

# SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRATIZAÇÃO, E EXCLUSÃO RACIAL NO BRASIL<sup>1</sup>

*Bernd Reiter*

## **INTRODUÇÃO: além da democracia formal**

Este artigo avalia o caráter democrático das organizações da sociedade civil brasileira. Procura demonstrar que somente uma sociedade civil democrática tem capacidade e potencial para aprofundar a qualidade do regime democrático existente. Isto porque um dos maiores obstáculos ao aprofundamento democrático, no Brasil, é a extrema desigualdade que marca e estrutura as relações sociais e suas instituições,

onde desigualdade e discriminação são reproduzidas de forma corriqueira. A reprodução cotidiana das desigualdades, manifesta em situações diversas, a exemplo do tratamento dispensado às empregadas domésticas,<sup>2</sup> reflete uma democratização inacabada, onde o exercício da cidadania ainda é privilégio de poucos.<sup>3</sup> Dentro dessa mesma perspectiva, a cor da pele constitui-se um dos fatores mais significativos na reprodução de privilégios de uns e da exclusão de outros.<sup>4</sup> No Brasil, à medida em que as pessoas negras são suspeitas de serem pobres e potencialmente perigosas, não somente nas interações sociais, mas também na própria negociação de

<sup>1</sup> Este artigo é fruto da pesquisa que apoiou minha tese de doutorado em ciências políticas *Racism, Democracy, and Civil Society in Brazil* (Fevereiro 2003), da City University of New York, Graduate Center. Uma versão preliminar deste paper foi publicado, com o título "Sociedade Civil Organizada e Democratização no Brasil: exclusão e a importância da qualidade dos processos", em Junho 2003, como *Working Paper* do Instituto SOCIUS, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa. Quero agradecer a João Feres, José Carlos Mamede, e Regina Gomes por seus comentários e sugestões. Bárbara Sousa ajudou na coleta de dados sobre as ONGs Baianas. Este trabalho recebeu apoio financeiro da *Spencer Foundation*, *Ford Foundation*, e *Rockefeller Foundation*. Durante minha pesquisa trabalhei para Marilyn Gittell, diretora do *Howard Samuels Center*. Seu apoio foi crucial para a realização desta pesquisa.

<sup>2</sup> Os trabalhos de Kofes (2001) e Twine (1997), entre outros, analisam a dinâmica das relações sociais estabelecidas entre patroas e domésticas, apontando para sua dimensão racial.

<sup>3</sup> Caldeira (2000) e Pinheiro (1997) mostraram como boa parte da população brasileira é violentamente mantida às margens do exercício de direitos. Esta lógica baseia-se no trabalho básico de T.H. Marshall (1950), que demonstrou uma expansão gradual de direitos, começando pelos direitos civicos e terminando por atingir os direitos políticos e sociais.

<sup>4</sup> Guimarães, 1996.

quem é cidadão a cor da pele funciona como indicador de quem tem direitos e quem não os tem.

Para muitos autores, a sociedade civil é o lugar *par-excellence* de aprofundar regimes formalmente democráticos.<sup>5</sup> Influenciados pelos trabalhos de Antônio Gramsci e Jürgen Habermas, estes autores argumentam que a sociedade civil é uma esfera potencialmente livre do controle social que domina a economia e o Estado moderno, podendo assim constituir-se numa esfera contra-hegemônica. Desta forma, caberia às organizações da sociedade civil a tarefa de institucionalizar espaços democráticos inclusivos que se contraponham às relações de paternalismo, dependência e discriminação raciais vigentes.

Neste artigo procuro justificar este raciocínio. Parto da análise do vínculo que potencialmente pode unir sociedade civil e democracia, apontando para o caráter condicional desta relação. Procuro demonstrar que nem sempre, e nem todo tipo de sociedade civil é capaz de aprofundar regimes democráticos. Argumento que a teoria não é suficiente para apreender a relação entre sociedade civil e democracia, e que esta depende de avaliações apoiadas em dados empíricos. A operacionalização dessas análises, se faz a partir das ONGs (Organizações Não Governamentais), por constituírem-se um dos fenômenos mais visíveis da sociedade da sociedade civil brasileira contemporânea. Adiante passo a especificar as condições desta relação, concluindo com alguns dos achados da minha pesquisa sobre ONGs baianas, efetuada em 2001.

## DEFINIÇÕES

Os argumentos deste trabalho estão organizados a partir dos conceitos centrais de: *aprofundamento democrático* ou *democratização*,

*ação*, *sociedade civil*, e *racialização*. Embora entendendo que os problemas aqui abordados não se resolvam exclusivamente no plano das definições, reconheço este esforço teórico necessário ao enquadramento teórico deste artigo.

*Aprofundamento democrático* é um conceito usado por autores como Barber (1984) ou Rueschemeyer (1998) e tem uma conotação normativa. Regimes democráticos, segundo estes autores, se baseiam em relações sociais democráticas, principalmente na igualdade entre os cidadãos, e procuram diminuir a distância entre as elites políticas e povo. Partindo da compreensão “clássica” (republicana) de que a legitimidade democrática é sustentada pela soberania do povo, a democracia contém um caráter utópico e um eterno desafio de cada vez mais diluir o poder de mando, envolvendo o povo no seu exercício. Usarei o termo *democratização* para indicar o caráter processual e progressivo do aprofundamento democrático.

*Sociedade civil* é um termo que, dados os múltiplos usos ao longo do tempo perdeu clareza do seu significado. Alguns autores vêm na sociedade civil, e no capital social produzido no seu interior, uma variável explicativa central ao “bom funcionamento” de instituições democráticas (e. g. Keane 1998 e Putnam 1993, 2000). Outros argumentam que a atenção que a sociedade civil recebeu nos últimos anos integra um discurso neoliberal que procura justificar o desmantelamento do Estado de bem estar social. Para estes autores, Organizações Não Governamentais (ONGs) desviam dinheiro de organizações populares para as mãos de grupos que representam interesses privados, freqüentemente formados por profissionais altamente organizados e articulados (e.g. Skocpol e Fiorina 1999, Mamdani 1996, Arellano-Lopez e Petras 1994). Assim, dependendo das posições ideológicas dos autores, usam-se terminologias diferentes e atribuem-se características distintas à sociedade civil. Expressando essas nuances, alguns autores, ao tratarem da sociedade civil, referem-se às associações de bairro, organizações populares, mo-

<sup>5</sup> E.g. Linz; Stepan 1996, Rueschemeyer et. al. 1998, Avritzer 2002, Warren 2001, Cohen; Arato 1995, Keane 1998, Alvarez et. al. 1998.

vimentos sociais, ONGs, Comunidades de Base, ou a grupos de defesa de direitos. Já outros, como Bresser Pereira (1998, 1999) e Mintzberg (1996), por exemplo, incluem nesta acepção os grupos de interesse, bibliotecas públicas, universidades, hospitais e outros grupos semelhantes. Há, ainda, aqueles que argumentam que a “sociedade civil” não existe como fenômeno empírico (Meiksins Wood 1999 e Markovitz 1998, 1999). Com Karl Polanyi, estes autores defendem que o mercado nunca existiu separado do Estado e que, neste sentido, o que se chama sociedade civil estaria igualmente dominada por interesses privados.

No âmbito acadêmico os discursos a este respeito amadureceram, reconhecendo amplamente que nem todos os tipos de organizações que atuam na esfera da sociedade civil avançam efetivamente nas metas democráticas. Nancy Rosenblum (1998), por exemplo, argumenta que, de acordo com uma definição estrutural (aberta, e não-normativa), grupos nazistas e outras organizações antidemocráticas pertencem igualmente a esta esfera. Sheri Berman (1997) também demonstrou que uma sociedade civil numerosa e densa não garante necessariamente a durabilidade democrática. Um avanço importante nesta discussão foi o reconhecimento de que sociedade civil não é necessariamente virtuosa, onde os processos excludentes da sociedade abrangente seriam automaticamente eliminados. Autoras feministas, como Jane Mansbridge (1990) e Nancy Fraser (1997), chamam atenção para o fato de que na maioria das sociedades ocidentais a sociedade civil dominante foi historicamente reservada aos homens brancos e, ao mesmo tempo argumentam que em muitos lugares outras esferas públicas e civis existiram ao lado da sociedade civil dominante.

De modo geral, os avanços na discussão sobre sociedade civil apontam para duas direções. Primeiro, fica claro que o conceito de sociedade civil é demasiado amplo, abrangendo muitos tipos de organizações e fenômenos diferentes. Segundo, fica explícito que a relação en-

tre sociedade civil e democracia não é direta e nem necessariamente positiva. Uma vez que a diversidade interior da sociedade civil foi reconhecida, várias tentativas de se estabelecer tipologias das associações e organizações da sociedade civil foram empreendidas; e. g. por Warren (2001), Miszlivetz e Jensen (1998, em Rueschemeyer, Rueschemeyer, e Wittrock), Alvarez e Schild (1998, em Alvarez, Dagnino, e Escobar) e Stolle e Rochon (1998). O problema de todas essas tipologias é que elas decidem *a priori* quais grupos integrariam a sociedade civil, o que reduz em grande parte sua utilidade analítica. Neste sentido, a avaliação do impacto democratizante da sociedade civil não pode ser definida *a priori* e de forma geral, mas tem que resultar de um esforço empírico e é dependente de um contexto histórico-institucional específico.

Para podermos nos aproximar deste fenômeno, é necessária uma definição que norteie este trabalho. A definição “estrutural” de Salamon (1997) constituiu-se, então, num ponto de partida para a compreensão da sociedade civil *organizada*, que o autor define como grupos de pessoas que são:

1. Organizados, isto é, até certo ponto institucionalizados;
2. Privados, ou seja, institucionalmente separados do governo;
3. Sem fins lucrativos, isto é, não geram lucros para seus proprietários nem para os seus diretores;
4. Autogovernados, quer dizer, capazes de controlar de forma autônoma as próprias atividades;
5. Voluntários, quer seja, envolvendo a participação voluntária de grau significativo na gerência das suas atividades ou no manejo dos seus negócios.<sup>6</sup>

Por fim, o terceiro conceito importante para este trabalho é *racialização*. Baseando-me nos trabalhos teóricos de autores como Howard

<sup>6</sup> Salamon, 1997, p. 33.

Winant (2001) e Paul Gilroy (2000), o termo *racialização* aponta para uma forma de interpretar e reproduzir realidades sociais, usando a cor da pele como elemento norteador. Na medida em que a noção de “raça biológica” perdeu aceitação acadêmica após o regime nazista, práticas sociais de alocação e defesa de privilégios encontraram outras vias de justificação ideológica. Estas variam, por exemplo, do caso das pessoas que são discriminadas por serem “culturalmente muito distantes” (o preferido para justificar a exclusão de não-cristãos, africanos e turcos na Europa contemporânea) para a negação total do direito de ser diferente, situação verificada no Brasil onde oficialmente “todo mundo é igual,” mas onde predomina ao mesmo tempo uma absoluta hegemonia cultural europeia e a mobilidade social depende da capacidade de emular padrões culturais europeus, como demonstram os trabalhos de autores como Abdias do Nascimento (in Hamilton *et.al.* 2001), Antônio Sérgio Guimarães (1996) e Anani Dzidzienyo (1995). Qualquer que seja o caso, populações brancas conseguiram criar e defender privilégios frente a grupos não-brancos. *Racialização* aponta, ainda, para os mecanismos usados na sustentação de que ser branco é ao mesmo tempo *normal* e a *norma* segundo a qual o não-branco deve ser medido e avaliado. Inspirado pelo trabalho seminal de Michel Foucault (1995), homens brancos, criando e usando métodos “científicos” tais como a craneologia e outros semelhantes, foram capazes de se definir como “normais”, criando, assim, a categoria dos exóticos “outros”, que a partir daí serão comparados à cultura branca ocidental. No Brasil, como em outros países, estes processos criaram uma sombra acima de populações não-brancas e uma suspeita profunda das suas capacidades civilizatórias.<sup>7</sup>

## SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E DEMOCRATIZAÇÃO

Uma vez que se aceitem estas definições, levantamos algumas perguntas:

1. Por que a sociedade civil organizada (e não o Estado ou a economia) tem a capacidade de democratizar regimes formalmente democráticos?
2. Quais são as condições que governam a realização deste potencial? Será que todos os grupos da sociedade civil organizada têm o mesmo potencial de democratização e, se não, quais são os critérios que permitem uma distinção?

Para responder a estas questões o primeiro passo consiste em examinar a relação entre sociedade civil e democracia. Jürgen Habermas é o autor que mais trabalhou sobre este tema.<sup>8</sup> Ele destaca a sociedade civil como o lugar onde um discurso orientado pelo consenso pode emergir e potencialmente escapar da lógica de controle que domina os sistemas econômicos e as burocracias modernas. Em *Between Facts and Norms* (1998), Habermas argumenta que

The core of civil society comprises a network of associations that institutionalize problem-solving discourses on questions of general interest inside the framework of organized public spheres. These “discursive designs” have an egalitarian, open form of organization that mirrors essential features of the kind of communication around which they crystallize and to which they lend continuity and permanence.<sup>9</sup>

Segundo sua *Teoria de Ação Comunicativa* (1984/89), a sociedade civil tem a capacidade de criar, apoiar e, ultimamente, de institucionalizar e expandir realidades democráticas (ou *lifeworlds*) e assim alterar realidades cotidianas exclusivas por sua capacidade de institucionalizar

<sup>7</sup> A noção de que brancos são automaticamente civilizados tem raízes profundas nos tempos coloniais. Lilia Moritz Schwarcz (1999) descreveu esse processo no Brasil e Mahmood Mamdani (1996) para a África do Sul.

<sup>8</sup> Embora Habermas não tenha nenhum livro específico sobre sociedade civil, são várias as referências que ele faz, em diversos textos. Suas reflexões sobre sociedade civil também inspiraram os trabalhos de autores como Jean Cohen e Andrew Arato (1995), que dedicaram todo um livro ao tema.

<sup>9</sup> Habermas 1998, p. 367.

*ideal speech situations*.<sup>10</sup>

*Contra-públicos subalternos* (Fraser, 1997), ou *esferas públicas contra-hegemônicas* (Dawson, 1994) podem ser criados por este mecanismo. De acordo com Laclau e Mouffe (1985), a democratização requer a proliferação de espaços democráticos, onde grupos excluídos podem fortalecer a si mesmos. Tal possibilidade baseia-se na compreensão da realidade como socialmente construída pelos processos de interação e pela fala entre os atores.<sup>11</sup> Nesta lógica, o sucesso da mudança democrática depende da suficiente acumulação de “poder comunicativo” (Arendt, 1970), capaz de sobrepujar gradualmente as realidades atuais exclusivas mantidas assim pelo uso de poder e violência.

Este potencial é importante porque as desigualdades, além de trabalharem na superfície de práticas discriminatórias, são também usualmente integradas ao senso comum de uma sociedade e estabelecem assim formas de compreensão e reprodução da realidade cotidiana. Gramsci (1999) explica que o senso comum é caracterizado pelas crenças tidas como “óbvias” que escondem interesses de grupos dominantes, servindo assim para manter um controle hegemônico. O senso comum escapa à análise crítica, porque é um conhecimento não-refletido e que na verdade ajuda a “fazer sentido” à vida cotidiana. Stuart Hall (1979) explicou este fenômeno com mais precisão:

O que passa por ‘senso comum’ na nossa sociedade – o resíduo de sabedorias consensuais, comumente concordadas e absolutamente básicas – ajuda-nos a classificar [...] o mundo em termos simples mas significativos. O senso comum, precisamente, não requer raciocínio, argumento, lógica, pensamento: está disponível espontaneamente, completamente reconhecível, largamente compartilhado. Sente-se, de fato, como se sempre estivesse aí, como a sedimentada sabedoria básica sobre ‘raça’, uma forma ‘natural’ de sabedoria, cujo conteúdo mudou muito pou-

co com o passar do tempo. O senso comum, entretanto, tem um conteúdo e uma história. (...) É precisamente sua qualidade ‘espontânea’, sua transparência, seu caráter ‘natural’, sua recusa de se expor ao exame das premissas no qual é fundado, sua resistência de mudar ou de ser corrigido, além do efeito de ser reconhecido instantaneamente, e o círculo fechado em que se move, que torna o senso comum ao mesmo tempo ‘espontâneo’, ideológico e inconsciente.<sup>12</sup> [tradução do autor]

Apontando para as injustiças que se escondem atrás do véu da normalidade no âmbito do senso comum, Hall também aponta para sua funcionalidade na manutenção de uma ordem opressiva. Uma vez normalizada, a opressão não é mais visível e torna-se, portanto, difícil de mudar. Gramsci chamou atenção a esta dimensão de realidade cotidiana opressiva que trabalha no interesse dos opressores. Ele usou o termo “hegemonia cultural” para explicar esta realidade. Hegemonia cultural refere-se à capacidade das frações da sociedade que se beneficiam de uma ordem injusta de elevá-la para “a realidade” de todos que compartilham o mesmo sistema de referências. O *status quo* e as formas bem aceitas, “como as coisas são”, escondem processos de construção histórica e interesses poderosos que reforçaram a ordem existente.

A sociedade civil, de acordo com Habermas, proporciona espaços onde os cidadãos podem se encontrar voluntariamente e dispor de possibilidades para redefinir, de forma discursiva, seus *lifeworlds*, entendidos como repositórios de interpretações transmitidas culturalmente e organizadas lingüisticamente (Habermas, 1989). Potencialmente livre das forças controladoras do mercado e do Estado, e dado que as pessoas não se reúnem com a finalidade de acumular poder e dinheiro, tais grupos podem superar conceitos de um senso comum hegemônico – mesmo que só temporariamente e dentro do círculo restrito da sua reunião espontânea ou da sua organização civil. O potencial de temporariamente eliminar conceitos ou valores próprios a um senso comum hegemônico, marcado pela exclusão e

<sup>10</sup> *Ideal Speech Situations* são situações de encontro e diálogo onde prevalecem os argumentos racionais e interesses gerais são postos em frente de interesses particulares. Distorções causadas por desequilíbrios de poder devem ser evitadas e postas em discussão, os participantes assumindo posturas de auto-reflexividade e reciprocidade.

<sup>11</sup> Berger e Luckmann, 1966.

<sup>12</sup> Hall, 1979, p. 325.

desigualdade, e substituí-lo por uma interação democrática baseada nos princípios de igualdade e justiça é importante porque tanto impactua sobre os indivíduos participantes como tem efeito sobre a própria reprodução destes princípios, na sociedade.

Em última instância, a legitimidade democrática se apóia no consenso público e é justamente dentro da sociedade civil que este consenso democrático pode ser reproduzido. Portanto, o impacto democratizante da sociedade civil depende da proliferação de espaços democráticos e da acumulação resultante do “poder comunicativo” (Arendt, 1970). O poder comunicativo tem o potencial de expandir e influenciar outras esferas da sociedade, inclusive o Estado. Laclau e Mouffe (1985) argumentaram que a mudança democrática resulta da “multiplicação de espaços políticos e da prevenção da concentração de poder em um só lugar”.<sup>13</sup> Em outras palavras, a expansão gradativa de espaços democráticos, onde o poder não é organizado de forma hierárquica, mas é diluído formal e processualmente, tem o potencial de promover uma “transformação verdadeiramente democrática da sociedade”.<sup>14</sup>

Uma vez reconhecido o potencial democratizante da sociedade civil organizada, resta argumentar a segunda pergunta posta acima: Quais são as condições que regem a realização deste potencial? Será que todos os grupos da sociedade civil organizada têm o mesmo potencial de democratização e, se não, quais são os critérios que permitem uma distinção?

### **A DIVERSIDADE DE GRUPOS DA SOCIEDADE CIVIL E O POTENCIAL DEMOCRATIZANTE DIFERENCIADO**

Como assinalai acima, o discurso acadêmico sobre a sociedade civil amadureceu na

medida em que se reconheceu recentemente mais amplamente que nem todo tipo de grupo da sociedade civil contribui igualmente para a realização de metas democráticas.<sup>15</sup> Segundo Nancy Rosenblum (1998), de acordo com uma definição estrutural de sociedade civil<sup>16</sup>, focalizada apenas no seu caráter não-governamental, organizações antidemocráticas também pertencem a ela. Por outro lado, uma sociedade civil densa e ativa também não garante a persistência nem a qualidade de um sistema democrático. Algumas democracias não persistiram apesar de possuírem uma rede densa de organizações civis, como era o caso da República de Weimar.<sup>17</sup> As regiões do norte de Itália, apesar do alto grau de civilidade que Robert Putnam (1993) lhes atribuiu, foram as primeiras a abraçarem o fascismo.<sup>18</sup> Assim, os avanços na discussão sobre sociedade civil apontam para a necessidade de distinguir-se as diferentes organizações que aí estão incluídas. Ademais, como já dissemos anteriormente a sociedade civil também não é necessariamente plena de virtuosidades, como uma grande família feliz, onde os processos excludentes que caracterizam a sociedade mais ampla não existiriam automaticamente. Na maioria das sociedades ocidentais, a sociedade civil predominante foi reservada aos homens brancos.<sup>19</sup> Outras esferas públicas, “contra-hegemônicas” sempre existiram paralelamente às sociedades civis do-

<sup>15</sup> Uma vez que a diversidade interna de qualquer sociedade civil foi reconhecida, várias tentativas foram realizadas, por exemplo, por Warren (2001), Miszlivetz e Jensen (1998, em Rueschemeyer, Rueschemeyer e Wittrock), Alvarez e Schild (1998, em Alvarez, Dagnino e Escobar) e Stolle e Rochon (1998) para estabelecer tipologias de associações, organizações da sociedade civil e ONGs, na tentativa de dar conta desta diversidade. Miszlivetz e Jensen criaram categorias baseadas em diferentes atividades de ONGs e Warren os distinguiu baseado nas diferentes formas como as organizações da sociedade civil se constituem. Stolle e Rochon argumentaram que apesar de sua diversidade em termos de campos de ação, todas as associações criam capital social.

<sup>16</sup> Aberta e não normativa

<sup>17</sup> Sheri Berman 1997.

<sup>18</sup> Fiorina (Skocpol; Morris, 1999).

<sup>19</sup> Jane Mansbridge (1990) e Nancy Fraser (1997).

<sup>13</sup> Laclau and Mouffe, 1985, p. 178.

<sup>14</sup> Ibid.



minantes.<sup>20</sup> O mesmo é verdade para a sociedade civil brasileira, que sempre excluiu os afro-brasileiros de participarem em condições de igualdade na esfera pública dominante.<sup>21</sup> Organizações políticas e culturais afro-brasileiras funcionaram, desde a época colonial, como espaços para uma sociedade civil contra-hegemônica e alternativa de negros excluídos.<sup>22</sup>

Mas esta diferenciação requer um embasamento teórico sólido, capaz de proporcionar uma justificativa que permita reconhecer as suas variáveis relevantes. O educador Paulo Freire, ofereceu uma teoria de “práxis democrática”, embasada em teorias marxistas, especialmente a partir de Gramsci, que estabelece critérios que permitem a avaliação empírica de organizações da sociedade civil. Localizando o obstáculo do aprofundamento democrático no Brasil através de sua exclusão persistente, da persistente desigualdade social, e na opressão de amplos setores da sociedade, Freire argumenta que uma ação que visa a libertação dos oprimidos “deve ser uma ação pedagógica, no sentido autêntico da palavra, e, portanto, uma ação *com* os oprimidos.”<sup>23</sup> De acordo com ele, uma ação que vise a libertação dos oprimidos deve se basear numa “práxis democrática”, o que significa que ela deve ser democrática nos seus *meios* e nos seus *fins*.

Em outras palavras, organizações da sociedade civil devem perseguir *fins* democráticos com *meios* democráticos se realmente querem contribuir para sobrepujar a exclusão e substanciar a democracia brasileira. Organizações democráticas da sociedade civil devem constituir espaços democráticos em termos de representação, participação e tomadas de decisões coletivas para poder clamar que eles efetivamente contribuem para o aprofundamento de um regime democrático. Devem, em outras palavras, substituir uma realidade excludente, marcada por

interações paternalistas, por interações que permitam aos excluídos ganhar voz e poder. Em última análise, é a qualidade democrática dos processos internos que decide sobre o caráter democrático de uma organização, pois é através dela que se criam e se mantêm realidades e *life-worlds* democráticos e inclusivos.

Reconhecendo que a construção da exclusão no Brasil usa gênero e raça como ferramentas ideológicas para excluir certos grupos da execução dos seus direitos cidadãos, a representação e a participação ativa de afro-brasileiros, mulheres e indígenas torna-se um *test case* altamente significativo para a avaliação da práxis democrática de organizações da sociedade civil brasileiras. Nenhuma organização da sociedade civil pode reivindicar ser inteiramente democrática, mesmo que avance em metas democráticas altamente desejáveis, se ela exclui afro-brasileiros, indígenas e mulheres de participarem como membros iguais. Mas a práxis democrática requer mais que somente representação. Requer, também, a criação de espaços verdadeiramente democráticos de interação e discurso democrático, onde grupos historicamente excluídos e marginalizados encontrem possibilidades de poder falar e de serem ouvidos, ganhando com isso a possibilidade de “recuperar e afirmar sua humanidade” (Freire).

## O POTENCIAL DEMOCRÁTICO DE ONGS BAIANAS: representação e participação de negros

### A amostra

Orientado pela “*práxis democrática*,” acima esboçada, deduzi que somente as ONGs onde representantes de grupos historicamente excluídos e discriminados encontram um lugar e uma voz iguais aos demais participantes têm o potencial de constituir realidades democráticas inclusivas. Uma vez que o *status* de igual é negado a

<sup>20</sup> Jane Mansbridge demonstrou que nos Estados Unidos as igrejas negras sempre se constituíram como sociedades civis contra-hegemônicas para afro-americanos excluídos.

<sup>21</sup> Michael Hanchard (1994a e 1994b).

<sup>22</sup> Kim Butler, 1998; Julio Braga, 1995.

<sup>23</sup> Freire, 1989, p. 53.

vários grupos, ao passo em que o racismo vem se revelando como uma dimensão das mais efetivas de exclusão, no Brasil, decidi focalizar minha pesquisa sobre a qualidade da representação e da participação do negros na sociedade brasileira, a partir de uma pesquisa de campo sobre as ONGs ativas na cidade de Salvador durante sete meses, em 2001. A hipótese que resultou das minhas reflexões teóricas era que somente as ONGs nas quais Afro-Brasileiros encontram espaços onde são reconhecidos como negros (e que não tenham que usar estratégias de embranquecimento para serem respeitados) e onde *encontrem status e voz igual aos demais participantes, possam se criar “ideal-speech situations”,* capazes de constituir espaços democráticos e contra-hegemônicos.

Para operacionalizar este conceito, avaliei a representação dos Afro-Brasileiros em camadas mais elevadas das hierarquias internas e sua participação efetiva nas tomadas de decisão coletiva dessas ONGs, uma vez que o paternalismo é um dos traços mais comuns ao racismo brasileiro particularmente manifesto.

Ao todo identifiquei 29 grupos que se auto-declararam “ONG” sediadas e ativas no estado da Bahia. Deste total, 12 grupos estavam ativos fora de Salvador, ou em áreas rurais. Alguns grupos se recusaram a colaborar com minha pesquisa ou estavam temporariamente inativos – o que resultou, enfim, numa amostra de 17 ONGs baianas consolidadas, com mais de dois anos de atividades continuadas:<sup>24</sup>

1. CEADE - Centro Ecumênico de Apoio ao Desenvolvimento

<sup>24</sup> Embora Landim (1997) tenha calculado um total de 5.000 ONGs Brasileiras e Adulis (1998) tenha registrado 800, somente na região do Amazonas, apenas um total de 251 ONGs estava associada à ABONG, em 2002. A Bahia tem um contingente relativamente pequeno de ONGs associadas, comparada a outros estados com populações semelhantes, somando um total de 21 sócios. A grande diferença entre o número total de ONGs e o número de ONGs registradas na ABONG se deve ao fato de que a ABONG exige o pagamento de uma taxa anual de 0.15% do orçamento do ano prévio; atividade continuada e publicamente reconhecida de pelo menos 2 anos; e o envio regular de documentos, certificando estatuto legal, objetivos, atividades, entre outros. Os sócios da ABONG, portanto, constituem-se aqueles grupos mais consolidados.

2. CECUP - Centro de Educação e Cultura Popular
3. CEDECA, Bahia - Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia
4. CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviços
5. Cipó - Comunicação Interativa
6. Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador
7. CRIA- Centro de Referência Integral para a Adolescência
8. Didá Escola de Música
9. Grupo Ambientalista da Bahia – Gambá
10. Grupo Cultural Olodum
11. Grupo Cultural Bagunção
12. Liceu de Artes e Ofícios da Bahia
13. Movimento pela Paz Valter Hufnagel
14. Movimento de Intercâmbio Artístico Cultural (MIAC)
15. Ilê Aiyê
16. PRACATUM
17. Projéto Axé

### Representação de negros/os

Todas as 17 ONGs trabalhavam quase exclusivamente com pessoal remunerado, seja em tempo integral ou parcial. Focalizei minha atenção nestes grupos, uma vez que são eles que interagem de forma cotidiana e rotineira. Embora algumas ONGs trabalhem com voluntários, a presença e participação destes não tem caráter contínuo e eles não partilham as decisões coletivas. Todas as ONGs apresentavam estruturas de organização semelhantes, nas quais realizava-se uma assembléia geral uma ou duas vezes por ano, elegia-se uma mesa de diretores que, na maioria das vezes, não eram remunerados e tinham pouca influência nas atividades cotidianas. A maioria dos grupos contratava um “coordenador” que, efetivamente, gerenciava a ONG. A coordenação executiva era, na maioria de casos, executada por uma única pessoa, sendo que apenas alguns grupos tinham um organograma mais diluído horizontalmente, e coordenadores diferentes eram responsáveis por seus campos espe-



cíficos de atividade, formando um conselho gerencial.

Do total da minha amostra, 12 organizações trabalhavam exclusivamente com pessoas “brancas” em posições de hierarquia elevada.<sup>25</sup> Somente cinco grupos apresentavam uma participação significativa<sup>26</sup> de negras/os (afro-descendentes autodeclarado “negra/o”) em posições de mando. Destes, quatro grupos eram ligados ao Movimento Negro e um não tinha vinculação a movimentos sociais Brasileiros, sendo um grupo relativamente novo.

### Práxis democrática

Dos cinco grupos que empregavam afro-brasileiros em posições que *de jure* lhes permitiria participar em tomadas de decisões coletivas, somente um grupo tinha criado mecanismos que permitiam que as decisões coletivas fossem tomadas em conjunto e de forma participativa. Esta ONG era também a única onde a população beneficiada – jovens pobres negros – podia participar de forma ativa e regular nas tomadas das decisões. Em reuniões semanais, os participantes avaliavam as atividades da semana passada e planejavam as atividades da semana seguinte, institucionalizando assim um espaço de deliberação, algo bem próximo de uma *ideal speech situation*. Em outras palavras, em somente uma ONG baiana, brancos e negros trabalhavam juntos e em condições de igualdade, dividindo posições de mando elevadas e institucionalizando assim uma *práxis* democrática.

Nos outros quatro grupos, embora trabalhando com afro-brasileiros e portanto atendendo ao critério de representação, as decisões eram tomadas normalmente por uma pessoa – que nos

quarto casos eram homens. Não permitiram, portanto, que decisões que atendiam ao conjunto da entidade fossem tomadas no âmbito coletivo, reproduzindo, antes, um padrão gerencial típico de uma empresa lucrativa. Nestas ONGs, o acesso à informação e ao poder concentrava-se em poucas mãos e as lógicas de poder e de eficiência econômica prevaleciam acima de uma lógica baseada na solidariedade e no trabalho democrático e coletivo.

Doze ONGs baianas, embora todas elas declarando trabalhar diretamente ou indiretamente para o avanço da cidadania e para a extensão dos direitos humanos e cívicos,<sup>27</sup> criavam barreiras para a mobilidade de membros afro-brasileiros que se autodeclaravam “negro” ou “negra,” mantendo-os em funções, que os excluía da participação nas tomadas de decisões voltadas para o atendimento do conjunto da entidade e para a parcela da sociedade que representam. Desta forma, estas ONGs, em vez de constituírem espaços democráticos com um potencial de reagir às desigualdades regentes, reafirmaram formas paternalistas e racistas de reprodução social porque mantinham os afro-brasileiros “no seu lugar” – quer dizer, em posições subalternas, de pouca influência. Embora trabalhassem na sua maioria “para os excluídos” não permitiam que representantes destes participassem efetivamente no desenho das ações a serem realizadas, repetindo assim práticas paternalistas que caracterizam a sociedade baiana de uma forma abrangente.

Em outras palavras, em vez de aproveitar sua potencial autonomia em relação ao Estado e ao mercado excludente, eles acabam reproduzindo no âmbito dessas organizações os mecanismos dominantes. Isto porque o mercado de trabalho baiano é caracterizado, segundo Bairo, Araújo Castro e Barreto (1998) por uma *as-*

<sup>25</sup> Alguns dos quais tinham uma evidente descendência negra, mas procuravam distanciar-se desta associação através de práticas de embranquecimento simbólico, auto-declarando “morena/o,” ou outras classificações evasivas, do gênero.

<sup>26</sup> De pelo menos 50 por cento.

<sup>27</sup> Embora este não tenha sido o objetivo geral de todo grupo, expressões como “*avançar a cidadania*” ou “*trabalhar para o avanço e o aprofundamento da cidadania*” faziam parte das descrições de todos, seja como objetivo específico, na descrição geral, ou na justificativa do seu trabalho.

sociação quase direta entre ocupações mais desvalorizadas e maior participação do negro.<sup>28</sup> Esta característica do mercado de trabalho baiano se reflete igualmente nos vários tipos de empresas e indústrias e dentro das empresas do setor.<sup>29</sup> Negros baianos são sub-representados nas empresas mais modernas e dinâmicas do setor industrial baiano e no interior de cada uma das empresa deste setor, eles se encontram nas ocupações de pior remuneração e têm menos chances de mobilidade.<sup>30</sup> Ademais, os negros baianos constituem a maioria dos desempregados e sub-empregados, trabalhando no mercado informal, o que leva Vanda Sá Barreto a concluir que *a precariedade de trabalho dos negros parece ir além das altas taxas de desemprego, na medida em que, mesmo quando empregados, grande parcela deles é remunerada em condição semelhante aos desempregados de trabalho precário*.<sup>31</sup> Segundo Santos (1998), *mesmo aqueles que logram o acesso à ocupação experimentam profundas e renovadas desigualdades, produzidas pela conjunção de duas ordens de discriminação: de sexo e de cor*.<sup>32</sup> A discriminação racial do mercado de trabalho baiano é igualmente refletida no aparelho do Estado e na política, onde as posições mais elevadas são reservadas às pessoas de pele mais clara.<sup>33</sup>

A relação entre brancos e negros que se estabelece a partir desta constelação de poder mal distribuído gravita entre a exploração pura e simples e o paternalismo que nega a subjetividade, a racionalidade e a capacidade criativa dos oprimidos. A maioria da sociedade civil organizada baiana, desta forma, em vez de estabelecer fóruns democráticos inclusivos não foi capaz de escapar à lógica dominante que caracteriza tanto o mercado, como o Estado, na Bahia.

<sup>28</sup> Araújo Castro et.al. 1998:41

<sup>29</sup> Chateaubriand C. Dos Santos, in Araújo Castro et.al 1998.

<sup>30</sup> Silva 1993 e 1994.

<sup>31</sup> Barreto 1998, 90f.

<sup>32</sup> Santos, in Araújo Castro et. al. 1998, p.129.

<sup>33</sup> Este fato também é bem documentado por autores como Bacelar (2001), Ivanir dos Santos (1999), e Hasenbalg e Silva (1999), entre outros.

## Grupos homogênicos e heterogênicos

Dos cinco grupos com representação afro-brasileira, três ONGs trabalhavam *exclusivamente* com negras/os, enquanto duas tinham quadros etnicamente diversos. Embora esta forma de se organizar por grupos étnicos fechados não corresponda ao ideal da práxis democrática, que visa o diálogo entre grupos diversos, estes grupos contribuem para a acumulação de poder comunicativo e de capital social através do fortalecimento de vínculos intra-grupais que aumentam a representação dos negros no espaço público, dando-lhes mais voz, visibilidade e impacto político.<sup>34</sup>

Considerando as características encontradas a partir da pesquisa junto às ONGs baianas, pode-se afirmar que a grande maioria dessas organizações falhou no teste da práxis democrática. Embora estes grupos possam contribuir para a criação de produtos e serviços altamente desejáveis (em áreas diversas como políticas de meio ambiente, prevenção de AIDS e outros), eles, em última análise, não contribuem, para a democratização das interações sociais, que são a base de um regime verdadeiramente democrático. Semelhante aos achados de Hanchard (1994), minha pesquisa revelou que a sociedade civil baiana, considerada a partir das ONGs, não é inclusiva, pois replica tendências presentes na sociedade brasileira como um todo, condenando afro-brasileiros a posições secundárias e reproduzindo assim, a hierarquia racial brasileira.

Ao mesmo tempo, meus achados apontam para o fato de que afro-brasileiros têm criado, há muito tempo, suas próprias organizações cívicas onde procuram agir contra as injustiças que predominam na sociedade brasileira. O mo-

<sup>34</sup> Este fenômeno também aponta para as barreiras de mobilidade interna em organizações etnicamente diversas. Parece que, quando brancos e negros trabalham juntos, os brancos tendem a dificultar a ascensão dos negros, e é extremamente rara a situação onde brancos trabalham abaixo de negros. Organizar-se em um grupo homogênicamente, portanto, pode servir como estratégia para escapar da discriminação.

vimento negro e as variadas organizações negras que se constituíram testemunham esse fenômeno.

### **CONCLUSÃO: a necessidade de acessar empiricamente o potencial democrático da sociedade civil**

Minha pesquisa confirma a diversidade que reina no universo da sociedade civil organizada. Analisadas pela ótica de representação e da qualidade democrática da participação de negros em ONGs baianas, pode-se afirmar que não há uma regra geral. Ficou evidente, mesmo assim, que a maioria dos grupos em análise não criou mecanismos que permitissem uma verdadeira democratização das relações sociais dominantes. Estes grupos são “colonizados” (nas palavras de Habermas) pelas lógicas do poder e do dinheiro. Mesmo nos grupos onde negros são representados, uma absoluta minoria os permite uma participação democrática regularizada e institucionalizada. Não há, desta forma, nenhuma relação direta e necessária entre sociedade civil e democratização. A avaliação da contribuição da sociedade civil ao aprofundamento de um regime democrático tem que ser analisada de forma empírica e examinada caso a caso. A análise empírica sobre as ONGs baianas sobre os critérios de representação e da práxis democrática e constituem, desta forma, ferramentas adequadas, embora não suficientes, para a avaliação do potencial democratizante da sociedade civil organizada. O exemplo da análise de ONGs baianas mostra que o potencial democratizante, que Habermas atribui à sociedade civil, constitui-se apenas nisto: num potencial.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARAÚJO CASTRO, Nadya; SÁ BARRETO, Vanda (Eds.): *Trabalho e desigualdades raciais. Negros e brancos no mercado de trabalho em Salvador*. Salvador: Anna Blume, 1998.
- ARELLANO-LOPEZ, Sonia; PETRAS, James F. Non-Governmental Organizations and poverty alleviation in Bolivia. *Development and Change*, v. 25, n. 3, July, p. 555-

568, 1994.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Eds.) *Cultures of Politics. Politics of Cultures*. Boulder: Westview, 1998.

ARENDT, Hannah. *On violence*. New York: Harvest Books, 1970.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space*. Princeton: University Press, 2002.

BACELAR, Jefferson. *A hierarquia das raças*. Salvador: Pallas, 2001.

BAIROS, Luiza; SÁ BARRETO, Vanda; CASTRO, Nadya. *Negros e brancos num mercado de trabalho em mudança*. Salvador: UFBA/ Centro de Recursos Humanos, 1992. Série Toques.

BARBER, Benjamin. *Strong democracy. Participative politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *The social construction of reality*. New York: Doubleday, 1966.

BERMAN, Sheri. Civil society and the collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, v. 49, p. 401-429, 1997a.

\_\_\_\_\_. Civil society and political institutionalization. *American Behavioral Scientist*, v. 40, n. 5, p. 562-575, March-April, 1997b.

BRAGA, Julio. *Na gamela do feitiço. Repressão e resistência nos candomblés da Bahia*. Salvador: Edufba, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Eds.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BUTLER, Judith; LACLAU, Ernesto; ZIZEK, Slavoj. *Contingency, hegemony, universality*. London: Verso, 2000.

BUTLER, Judith. Merely cultural. *New Left Review* 227 (January/February 1998), p. 33-43, 1998.

BUTLER, Kim. *Freedoms given freedoms won. Afro-brazilians in post-abolition São Paulo and Salvador*. New Brunswick, 1998.

CALDEIRA, Teresa P.R. *City of walls*. Berkeley: University of California Press, 2000.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: 1995.

DÁVILA, Jerry. *Diploma of whiteness*. Durham and London: Duke University Press, 2003.

DAWSON, Michael C. A. Black counterpublic? Economic earthquakes, racial agenda(s), and black politics. *Public Culture*, v. 7, p. 195-223, 1994b.

DZIDZIENYO, Anani. *Conclusions. Afro-Latin American today, minority rights group*. London: 1995.

FRASER, Nancy. *Unruly practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *Justice interruptus*. New York: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_. Heterosexism, misrecognition and capitalism: a response to Judith Butler. *New Left Review* 228, (March/April 1998), p. 140-149, 1998.

FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the oppressed*. New York: Continuum, 1989.

GILROY, Paul. *Against race. Imagining political culture beyond the color line*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

- \_\_\_\_\_. *The black Atlantic. Modernity and double consciousness*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- GITTELL, Marilyn. *Limits to citizen participation*. Beverly Hills, 1980.
- GITTELL, Ross; VIDAL, Avis. *Community organizing. Building social capital as a development strategy*. Thousand Oaks, 1998.
- GRAMSCI, Antonio. *Prison notebooks*. New York: International Publishers, 1999.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. Racism and the restriction of individual rights: publicized racial discrimination. Paper presented at THE 91<sup>ST</sup> ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION. New York: 1996.
- GUTMAN, Amy. *Freedom of association*. Princeton University Press, 1998.
- GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics and what should be done about it*. Cambridge: Belknap Press, 1996.
- Gutman, Amy. *Freedom of Association*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a. M.: 1997.
- \_\_\_\_\_. *Between facts and norms*. Cambridge: 1998.
- \_\_\_\_\_. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1984/89.
- HALL, Stuart. Culture, media and the 'Ideological Effect,' In: CURRAN, James et. al. (Eds.): *Mass communication and society*. London: Sage, 1979.
- HAMILTON, Charles; HUNTLEY, Lynn; ALEXANDER, Neville; GUIMARÃES, Antônio Sérgio; WILMOT, James (Eds.) *Beyond racism*. Boulder: Lynne Rienner, 2001.
- HANCHARD, Michael (Ed.) *Racial Politics in Contemporary Brazil*, Durham, 1999.
- \_\_\_\_\_. Black Cinderella? Race and the public sphere in Brazil. *Public Culture*, v. 7, p. 165-185, 1994a.
- \_\_\_\_\_. *Orpheus and power. The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paul, Brazil, 1945-1988*. Princeton University Press, 1994b.
- HEGEL, G.W.F. *Grundlinien der philosophie des rechts*. Frankfurt, 2000.
- KEANE, John. *Civil society*. Stanford University Press, 1998.
- KOFES, Suelly. *Mulher, mulheres. Identidade, diferença e desigualdade na relação entre patroas e empregadas*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2001.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and socialist strategy*. London: Verso, 1985.
- LINZ, Juan J.; Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MAMDANI, Mahmood. *Citizen and subject*. Princeton University Press, 1996.
- MANSBRIDGE, Jane. Feminism and democracy. *American Prospect*, n. 1, p. 119-134, Spring, 1990.
- MARKOVITZ, Irving Leonard. Uncivil society, capitalism and the state in Africa. In: KASFIR, Nelson (Ed.) *Civil society and democracy in Africa: critical perspectives*, London: Frank Cass, 1998.
- \_\_\_\_\_. Civil Society, pluralism, goldilocks and other fairy tales in Africa. In: BOND, George; GIBSON, Nigel (Eds.) *Contested terrains and constructed categories: contemporary Africa in focus*. DRAFT, 1999.
- MARSHALL, T.H. *Citizenship and social class*. Cambridge University Press, 1950.
- MEIKSINS WOOD, Ellen. *Democracy against capitalism*. Cambridge University Press 1995.
- MINTZBERG, Henry. Managing government – governing management. *Harvard Business Review*, [S.l.], may, 1996.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Popular responses to state-sponsored violence in Brazil. In: CHALMERS, Douglas et. al. (Eds.) *The new politics of inequality in Latin America*. Oxford University Press, 1997.
- PUTNAM, Robert D. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Bowling alone*. New York: Simon and Schuster, 2000.
- ROSENBLUM, Nancy. *Membership and morals*. Princeton University Press, 1998.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; RUESCHMEEYR, Marylin; WITTROCK, Bjorn. *Participation and democracy*. Armonk, 1998.
- SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. *Defining the non-profit sector. A cross-national analysis*. Manchester University Press, 1997.
- SANSONE, Livio. *Blackness without ethnicity: constructing race in Brazil*. London: Palgrave Macmillan, 2003.
- SILVA, Cidinha da (Ed.) *Ações afirmativas em educação*. São Paulo: Selo Negro, 2003.
- SILVA JR., Hédio. *Discriminação racial nas escolas*. Brasília: UNESCO, 2003.
- SILVA, Paula Cristina da. Trabalho e cor entre metalúrgicos baianos: um estudo de caso, *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, n.4, p.18-22, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Negros á Luz dos fornos. Representações do trabalho e da cor entre os metalúrgicos da moderna indústria baiana*. Salvador, 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia)- Universidade Federal da Bahia.
- SKOCPOL, Theda; MORRIS, Fiorina. (Eds.) *Civic engagement in American democracy*. Washington, 1999.
- STOLLE, Dietlind; ROCHON, Thomas R. Are all associations alike? *American Behavioral Scientist*, [S.l.], v. 42, n. 1, p. 47-66, sept., 1998.
- TWINE, France Winddance. *Racism in a racial democracy: the maintenance of white supremacy in Brazil*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1997.
- WARREN, Mark. *Democracy and association*. Princeton University Press, 2001.
- WINANT, Howard. *The world is a ghetto. Race and democracy since World War II*. New York: Basic Books, 2001.