de Janeiro foi superior ao número de associações formadas durante o período democrático anterior (1946 - 1964). Na cidade de Belo Horizonte, na década de 1980, triplica o número de associações civis. O número de associações civis também aumenta muito em São Paulo, Porto Alegre e outras grandes cidades brasileiras.
- Uma reavaliação da idéia de direitos. O discurso político brasileiro não deu até o início da democratização a devida importância a idéia de direitos. Os direitos humanos não eram plenamente respeitados pelo Estado no período democrático anterior a 1964. A partir da

democratização a idéia de direitos humanos e o discurso da cidadania adquirem centralidade na organização da sociedade civil brasileira.

- A defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado. O Estado brasileiro se consolidou nos anos 1930 a partir de uma doutrina de forte intervencionismo na sociedade. Essa doutrina foi mais forte no que tange as relações capital - trabalho, mas foi também extremamente influente em outras áreas. A partir da democratização a noção de demarcação entre sociedade civil e Estado e de autonomia organizacional tornam-se importantes.
- A defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (Costa, 2002). O modo de atuar da sociedade civil brasileira também se modifica a partir da democratização. Ela passa a atuar de forma mais aberta privilegiando abaixo-assinados e formas públicas de apresentação de demandas para o Estado, entre as quais se destacam as emendas populares no processo Constituinte. (Whitaker, 1994).

Nesse *paper* iremos privilegiar duas dimensões da sociedade civil brasileira. Em primeiro lugar sua dimensão organizativa. Iremos descrever e analisar potenciais e problemas da sociedade civil brasileira em grandes cidades com destaque para a cidade de São Paulo. Na segunda parte desse *paper* iremos trabalhar a participação social existente no Brasil destacando as relações entre sociedade civil e Estado. Na seção final iremos abordar os dilemas e os potenciais da sociedade civil no Brasil.

## **1.Sociedade civil e associativismo nas grandes cidades brasileiras**

O panorama associativo muda nas grandes cidades brasileiras no início do processo brasileiro de democratização. Três grandes tipos de associações surgem, então: (1) associações religiosas que expressam uma mudança na forma de atuação da Igreja Católica no Brasil. Em cidades como São Paulo e Recife esse será um dos principais componentes do novo movimento associativo no Brasil. (2) associações de classe média que a partir do começo dos anos 1990 serão conhecidas como ONG's. Essas são associações criadas fundamentalmente a partir de uma reestruturação da ação da esquerda brasileira durante o processo de democratização. Elas iriam concentrar-se em áreas específicas, tais como: direitos humanos, meio ambiente, criança e adolescente. (3) associações populares concentradas em áreas como o associativismo comunitário e o associativismo ligado a temas específicos, tais como saúde e habitação.

Especialmente nas grandes cidades, essas novas práticas redefinem a forma de fazer política, levando a um aumento significativo do número de associações civis e da sua forma de relação com o Estado. Existem alguns dados disponíveis sobre essas associações que mostram o seu crescimento numérico em algumas capitais brasileiras, tal como apontam os dados abaixo:

**Tabela 1: número de associações criadas nas maiores cidades Brasileiras 1940 - 1990**

<b>Nº de associações voluntárias por Década</b>	<b>Cidade</b>	<b>Década 1941-1950</b>	<b>década 1951-1960</b>	<b>década 1961-1970</b>	<b>década 1971-1980</b>	<b>década 1981-1990</b>
	São Paulo	288	464	996	1871	2553
	Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2498
	Belo Horizonte	120	204	459	584	1597

Fonte: Santos 1993/Avritzer 2000

Vale a pena, no entanto, diferenciar esses dados para outras cidades e regiões do país. É possível perceber que o associativismo cresce, mas ele se expande em décadas diferentes em cada uma das grandes cidades. Ele cresce na cidade de São Paulo, ainda na década de 1970 motivado pela atuação da Igreja Católica na cidade, mas, nesta cidade, o seu ritmo de crescimento já é menor na década de 1980 e é ainda menor na década de 1990 como iremos mostrar abaixo. Em São Paulo temos um número elevado de ONG's, mas elas não fazem muita diferença no universo associativismo devido à baixa mobilização de membros da população em geral. Segundo a ABONG havia em São Paulo, em 2002, 39 ONG's, perfazendo 40% dos filiados à ABONG na região Sudeste. Em São Paulo, consolida-se, no começo dos anos 1990, as assim chamadas ONG's articuladoras de outras ONG's como é o caso do Instituto Polis. Há um fenômeno na cidade de São Paulo que merece ser estudado com mais calma que é o crescimento do associativismo religioso na cidade a partir da metade dos anos 1990. Hoje, metade das pessoas que pertencem a associações civis na cidade de São Paulo (19% da população) pertencem a associações religiosas.

No caso da cidade do Rio de Janeiro temos um fenômeno diferente. O associativismo, em especial o comunitário, cresce mais tardiamente que na cidade de São Paulo. O seu pico é nos anos 1980, onde ocorre um crescimento exponencial do associativismo comunitário na cidade (Santos, 1993). Há também o crescimento do associativismo de classe média com a criação de uma série de associações ligadas ao meio ambiente, aos direitos humanos e à criança e ao adolescente. No Rio de Janeiro consolida-se, também, ONG's articuladoras de outras ONG's como é o caso do IBASE. O Rio de Janeiro conta com 44 ONG's filiadas à ABONG. Há um fenômeno no Rio de Janeiro que merece ser observado que é a involução do associativismo comunitário a partir de meados dos anos 1990 devido ao aumento da violência nas regiões mais carentes da cidade e à tomada de associações comunitárias pelo tráfico de drogas (Gay, 2000; Arias, 2004).

A cidade do Recife parece representar um terceiro caso. No caso do Recife há um associativismo comunitário que cresce bastante ainda nos anos 1970. O número de associações comunitárias no Recife cresce de 11 para 44 ainda nos anos 1980. Mas há uma característica singular do associativismo comunitário no Recife que é sua pouca independência em relação ao Estado. O associativismo comunitário no Recife se reorganiza ainda na gestão Gustavo Krause na prefeitura de Recife na qual são oferecidos diversos incentivos para a organização social, nos moldes do que ocorria na cidade no final dos anos 1950 com Pelópedas da Silveira. Nesse sentido, é possível fazer uma tipologia do associativismo em cidades brasileiras, na qual o nível de independência em relação ao Estado irá variar. No caso da cidade do Recife, ela expressa duas tendências, uma primeira de menor organização social que pode ser encontrada em outras capitais do Nordeste, e uma segunda de organização para as

políticas públicas que irá se expressar com Jarbas Vasconcelos à frente da prefeitura, quando ele introduziu o orçamento participativo e o PREZEIS na cidade.

Há, por fim, um último caso que vale a pena ser colocado que é o de Porto Alegre. Porto Alegre é, como mencionamos acima, uma das cidades brasileiras com a tradição mais ativa de associativismo, seja no campo comunitário seja no campo da classe média (Baquero, 2000; Silva, 2002). A reorganização do associativismo comunitário na cidade de Porto Alegre data da democratização com a criação em 1983 da UAMPA, União das Associações de Moradores de Porto Alegre. A UAMPA é a primeira associação comunitária no Brasil que irá reivindicar participação nas políticas públicas e a democratização do orçamento público. Ainda que não existam dados quantitativos sobre o número de associações existentes em Porto Alegre nos anos 1980, um levantamento feito por esse pesquisador chegou a 2200 associações comunitárias em Porto Alegre em 1998, dado que, se comparado ao existente para Belo Horizonte (800 associações), mostra um padrão associativo três vezes maior. Porto Alegre é também uma cidade de tradição de ONG's ativas com 11 ONG's filiadas à ABONG na cidade. A FASE teve um forte presença política na cidade nos anos 1980 e o CIDADE tem uma forte presença nos anos 1990.



Assim, podemos apontar alguns elementos da formação da sociedade civil brasileira durante o período da democratização:

Há uma tradição mais forte nas regiões sul e sudeste de organização da sociedade civil que nas regiões norte e nordeste (o Acre constitui uma exceção nesse quadro com o seu associativismo ambiental). O associativismo nas regiões sul e sudeste é desigual tendo maior presença em grandes cidades e alguma presença em cidades médias com forte tradição associativa, tais como, Chapecó em Santa Catarina, Caxias do Sul no Rio Grande do Sul e as cidades de médio porte dos estados de São Paulo e Minas Gerais (Rover, 2003;Costa,1994).

Não existem muitos dados disponíveis sobre organização da sociedade civil em pequenas cidades brasileiras. Os poucos dados disponíveis mostram que, mesmo na região Sul e no entorno da cidade de Porto Alegre, uma das regiões mais cívicas do Brasil, não há muita organização da sociedade civil em cidades de pequeno porte como Viamão, Gravataí e Alvorada (Silva, 2003). Há também alguns poucos dados disponíveis sobre participação na região Nordeste que mostram quem mesmo em cidades com políticas sociais participativas, há um baixo grau de associativismo na região, como é o caso da cidade de Icapuí no Ceará (Teixeira, 2003). Mais uma vez, a possível exceção fica para o estado do Acre para o qual não existem estudos disponíveis.

Nas próximas duas seções desse paper iremos, em primeiro lugar, especificar as características do associativismo em grandes regiões metropolitanas usando como

exemplo a cidade de São Paulo para, depois, especificar a relação entre a sociedade civil e o Estado nas políticas públicas participativas.

## **2. O Associativismo e a sociedade civil na região metropolitana de São Paulo**

A cidade de São Paulo tem 19% da sua população participando formalmente ou informalmente de associações civis. De cada 10 paulistanos associados, por volta de 06 participam em entidades que estabelecem vínculos não protocolares ou informais com os seus participantes. Observa-se que as associações religiosas, espaços bastante atrativos para a participação, atualmente, firmam majoritariamente vínculos informais com seus participantes. Com taxa menor, ainda que mais contundente, verifica-se que nas associações civis sem caráter religioso, por volta da metade dos seus participantes afirma não ter vínculos formais de adesão com a associação da qual participam. Esta relação informal estabelecida com seus membros ativos reflete a natureza destas

associações, de seus objetivos e interesses específicos, levando-as a serem pouco formalizadas e institucionalizadas, ainda que não menos atuantes ou legítimas na vida social e política paulistana.

Tabela 2	TOTAL	Total de Participantes	Vínculo com entidade	
			Formal	Informal
<i>BASE: Total da Amostra</i>	2403	448	166	281
	100%	19%	7%	12%
<b>PARTICIPAÇÃO EM ENTIDADES</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
. Religiosa	10	51	38	59
. Civil	9	49	62	41

Fonte: Criterium – 2003

Com estes resultados, chegamos ao seguinte universo de associações expresso na tabela 3 abaixo:

**Tabela 3: Participação em associações civis:**

	<b>Total</b>	<b>Masculino</b>	<b>Feminino</b>
Total da amostra	2403	1130	1273
Participa	19,0%	17,2%	19,9%
Grupo religioso	9,0%	7,6%	11%
Sindicato de trab. e assoc. Sindical	1,5%	1,8%	1,1%
Associação Comunitária	2%	2,2%	1,3%
Associação ou ent. Esportiva	1,5%	2%	1,1%
Associação mov. de luta moradia	1%	0,6%	1,6%
Partido político	1%	0,7%	0,6%
Associação profissional	0,7%	0,6%	0,5%
Assoc, ent . conselho educação	0,7%	0,6%	0,6%
Assoc, ent, conselho saúde e assoc de portadores deficiências	0,7%	0,1	1,2%
Outros grupos	1,0%	1%	1%
Nunca participou/ já participou, mas...	81,%	76%	77%

Fonte: Criterium, 2003.

Como indicamos acima, a partir do rol de associações citadas, procedemos à sistematização dos tipos de associações, construindo duas grandes modalidades: as religiosas e as civis. Vale a pena descrever com um pouco mais de precisão o perfil e os objetivos de cada uma delas. Em primeiro lugar, há uma clara predominância de objetivos religiosos na participação, fato esse que constitui uma marca do

associativismo no Brasil, desde que esse começou a ser estudado (Coniff,1975). Diversos fatos explicam a predominância do associativismo religioso, entre os quais é importante destacar a capacidade de mobilização de recursos dessas entidades. A associação a grupos vinculados às organizações religiosas corresponde à metade (51%) dos participantes ativos paulistanos. A Igreja Católica e as denominações evangélicas abarcam, respectivamente, 33% e 31% dos atuais participantes em grupos religiosos que atingem 9% da população. Cabe destacar a capacidade de atração destas duas igrejas, apesar das diferenças significativas na quantidade de fiéis. 62% da população paulistana declaram-se católicos, contra 14% que afirmam serem evangélicos pentecostais.<sup>1</sup> A Igreja Católica tem, historicamente, organizado seus fiéis em grupos de ações sociais. Tal fato reafirma a importância desta igreja na tomada de decisão para se associar. Em relação às denominações evangélicas, estes resultados mostram o quanto esta instituição investe, motivando e organizando formas participativas que vão além de espaços para a expressão da espiritualidade, promovendo, por assim dizer, a integração em redes de sociabilidade mais amplas e com significados diferenciados da vivência religiosa. É importante, também, explicar o motivo da predominância do associativismo religioso. A hipótese que trabalhamos é que a adesão a associações religiosas possui elementos espirituais e materiais. Por um lado, sob a perspectiva do indivíduo participante, existe uma série de motivos espirituais para a participação. A maior parte dos respondentes (56%) afirma participar com o intuito de beneficiar a sua comunidade, o que transforma a religião em meio para realizar tais ações.

---

<sup>1</sup> O nosso dado destoa na margem de erro com os dados do senso religioso do IBGE. De acordo com o IBGE a população católica da cidade de São Paulo alcança 68,97% do total e as diferentes denominações evangélicas alcançam 15,88% da população.

No entanto, é difícil ignorar a ampla rede constituída tanto pela Igreja Católica quanto pelas denominações evangélicas e sua influência na decisão de participar. Tal afirmação pode ser corroborada quando percebemos que ao perguntar a população não participante de que tipo de associações ela gostaria de participar, o associativismo religioso não aparece bem localizado. Vale a pena também ressaltar os seguintes aspectos do associativismo religioso: o trabalho nessas associações é fundamentalmente voluntário (94%) e a participação dos indivíduos nas decisões é baixa, mais baixa que no restante das associações civis pesquisadas.

Portanto, os resultados obtidos mostram que os diferentes tipos participação em associações de tipo

religioso estão muito mais voltados para experiências coletivas de ação social que em busca de bens espirituais acumulados

<b>Tabela 4</b>	<b>Participação em entidades</b>		
	<b>Total</b>	<b>Religiosa</b>	<b>Civil</b>
<b>Ação social - ajuda em favor do próximo/ sociedade)</b>	<b>32</b>		<b>65</b>
<b>Ação social em grupo religioso</b>	<b>30</b>	<b>62</b>	
<b>Participante em grupo religioso-busca pessoal: encontrar deus</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	
<b>Participante que só recebe benefícios -lazer/ esporte/ festas/ clubes</b>	<b>9</b>	<b>*</b>	<b>19</b>
<b>Grupos por moradia/ casa própria</b>	<b>5</b>		<b>10</b>
<b>Beneficiário/ público alvo da ação social</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

Fonte: Criterium –2003

individualmente. 62% dos participantes inseridos em grupos religiosos têm como principal atividade a ação social. Os outros 36% afirmam que a principal atividade desenvolvida nesses grupos tem como objetivo a expressão de sua espiritualidade.

A outra metade da população associada (49% dos participantes ativos que representa 9% da população paulistana acima de 16 anos, por volta de 700 mil pessoas) está inserida em grupos civis. Encontramos diversos tipos de associações que podem ser organizadas, grosso modo, nas seguintes categorias: 1) associações que tratam de

questões comunitárias, 2) associações relacionadas ao mundo do trabalho, 3) associações ligadas aos direitos de cidadania para segmentos sociais específicos e discriminados, 4) associações filantrópicas e auto-ajuda, 5) associações culturais, 6) grupos de jovens.

No caso das associações civis procedemos a agregação dessas associações em diferentes categorias. Formamos, assim, uma primeira categoria que denominamos de associativismo popular. Essa categoria foi formada pela agregação do grupo de associações relevantes na tematização e solução de questões comunitárias. Esse grupo engloba as associações comunitárias e aquelas ligadas às questões de moradia, saúde e educação. Esse grupo alcança a marca de 5% do total da população, sem considerarmos o fato de que existem associações religiosas que atuam em questões comunitárias. Temos, assim, alguns dados que complementam os dados do IBGE e que são capazes também de apontar em direções não trabalhadas até o momento. Em primeiro lugar, via a agregação de associações que se dedicam a questões comunitárias, chegamos a um universo duas vezes maior que o encontrado pelo IBGE (5,0% ao invés de 2,5%). Vale a pena ressaltar que a diferença entre os nossos dados e os da PNAD/PNE a esse respeito é a variação em algumas subcategorias. Por exemplo, se tomamos o associativismo recreativo ele expressa a predominância de associações formais ao passo que se tomamos o associativismo comunitário percebemos a predominância de associações informais. Assim, não parece surpreendente que o IBGE aponte para 10,9% de participação em associações recreativas e culturais, enquanto nós encontramos menos de 2%.

As principais características dos participantes do associativismo popular são as seguintes: 47,18% dos seus membros têm renda de até dois salários mínimos; a inserção social dos participantes no mercado de trabalho é precária: 19,9% dos seus participantes estão desempregados; número igual participa do mercado informal de trabalho ao passo que 29% estão no mercado formal (os restantes não pertencem a PEA). A escolaridade dos membros dessas associações é baixa: 53,5% dos participantes têm apenas o primeiro grau completo. Quanto ao gênero, trata-se de uma participação predominantemente feminina: 59,7% dos participantes são do sexo feminino.

Quando nos concentramos nos aspectos político-sociais podemos perceber o seguinte: essas associações pertencem predominantemente ao universo do associativismo informal: 59,6% da participação no associativismo comunitário é informal. Quando desagregamos esse dado para os diferentes tipos de associações que compõem o associativismo popular, percebemos que as associações comunitárias com 71,4% de participação informal acentuam o percentual de participação informal. Nessas associações não existe a obrigatoriedade da contribuição para participar: 49,1% dos membros dessas associações afirmaram não contribuir, 33% afirmaram contribuir voluntariamente e 17,9% afirmaram contribuir devido à obrigatoriedade de fazê-lo. A população que participa dessas associações está também territorialmente distribuída de forma desigual na cidade de São Paulo:

**Tabela 5: Associativismo Popular em São Paulo**

<b>N-116</b>	Percentual	Modo de participação	Renda predominante	Escolaridade predominante	Gênero Predominante
<b>Associativismo Popular</b>	<b>5%</b>	<b>Informal 59,6%</b>	<b>2 s.m 47,18%</b>	<b>Primeiro grau 53,6%</b>	<b>Feminino 59,7%</b>
<b>Outros</b>	<b>95%</b>	<b>41,3%</b>	-----	<b>42,4%</b>	<b>41,3%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Criterium 2003

É importante, também, destacar a variação da vida associativa em São Paulo no que diz respeito à sua localização no espaço da cidade. A cidade de São Paulo, assim como qualquer uma das principais regiões metropolitanas do país, é um espaço de construção de desigualdades no acesso a bens e serviços públicos. Nesse espaço se formaram, nos últimos vinte anos, diversos movimentos e associações que se utilizam da ação coletiva para melhorar o seu acesso a bens públicos. No caso da cidade de São Paulo, movimentos como o de saúde e de habitação proliferaram na cidade. No entanto, esses movimentos não cresceram na cidade como um todo, mas em algumas das suas regiões dependendo de, pelo menos, três fatores: do acesso a recursos mobilizacionais tais como o apoio da Igreja Católica; da carência de bens e recursos públicos na região e dos investimentos feitos pelo poder público nas diferentes regiões. Aferimos, também, se a variável territorial tem algum papel na participação ou na sua ausência. Para tanto, cruzamos os dados sobre não participação com algumas regiões da cidade de São Paulo. Foi possível perceber uma enorme variação na participação por região. Em quatro regiões a participação é superior a média para o município e em três ela é bastante inferior. A tabela 6 sintetiza os resultados para algumas regiões:

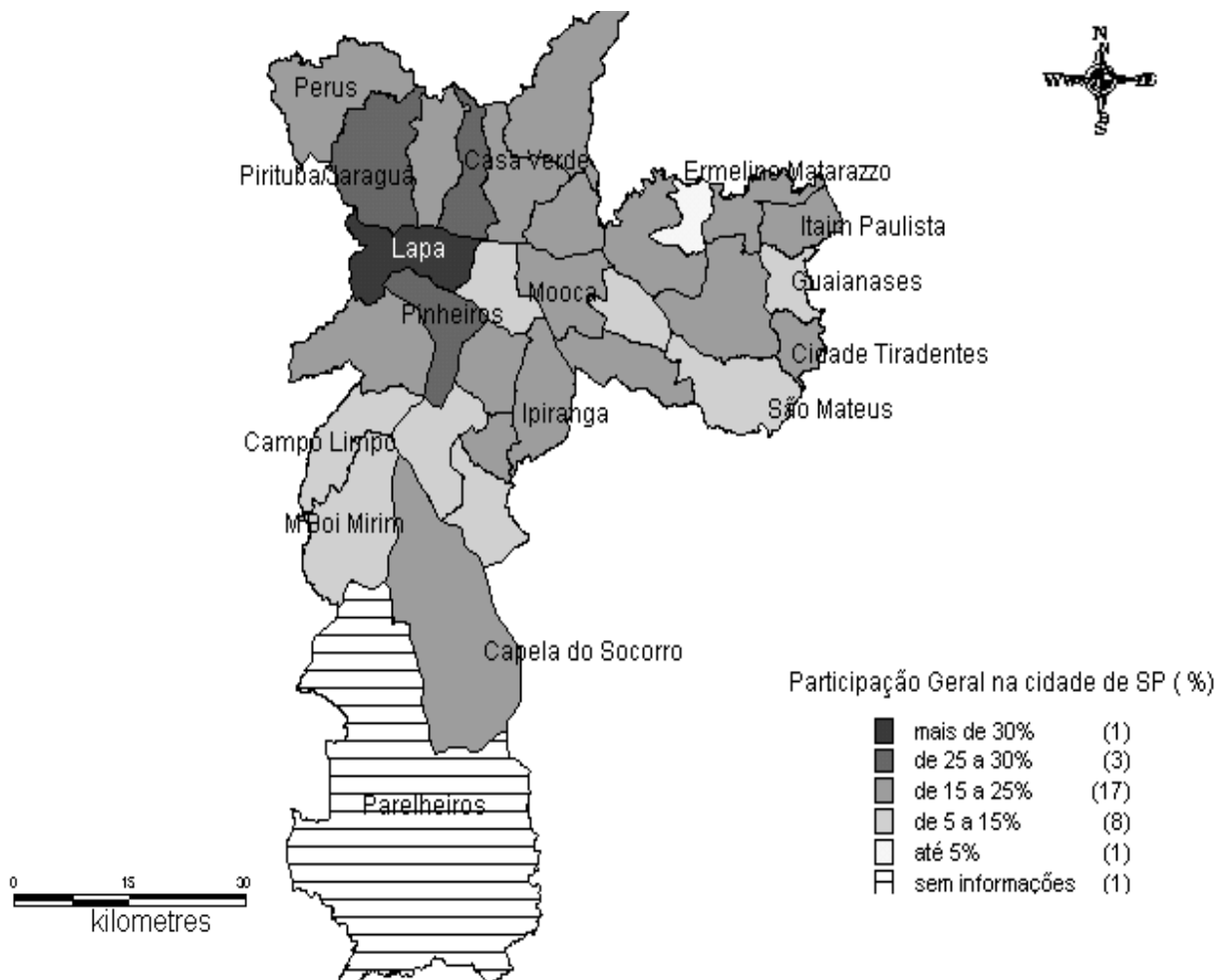


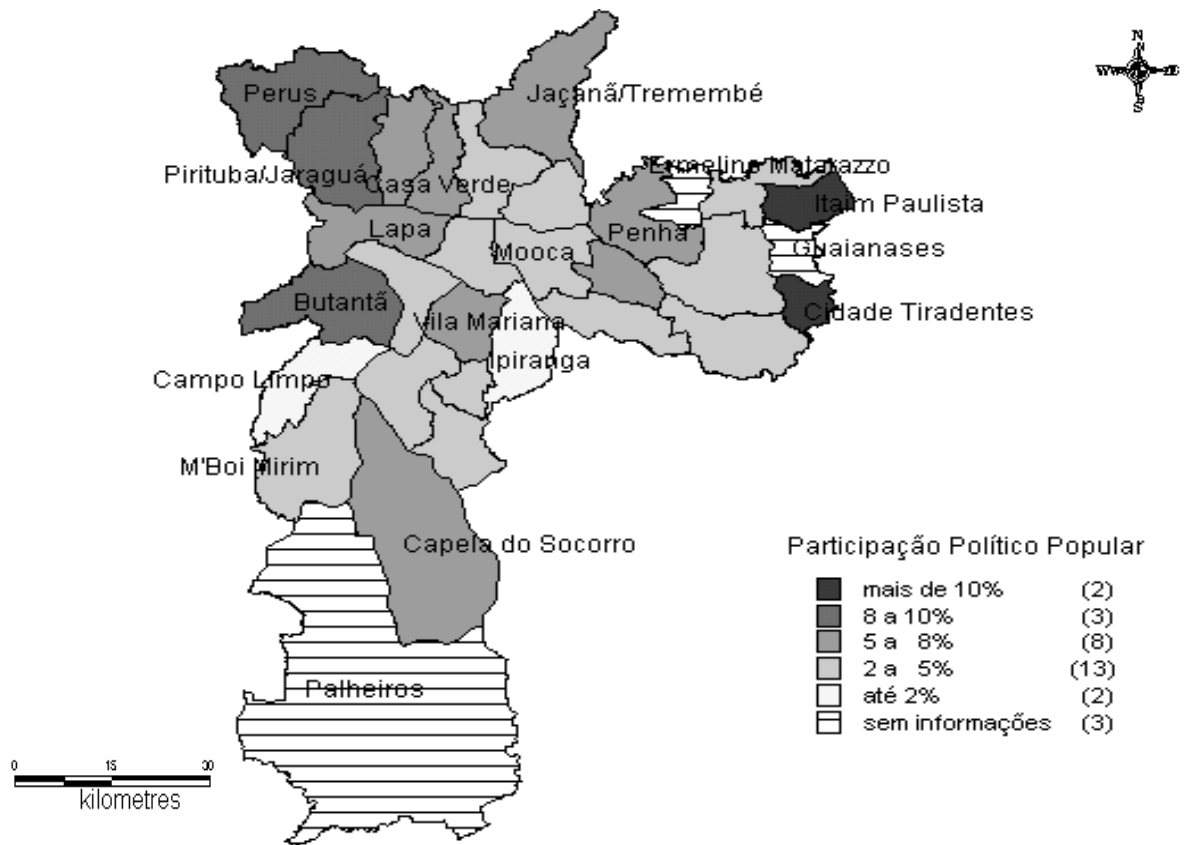
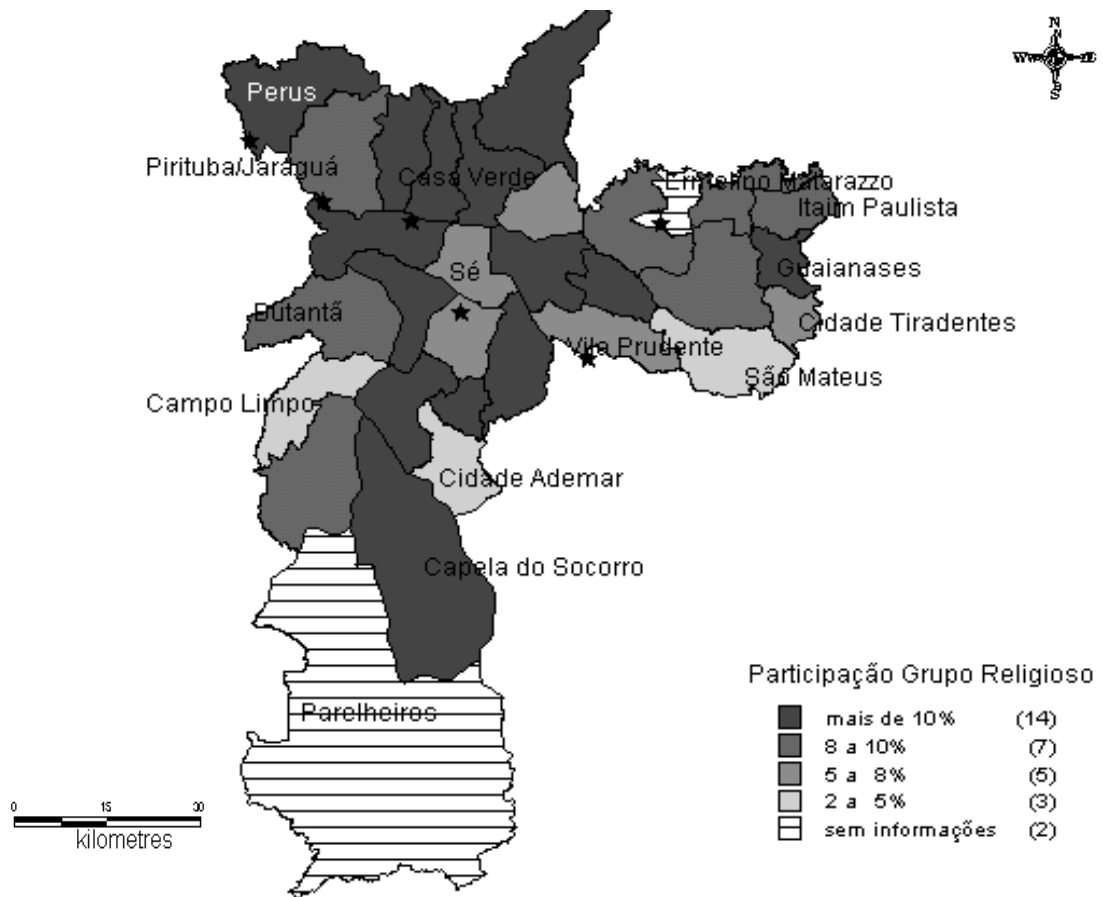
**Tabela 6: Participação em regiões selecionadas no município de São Paulo**

<b>Região do município de São Paulo</b>	<b>Índice de Participação</b>
Lapa	31%
Pinheiros	28%
Pirituba	26%
Casa Verde	26%
Jabaquara	24%
Butantã	23%
Capela do Socorro	23%
Jaçanã	23%
Vila Mariana	22%
Perus	21%
Freguesia do Ó	21%
Ipiranga	19%
Santana	18%
Itaquera	16%
Guaianazes	15%
Santo Amaro	15%
M' Boi Mirim	14%
São Mateus	8%
Campo Limpo	6%

Fonte: Criterium, 2003.

- Mapas:**
- 01) Participação Geral**
  - 02) Participação Grupo Religioso**
  - 03) Participação Político Popular**





As seguintes conclusões podem ser tiradas, baseadas nos mapas:

1. Em relação a cidade de São Paulo, há um número grande de pessoas na cidade que não participam de associações civis, fato esse já conhecido. Nossos dados aportaram dois novos fatos em relação à não participação: em primeiro lugar, que uma parcela substancial (38%) dos que não participam gostaria de participar. Uma segunda questão que merece destaque é a organização dos elementos acima mencionados na dinâmica territorial. Se há um índice significativo de participação na cidade de São Paulo, esse índice não se expressa por igual em todas as regiões da cidade. Pelo contrário, os dados parecem indicar uma concentração territorial da participação. Três regiões da cidade de São Paulo têm índices de pertencimento a associações civis em torno de 25% (Lapa, Butantã e Pinheiros; Freguesia e Casa Verde e Socorro). Por outro lado, algumas regiões têm índices de participação muito inferiores à média: Campo Limpo e Boi Mirim na região sul de São Paulo, região marcada por profundas desigualdades sociais. A questão territorial tem um sub-componente que vale a pena ressaltar que é a sua variação em termos de tipos associações. Se, por um lado, a população associada na cidade de São Paulo está distribuída desigualmente no território, por outro, essa distribuição desigual parece ser ainda mais desigual quando pensamos em tipos de associações. Assim, o associativismo popular tem uma enorme concentração em algumas regiões da cidade de São Paulo, como, por exemplo, na Lapa e no Butantã, onde estão concentrados 14,2% dos participantes do associativismo popular, e em Cidade Tiradentes e Itaim Paulista onde estão concentrados 11,8% dos participantes dessas mesmas associações (vide mapa 1 acima). Por outro lado, em

regiões como a Sé, Vila Maria e Vila Prudente, estão concentrados menos de 2% dos participantes do associativismo popular, tal como mostra o mapa 2.

2. Há uma segunda conclusão mais genérica e válida também para outras cidades brasileiras sobre a presença do associativismo religioso na cidade de São Paulo. Esse parece ser o único tipo mais capilar de associativismo existente nas grandes cidades brasileiras. Ainda que seja muito difícil generalizar essas análises para outras cidades do Brasil, algumas observações podem ser feitas para capitais como Belo Horizonte e Porto Alegre. Essas são cidades que contam, segundo os dados disponíveis (Avritzer, 2000), com um associativismo comunitário melhor distribuído que na cidade de São Paulo, devido à continuidade no tempo de políticas participativas incentivadas pelo Estado. Ainda assim, para cidades onde existem mapas disponíveis como Belo Horizonte, também se percebe uma distribuição desigual do associativismo no território, mostrando que as lógicas organizativas da sociedade civil são influenciadas decisivamente por estruturas de desigualdade social. Nesse sentido, há uma dupla relação de desigualdade nas cidades brasileiras. Em primeiro lugar, a desigualdade na distribuição da renda afeta a organização social da população. Em segundo lugar, a parcela que se localiza de forma desprivilegiada na estrutura social também se localiza de forma pouco favorável no associativismo, o que afeta o seu acesso a bens e serviços públicos. Na próxima seção desse trabalho, iremos apresentar alguns dados sobre a relação entre a sociedade civil e o Estado.

### **3.Sociedade civil e Estado nas políticas públicas no Brasil Democrático**

A forma de organização das políticas públicas no Brasil democrático tem relação direta com ações da sociedade civil durante o processo constituinte e na elaboração de legislação complementar. A sociedade civil brasileira se organizou nos anos 1985, 1986 e 1987 e propôs, pela via das emendas populares, uma legislação de interação entre sociedade civil e Estado nas políticas públicas. A tabela 7, abaixo, mostra as principais emendas populares apresentadas a Assembléia Nacional Constituinte:

**Tabela 7: número de signatários das principais emendas populares apresentadas a ANC**

Legislação Trabalhista	714.351
Reforma agrária	859.693
Saúde	35.000 (160 associações)
educação pública	256.849
Organização das cidades	30.000

Fonte: Withaker,1994.

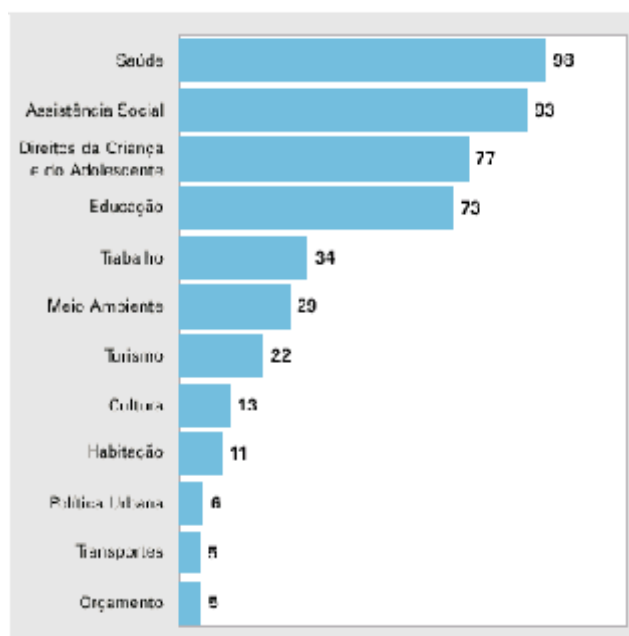
As emendas populares, algumas aprovadas e outras incorporadas no processo de construção constitucional através da sua fusão com emendas de parlamentares, geraram uma legislação participativa bastante ampla no Brasil, provavelmente sem paralelo em qualquer outro país. A constituição de 1988 abriu espaço, através de legislação específica, para as seguintes "instituições híbridas" nas quais participam sociedade civil

e Estado. No Artigo 29, Incisos XII e XIII, sobre os Municípios, ela dispõe que "[o] Município reger-se-á por lei orgânica, (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) cooperação das associações representativas no planejamento municipal [e] iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (...) cidadãos (...)". Com relação à gestão das políticas públicas, o Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII, a respeito da Seguridade Social, assegura o "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados". No Artigo 204, Inciso II, sobre a Assistência Social, prescreve a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". Finalmente, no Artigo 227, Parágrafo 1o, acerca da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, dispõe que " [o] Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)". Assim, o próprio processo constituinte se tornou a origem de um conjunto de instituições híbridas que foram normatizadas nos anos 90 tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação em nível local.

Existem hoje, no Brasil, cerca de 10.000 conselhos de políticas públicas que tiveram a sua origem no processo Constituinte e na legislação ordinária que se seguiu especialmente nas áreas de saúde, assistência social e meio ambiente. São os assim chamados conselhos setoriais. Os conselhos setoriais são mecanismos de deliberação pública criados no interior do Poder Executivo para a participação da sociedade civil,

com a presença de representantes também de provedores de serviços privados - no caso dos sistemas nacionais de assistência social e saúde. O papel dos participantes nos conselhos é deliberar, juntamente com o poder público, sobre política de saúde, exercer controle direto e regular as ações do governo. Os conselhos setoriais foram criados também em diversas áreas, e tornaram-se parte da arquitetura institucional de importantes políticas setoriais brasileiras — como educação, assistência social, criança e adolescente e saúde — a partir da regulamentação da Constituição de 1988. Por tal razão, os conselhos assumem grande importância para a efetividade de direitos sociais, na medida em que deliberam sobre as políticas públicas acima, ou seja, transformam o orçamento em ações, instrumentos e serviços concretos para a comunidade. O gráfico abaixo mostra o número de conselhos no Brasil, segundo dados do IBGE:

**Gráfico 1 – Número de Conselhos Municipais no Brasil**



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE, 2001; Pesquisa Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais – NUPASS / UFMG, 2001.



Dentre as diferentes áreas de políticas sociais nas quais existem conselhos, destaca-se a área da saúde, obrigatória para o repasse de recursos nacionais para o setor. As principais características dos conselhos de saúde são: o fato de ser o setor de políticas públicas participativas mais bem institucionalizado no Brasil - nesse momento, com presença em 98% dos municípios brasileiros; o fato dos conselhos serem instituídos por força de **legislação nacional, nas três instâncias da federação** (União, Estados e Municípios), que lhe conferem o maior grau de institucionalidade formal dentre as experiências participativas mencionadas; de possuírem **competências deliberativas** (têm, portanto, poder de decisão e não apenas consultivo); de constituírem uma forma de participação que funciona de maneira **regular e contínua** (e não simplesmente quando convocada); e serem compostos, na maioria das vezes, por representantes da sociedade civil **organizada** (envolve, portanto, uma participação mais complexa do que a participação individual).

Os conselhos são, hoje, uma realidade que não pode mais passar despercebida. Eles criaram, de acordo com Carvalho, “uma oferta institucional de oportunidades de participação sem precedentes na história política do país” (1997, 24). Praticamente todos os municípios brasileiros, independentemente do número de habitantes ou do nível de renda, possuem hoje pelo menos um tipo de conselho. E, dentre eles, os conselhos de saúde apresentam maior grau de disseminação. Esta é uma das razões que justifica a escolha pela investigação de tais conselhos. Além disso, deve-se considerar que a saúde foi o setor pioneiro na institucionalização de espaços como esses, e, tendo em vista o reduzido tempo de funcionamento desses mecanismos, eles poderiam fornecer elementos para análise de uma atuação mais consolidada - se é que seria possível usar esse termo

para uma experiência com esse grau de institucionalidade, abrangência e penetração em um dos poderes tradicionalmente mais centralizados da trajetória política brasileira. Segundo, porque inovou também pela composição paritária dos usuários em relação aos demais segmentos. Essa composição está centrada numa tentativa de reverter prioridades, de modo a dar representatividade e maiores chances de efetivação de demandas e direitos de setores mais carentes da população.<sup>2</sup>

No entanto, se temos todos esse elementos de um êxito relativo da institucionalização de formas de participação na saúde, temos diferentes motivos para questionar a possibilidade de generalização desse mecanismo distributivo.

Em primeiro lugar, há um diferencial significativo no que diz respeito ao grau de institucionalização dos conselhos nas regiões sul e sudeste, por um lado, e nas regiões norte e nordeste por outro, tal como mostra a Tabela 8 abaixo. Nesse sentido, mesmo no caso da saúde, no qual o grau de institucionalização é maior, ainda há um diferencial significativo:

---

<sup>2</sup> No Brasil, a proposta participativa na saúde surge em oposição a um modelo de assistência privatista e excludente, e a incorporação de atores mais excluídos é uma das principais demandas do modelo de SUS, encampado pela Constituição de 1988. Neste sentido, vide CARVALHO, 1995.

**Tabela 8**

<b>Conselhos Municipais no Brasil (2001) - distribuição espacial e diferencial de institucionalização</b>			
<b>Área de atuação do conselho</b>	<b>região em que aparece com</b>		<b>Diferencial entre regiões maior/menor ocorrência</b>
	<b>maior ocorrência</b>	<b>menor ocorrência</b>	
Saúde	Sul (99%)	Nordeste (97%)	2%
Assistência Social	Sul (96%)	Nordeste (92%)	4%
Direitos da Criança e do Adolescente	Sul (91%)	Nordeste (66%)	25%
Educação	Sul (79%)	Norte (63%)	16%
Meio Ambiente	Sul (40%)	Nordeste (14%)	26%

Fonte: IBGE - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

Em segundo lugar, o fato dos conselhos de saúde terem uma maior institucionalização não nos diz nada sobre outros critérios de sucesso enumerados acima, isso é, esses conselhos têm sido eficazes em aumentar o acesso aos serviços de saúde e democratizar o acesso dos atores sociais de baixa renda a essas políticas? Há um diferencial entre o grau de democratização da gestão entre os conselhos das diferentes regiões? Há o mesmo grau na democratização do acesso aos serviços nas diferentes regiões? Ainda não existem pesquisas que nos permitam responder a essas questões.

Em terceiro lugar, há o problema do impacto distributivo dos arranjos participativos. Não existem dados agregados para o Brasil sobre como a participação nas políticas sociais afeta índices de pobreza. No entanto, há um dado sobre o IDH das cidades com

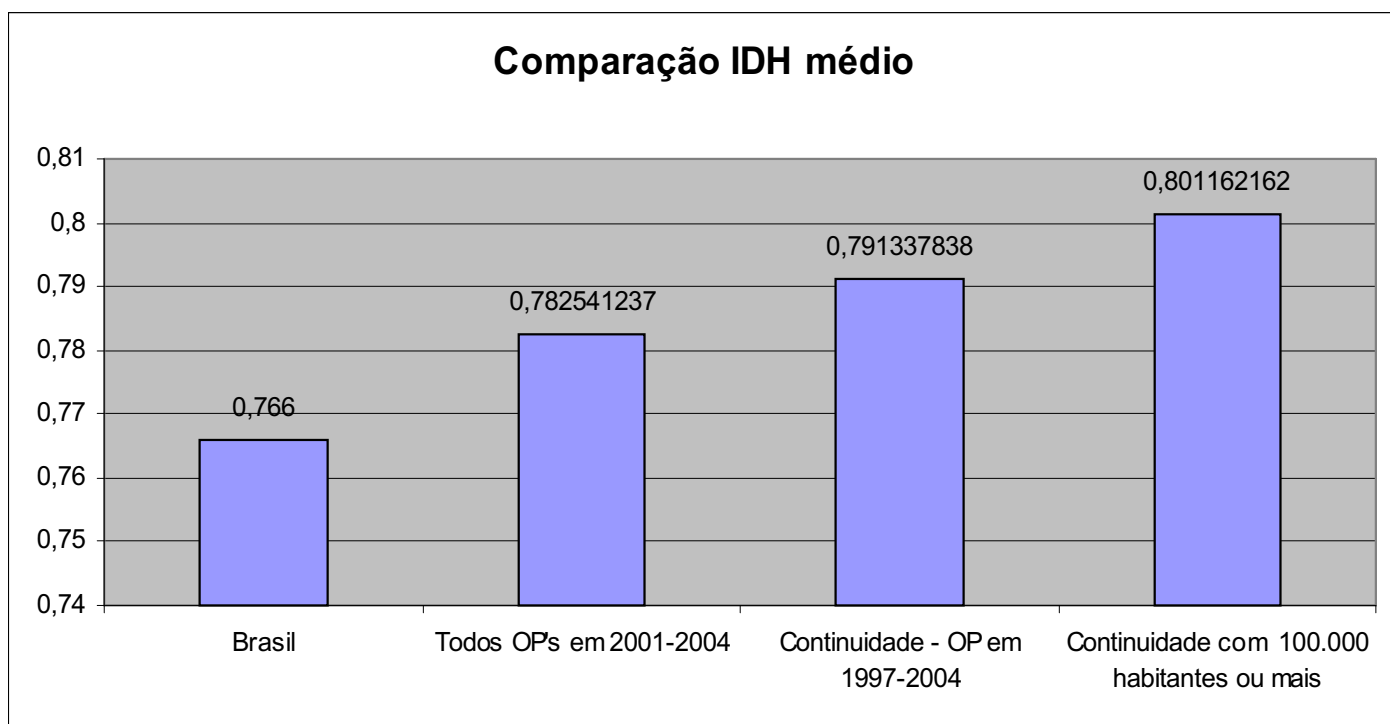


Gráfico 2: IDH das cidades com mais de 100.000 habitantes com OP

mais de 100.000 habitantes que praticaram o orçamento participativo entre 2000 e 2004.

O gráfico acima mostra que essas cidades têm um IDH acima da média do IDH no país.

O gráfico acima mostra índices superiores de IDH para essas experiências e índices ainda mais altos quando há continuidade do OP por mais de uma gestão. Esse dado é consistente com a análise de Marquetti (2003) sobre Porto Alegre que é o único trabalho disponível mostrando resultados distributivos de políticas participativas na cidade. Mesmo assim, não é possível afirmar qual é a relação de causalidade entre a participação e a distribuição ou seja, se foi a participação que gerou os índices mais altos de IDH.

#### **4. Conclusão: sociedade civil e Estado nas políticas sociais**

As seguintes conclusões podem ser apontadas em relação à organização da sociedade civil no Brasil e ao papel da sociedade civil nas políticas públicas:

1 .O Brasil certamente transitou nos últimos 30 anos de uma situação de baixa densidade associativa e de uma sociedade civil praticamente inexistente na direção de uma sociedade bastante organizada e na qual a sociedade civil tem um papel nas políticas públicas. No entanto, no decorrer dessa trajetória, o Brasil manteve desigualdades nas formas de associação que refletem desigualdades mais amplas presentes na estrutura social. As regiões sul e sudeste se organizaram mais rapidamente, têm um número maior de ONG's, têm um associativismo comunitário mais organizado, especialmente nas capitais e nas cidades de médio porte. A tabela 9 abaixo com uma lista dos membros da ABONG nas diferentes regiões expressa bastante bem essa desigualdade:

**Tabela 9: ONG's filiadas à Abong em 2002**

Região	Estado	Nº de ONG's	Total
Norte	Pará	12	14
	Acre	2	
Centro Oeste	Distrito Federal	6	16
	Mato Grosso	7	
	Goiás	3	
Nordeste	Pernambuco	23	65
	Bahia	15	
	Ceará	13	
	Maranhão	3	
	Paraíba	4	
	Rio Grande do Norte	4	
	Sergipe	2	
	Piauí	1	
Sudeste	Rio de Janeiro	45	87
	São Paulo	39	
	Espírito Santo	1	
	Minas Gerais	2	
Sul	Rio Grande do Sul	11	19
	Paraná	5	
	Santa Catarina	3	

Fonte: Abong, 2002

A região sudeste, acrescida do estado do Rio Grande do Sul, representa quase 50% dos filiados à ABONG. Essa desigualdade se reproduz também no interior das grandes cidades onde, conforme foi demonstrado acima, o associativismo se organiza obedecendo a padrões de desigualdade. Seria importante o Estado oferecer incentivos

para a proliferação de associações civis nas grandes cidades nas quais ele ainda é fraco e nas regiões das grandes cidades nas quais ele se torna menos denso.

2. Em segundo lugar, há a questão temática. A sociedade civil brasileira é bastante atuante em quatro áreas: saúde, meio ambiente, questões urbanas e assistência social (aí incluindo as associações que lidam com a questão da criança e do adolescente). As formas de organização das associações que lidam com essas quatro questões são diferentes, assim como, a sua concentração em cidades e regiões. Assim, quase toda grande cidade brasileira tem uma organização na área da saúde. São Paulo tem praticamente 2.500 pessoas que atuam regularmente na área incluindo os representantes dos conselhos distritais (Schattan,2004), Belo Horizonte tem uma conferência de saúde ativa que reúne cerca de 1000 pessoas a cada dois anos. Ambas as cidades tem algumas dezenas de organizações dedicadas ao tema. Diversas outras cidades têm forte presença de movimentos de saúde e ou de movimentos comunitários. Provavelmente , são os dois movimentos mais estruturados no país.

No entanto, os tipos de associativismo se estruturam de modo bastante diferente e não é possível a partir das duas formas de associativismo mencionadas acima propor generalizações. O associativismo ligado ao meio ambiente está mais presente em algumas cidades, Rio de Janeiro e São Paulo e em alguns estados, como o Acre. Não reúne grandes contingentes como é o caso da saúde, mas tem associações muito bem estruturadas com vínculos internacionais e bom acesso a mídia. O associativismo da área de assistência social tem um outro tipo de funcionamento. Ele está melhor distribuído pelo território nacional, mas tem uma grande presença de associações

tradicionais como Rotary, Vicentinos, entre outros. Temos assim quatro áreas que se desenvolveram bastante nas últimas décadas, mas elas ainda são bastante heterogêneas entre si o que coloca problemas para a sua difusão e para o estabelecimento de parcerias com o Estado. Seria importante o Estado ter uma política comum de parceria com a sociedade civil em cada uma das áreas.

**3.** O associativismo no Brasil enfrenta dois grandes riscos. O primeiro deles constitui a tomada de associações, em especial as comunitárias, pelo tráfico de drogas. Esse risco já descrito pela literatura para o Rio de Janeiro, existe também em outras cidades como São Paulo e Belo Horizonte ainda que em menor grau. Esse autor teve informações recentes que reuniões do orçamento participativo nas últimas duas cidades ocorreram após a autorização de chefes do tráfico de drogas em alguns bairros da periferia. Uma maneira de tornar as associações mais independentes do tráfico deveria ser parte de uma política social para as áreas carentes. O segundo risco do associativismo é uma predominância total do associativismo religioso nas regiões mais carentes das grandes cidades. Ainda que não exista nada de errado no associativismo religioso, seria importante que, nas regiões de baixa renda, a população tivesse uma oferta de associações as quais poderia pertencer ao invés de ser obrigada a aderir a associações religiosas por falta de opção.

**4.** Há uma participação pontual de associações da sociedade civil em algumas políticas públicas. Saúde e assistência social se destacam das demais políticas públicas na medida em que já existe no Brasil um número grande de cidades com conselhos em operação nessas áreas. No entanto, o funcionamento dos conselhos parece variar muito entre as



idades brasileiras com a sua efetividade caindo bastante em pequenas e médias cidades. Em pesquisa recente realizada no estado de Minas Gerais, esse analista observou uma enorme variação da efetividade dos conselhos de assistência social, efetividade essa que variou fundamentalmente em relação a variável tamanho de cidade. O mesmo fenômeno deve ocorrer em outros estados ainda que não existam dados sobre o assunto. O que os dados disponíveis do IBGE apresentados acima mostram é que, mesmo no quesito existência de conselhos, há uma variação regional que não pode ser desprezada com uma maior efetividade nas regiões sul e sudeste. O que seria importante é que o estado oferecesse incentivos organizacionais mais homogêneos para a formação dos conselhos, contribuindo para uma certa homogeneização das parcerias entre Estado e sociedade civil nas políticas públicas.

Portanto, como conclusão geral podemos apontar a presença na cena política no Brasil de uma sociedade civil que se organizou autonomamente em relação ao Estado no final dos anos 1970, que reivindicou parceria nas políticas públicas nos anos 1980 e que expandiu fortemente a sua presença nessas áreas nos anos 1990. No entanto, essa sociedade civil reproduz desigualdades e heterogeneidades próprias da sociedade brasileira. Cabe ao Estado, em parceria com essa mesma sociedade civil, oferecer incentivos que possam tornar a sociedade civil brasileira mais homogênea no que diz respeito a sua presença na sociedade brasileira.

5. Em relação à perspectiva futura da participação da sociedade civil nas políticas públicas é possível afirmar que a qualidade de certas políticas públicas específicas

melhora com a participação da sociedade civil. O controle social sobre as políticas públicas nas áreas de saúde e de assistência social melhorou a partir do formato conselhos. A execução orçamentária em áreas nas quais existe parceria com a sociedade civil também parece ter melhorado. É possível também afirmar há evidências de que nos casos nos quais há participação da sociedade civil nas políticas públicas elas têm mais efeitos distributivos e de redução da pobreza. O problema é que em áreas de extrema pobreza a sociedade civil ainda é pouco organizada. Nesse sentido, seria possível afirmar que a disponibilização de recursos para uma melhor organização da sociedade civil entre os setores carentes pode ter como efeito um melhor controle social das políticas públicas e uma equalização de formas de participação que têm gerado efeitos distributivos.

## Referências Bibliográficas

Enrique Desmond Arias. Faith in Our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas. *Latin American Politics and Society*, Summer, 2004.

Avritzer, Leonardo. "Democratization and Changes in Associative Pattern in Brazil." *Latin American Politics and Society*. Fall, 2000.

Avritzer, Leonardo. *O associativismo paulistano: proposta de pesquisa apresentada a prefeitura de São Paulo*, 2002 a.

Avritzer, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton. Princeton University Press. 2002 b.

Avritzer, Leonardo e Zander Navarro. *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo. Cortez. 2003.

Avritzer, Leonardo; Recamán, Marisol; Venturi, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: Avritzer, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp. 2004.

Boschi, Renato. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice. 1987.

Bruneau, Thomas C. *Catolicismo brasileiro em época de transição*. São Paulo: Loyola, 1974.

Caldeira, Teresa. *City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California, 2000.

Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Who is the public of the participatory budgeting. Porto Alegre, 2003.

Conniff, Michel. Voluntary association in Rio: 1870-1945. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol 17:1, 1975.

Costa, Sérgio. *As Cores de Ercília*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

Criterion – Avaliação de Políticas Públicas. Pesquisa sobre cultura associativa em São Paulo. 2003.

Damatta, Roberto. *A casa e a rua : espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo-SP, Brasiliense, 1985.

Doimo, Ana Maria *A Vez e a Voz do Popular*. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1995.

Doimo, Ana Maria. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: Avritzer, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp. 2004.

Dreifus, René Armand. 1964 :a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981. 814p.

Gohn, M. d. G. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo, Editora Loyola, 1991.

Holston, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 8. Número 21. 68-98, 1993.

Kowarick, Lúcio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

Marques, Eduardo. *Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo*. São Paulo. Cebrap, 2000.

Nunes Leal, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro. Jose Olympio, 1946.

Reis, Elisa P. “Desigualdade e Solidariedade, Uma Releitura do Familismo Amoral de Banfield”. *Revista brasileira de ciências sociais*. Anpocs, n.29, p.35 - 48, 1995.

Ricci, Rudá. “Associativismo Paulistano e cultura ambivalente” In Avritzer, L. Recamán, M., Venturi, G. (orgs) *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

Rolnik, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo: Ed. Nobel. 1997.

Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo. Brasiliense, 1988.

Sanches, Felix. Orçamento participativo: teoria e prática. *Coleção Questões da Nossa Época 97*. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

Silva, M. K. *Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre, UFRGS, Departamento de Sociologia. 2001

Singer, Paulo e Brandt, Vinícius Caldeira. *São Paulo: O povo em movimento*. Cebrap. Vozes. 1980.

Tatagiba, L. “A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo” In Avritzer, L. Recamán, M., Venturi, G. (orgs) *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.

Tatagiba, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: Avritzer, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp. 2004.