

ONG's E DEMOCRACIA CONTEMPORANEA: A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL EMANCIPATÓRIA

*Daniel Soczek**
*Danielle Annoni***

SUMÁRIO: 1 *Introdução*; 2 *O acesso a direitos na ordem internacional*; 3 *O acesso a direitos na ordem nacional: participação e controle social*; 5 *Considerações Finais*; 6 *Referências*.

RESUMO: A discussão sobre a democracia contemporânea na perspectiva da participação dos sujeitos sociais implica em compreender, dentre outras questões, dois aspectos importantes deste processo: a idéia de acesso à justiça e o conceito de controle social, focados na perspectiva dos direitos sociais e coletivos. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apontar algumas reflexões sobre a construção da idéia de direito, seu acesso e controle social, no contexto de redemocratização numa perspectiva internacional e nacional, não obstante suas idiossincrasias ideológicas, destacando o papel das ONGs neste processo.

PALAVRAS-CHAVE: ONG's; Democracia; Acesso a justiça; Controle social.

ONG'S AND CONTEMPORARY DEMOCRACY: THE DEMOCRATIC PARTICIPATION AS A TOOL FOR SOCIAL EMANCIPATORY INCLUSION

* Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Faculdade Internacional de Curitiba – FACINTER; Autor de vários trabalhos sobre a contribuição das ONG's na construção do contexto brasileiro contemporâneo. E-mail: soczpk@terra.com.br; danielsoczek@bol.com.br

** Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Faculdade Internacional de Curitiba – FACINTER; Docente do Mestrado em Direito do Centro Universitário de Maringá - CESUMAR-PR; Autora de vários trabalhos sobre o acesso à justiça e os direitos humanos. E-mail: annoni@justice.com

ABSTRACT: The debate on contemporary democracy in terms of the social subjects participation implies understanding, among other issues, two important aspects of this process: the idea of access to justice and the concept of social control, focused on the social and collective perspective. Accordingly, the objective of this work is to point out some reflections on the construction of the law idea, its access and social control in the context of redemocratization in a national and international perspective, despite its ideological diversity, highlighting the role of ONG's in this process.

KEYWORDS: ONG's; Democracy; Access to Justice; Social Control.

ONG's Y DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA: LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN SOCIAL EMANCIPATORIO

RESUMEN: La discusión sobre la democracia contemporánea desde la perspectiva de la participación de los sujetos sociales implica en comprender, de entre otras cuestiones, dos aspectos importantes de este proceso: la idea de acceso a la justicia y el concepto de control social, desde la perspectiva de los derechos sociales y colectivos. Así, el objetivo de este trabajo es hacer algunas reflexiones sobre la construcción de la idea de derecho, su acceso y control social, en el contexto de redemocratización en una perspectiva internacional y nacional, no obstante sus idiosincrasias ideológicas, destacando el papel de las ONG's en este proceso.

PALABRAS-CLAVE: ONG's; Democracia; Acceso a la justicia; Control social.

INTRODUÇÃO

O diagnóstico do mundo contemporâneo possui vários pontos consensuados por uma enorme gama de pesquisadores sociais que traz, em seu bojo, posturas divididas entre o desalento e otimismo com relação aos desdobramentos da sociedade futura. Este consenso explicita-se em conceitos interpretativos da realidade como pluralidade, descontinuidade, mutabilidade das relações sociais, fragmentação social, desterritorialização, massificação, individualização, mercantilização das relações sociais, desigualdade social, problemáticas ambientais, crise do Es-

tado, inclusão e exclusão social – para citar apenas alguns exemplos – que são recorrentes nas reflexões contemporâneas, não obstante os enfoques ideológicos diferenciados com os quais estas questões são articuladas em perspectivas analíticas e contextos históricos distintos.

Hodiernamente, o avanço da tecnologia, a condição de mundo globalizado e outras situações nos incitam a repensar o contexto social e, dentre as múltiplas questões conceituais de abordagem das questões sociais contemporâneas, destacamos aqui as condições de materialização do ideal democrático, tanto na esfera nacional como internacional. Nesse sentido, para refletir sobre a problemática acima enunciada, dentre o amplo rol de possibilidades analíticas, destacaremos, nas reflexões que se seguem, o conceito de acesso a justiça, na perspectiva de sua construção histórica e de seus desdobramentos no presente e também a idéia de controle social, ambos pensados a partir de uma idéia de participação qualificada dos sujeitos sociais nas esferas internacional e nacional.

A materialização do ideal democrático não pode ser tratada nem como utopia no sentido de algo nunca realizável, nem como dádiva, no sentido de algo “dado” por alguma elite à sociedade. Nesse sentido, temos como pressuposto reflexivo, ainda que não mencionado explicitamente nas reflexões que seguem, a perspectiva da(s) possibilidade(s) de construção de “um outro mundo possível”, discussão enfatizada principalmente a partir de 2001, numa perspectiva coletiva e internacional, pelas várias edições do Fórum Social Mundial que destacou, dentre outros elementos, a idéia de democracia e as condições de sua consolidação em termos de desenvolvimento do que poderíamos chamar de uma (nova) cultura política. O princípio da democratização, a ser sempre reinventado, considera a diversidade de práticas sociais que levam em consideração questões tidas como emergentes no âmbito da participação efetiva dos sujeitos sociais no processo histórico. Numa perspectiva mais objetiva e circunstanciada, vamos encontrar, principalmente a partir dos anos 80 e num crescente contínuo, a idéia de participação dos sujeitos/atores sociais na esfera pública e, de modo especial, nos processos de gestão pública, enquanto um paradigma de uma “boa gestão governamental”, não obstante as idiossincrasias ideológicas dos diversos pesquisadores desta temática. Alinham-se aqui, por exemplo, as propostas de uma reforma do Estado, que encampam um projeto neoliberal de sociedade.

Portanto, a reflexão a respeito da democratização pode ser tomada em diversas dimensões, como a busca de uma condição democrática transnacional, mundial ou reconstruída na localidade de cada país, é focada aqui na perspectiva de uma reflexão que circunscreve a participação no âmbito formal, institucional (legal) da democracia, lembrando que a idéia de democracia não pode e nem deve ser tomada, restritivamente, enquanto uma mera discussão sobre o alcance de sua legalidade. O que procuraremos destacar é o processo de reinvenção das formas

de participação social pelas idéias de acesso à justiça e controle social, nas esferas internacional e nacional, dando destaque à ação das ONGs (sem esquecer a importância dos diversos outros sociais envolvidos nos processos históricos dos quais faremos menção) que, dentre outras práticas sociais, algumas questionáveis, passam a exercer um papel de participação na sociedade no sentido de crítica e controle na utilização dos bens públicos em termos de execução de projetos com elas realizados e o efetivo alcance das finalidades pretendidas bem como das ações empreendidas pelo mercado.

Desse modo, repensar o conceito de democracia enquanto participação implica também, a construção de um controle social democrático que permita, dentre outras questões, o acesso a justiça e que resgate a noção de governabilidade na perspectiva de que esta seja emancipatória na luta pela materialização de um mundo melhor, considerando a tensão entre regulação e emancipação conforme enunciada por Boaventura de Souza Santos¹, do ponto de vista das idéias de participação social e controle social, destacando o papel das ONGs neste processo.

2 O ACESSO A DIREITOS NA ORDEM INTERNACIONAL

Falar em acesso à democracia contemporânea implica em refletir sobre os instrumentos jurídico-estatais de manutenção de direitos e liberdades, imprescindíveis ao exercício da cidadania e, conseqüentemente, pressupostos indispensáveis a qualquer modelo democrático. Neste sentido, falar em acesso à democracia implica, sim, em tratar do acesso dos sujeitos de direito à justiça, bem como no reconhecimento de sua subjetividade, individual ou coletiva, no cenário nacional e internacional.

Com efeito, o reconhecimento do direito de acesso à justiça como direito fundamental, assim entendido, é historicamente recente e deriva do *movimento de acesso à justiça* da década de 60, que resultou no relatório de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, publicado no Brasil apenas em 1988².

¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo, SP: Cortez, 2000. *passim*.

² O movimento de acesso à justiça (*access-to-justice movement*), surgido na Europa na década de 60 resultou, na década de 70, no *Florence Project*, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, por meio do financiamento da *Ford Foundation*, cujo relatório foi concluído em 1978. O Brasil não participou do Projeto, que coletou dados em vários Estados sobre a situação do acesso à justiça e soluções alternativas para os vários problemas enfrentados. Na América Latina, Chile, México, Uruguai e Colômbia se fizeram representar, relatando seus erros e acertos quanto ao acesso à Justiça em seus Estados. O relatório do projeto de Florença só foi publicado no Brasil em 1988, por meio da obra *Acesso à Justiça*, publicada pela SAFE. Cf. JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à Justiça**: Um olhar retrospectivo. **Revista de Estudos Históricos**, São Paulo, n. 18, p. 1-15, 1996. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/201.pdf>>. Acesso em: Abr. 2007. p. 3

Todavia, é possível identificar, desde a antiguidade, a preocupação em se estabelecer condições de aplicação da Justiça, ainda que este conceito, de natureza moral, tenha sido sempre definido pelos aplicadores e não pelos requerentes.

Do mesmo modo que a justiça, o conceito de *direito de acesso* só pode ser compreendido a partir dos conceitos de *Estado e Justiça*, neste particular, da criação do Estado de Direito, cuja materialização fez-se com a Revolução Francesa, muito embora se possam identificar alguns instrumentos jurídicos anteriores que propunham por seu reconhecimento.

Na Inglaterra medieval, já em 1215, os súditos do Rei João reivindicavam por uma justiça imparcial e rápida. A *Magna Carta*, que ficou conhecida por garantir direitos aos indivíduos frente ao Estado absoluto, não foi originalmente uma bandeira medieval de luta pelos direitos humanos. Na verdade, foi escrita pela aristocracia como um pedido na tentativa de conter a guerra civil e limitar os abusos de poder do Rei João em suas cobranças abusivas de impostos. Contudo, o documento surtiu efeito oposto, uma vez que os desafetos do Rei a utilizaram como bandeira de luta pelos seus “direitos”. Em 1297, após a morte do Rei João, o documento foi oficialmente reconhecido como lei.

Muito embora não tenha sido seu objetivo original, Carta Magna tornou-se reconhecida como “declaração de direitos”, tendo sido consagrada a partir de 1641 na Inglaterra, quando um grupo de advogados a invocou contra uma decisão do Parlamento e do Rei Charles I. Mais tarde, quando da Guerra de Independência dos Estados Americanos, dois artigos da Carta Magna transformaram-se na quinta e sexta Emendas da Constituição Estadunidense. Em 1948, por ocasião da redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, novamente a Carta de João sem Terra foi citada como modelo na construção do que se chamou de “carta do futuro”.³

Dentre as exigências por direitos expressos na Carta Magna, uma cláusula merece atenção especial, qual seja, a de número 29, ao proclamar que:

(29) Nenhum homem livre deverá no futuro ser detido, preso ou privado de sua propriedade, liberdade ou costumes, ou marginalizado, exilado ou vitimizado de nenhum outro modo, nem atacado, senão em virtude de julgamento legal por seus pares [júri popular] ou pelo direito local. A ninguém será vendido, negado ou retardado o direito à justiça.⁴

³ Informações extraídas do arquivo nacional inglês, cujos textos estão disponíveis nos seguintes endereços: http://www.nationalarchives.gov.uk/museum/item.asp?item_id=3 e http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/citizen_subject/making_history_citizen.htm

⁴ Tradução livre. No original: “(29) *No free man shall in future be arrested or imprisoned or disseised of his freehold, liberties or free customs, or outlawed or exiled or victimised in any other way, neither will we attack him or send anyone to attack him, except by the lawful judgement of his peers or by the law of*

Esta cláusula representa o marco inicial legislativo no reconhecimento do direito de acesso à justiça ao estabelecer o princípio da legalidade como limite ao poder estatal. Contudo, a grande inovação encontra-se no final do artigo, ao dispor que o direito de acesso à justiça não poderá ser vendido, negado ou sofrer atrasos injustificados. Uma leitura mais detalhada de todo o documento enseja a conclusão de que o direito de acesso à justiça, aqui resguardado, deveria ser gratuito, eficaz e rápido, para atender às necessidades dos demandantes.

O processo de positivação do direito de acesso à justiça, tal quais os demais conceitos aqui estudados, não pode ser compreendido fora de sua contextualização histórica, sobretudo, não pode ser entendido sem sua correlação com o conceito de papel do Estado, em particular do Estado de Direito. Isto porque, falar em direito de acesso implica no reconhecimento por parte do Estado de alguns *direitos ao cidadão*, incluindo neste rol o direito de acesso às instituições públicas, denominado *direito de petição*.

De fato, não há dúvidas de que o direito de petição foi uma grande conquista do indivíduo frente à arbitrariedade estatal. Fruto dos Estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX, cujos procedimentos adotados para a solução dos litígios refletiam uma filosofia individualista dos direitos, o direito à proteção judiciária significava essencialmente o direito formal, conferido ao cidadão, de petição ao Poder Judiciário.⁵

Só tinha acesso à justiça, no sistema do *laissez-faire*, quem podia enfrentar seus custos e suas delongas, uma vez que ao Estado cabia tão-somente não intervir neste acesso. Não cabia ao Estado senão administrar a aplicação da *vingança privada*. O direito ao acesso à justiça era o direito de acesso formal, mas não efetivo. Correspondia à igualdade formal, mas não a igualdade material.

Este conceito mudou com o reconhecimento dos direitos sociais ou de *segunda dimensão*, o que implicou na exigência por parte da sociedade de uma atuação positiva do Estado e em uma reforma das instituições jurídico-políticas, no sentido de garantir sua real efetivação⁶.

the land. To no one will we sell, to no one will we refuse or delay right of justice". Texto extraído da Carta Magna disponível no arquivo nacional inglês: Disponível em: <http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/citizen_subject/transcripts/magna_carta.htm>

⁵ Neste sentido, Marinoni explica que "a problemática do acesso à justiça, embora já se fizesse sentir no começo deste século, somente se fez perceber com mais intensidade no pós-guerra, até porque o direito de acesso à justiça, com a consagração constitucional dos chamados 'novos direitos', passou a ser fundamental para a própria garantia destes direitos". (MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. São Paulo, SP: Malheiros, 1997. p. 21)

⁶ Explica Joel Dias Figueira Júnior que "com a supressão e proibição quase que absoluta da autotutela pelo Estado, essas questões passaram a ser por ele resolvidas, na exata medida em que conferiu aos jurisdicionados o direito subjetivo público abstrato de ação (dentre as hipóteses excepcionalíssimas onde o interessado titular de um direito subjetivo pode exercer autotutela, podemos mencionar a legítima defesa e o desforço incontínente nas relações possessórias). Nos diretrizes de Andrea Proto Pisani, trata-se de noção comum a

É, pois, somente no Estado Democrático de Direito que o direito de acesso à justiça ganha relevo e significado. Isto porque, somente o Estado limitado pelo princípio da legalidade e da democracia caracteriza-se, segundo Rodrigues⁷, pelo: “(a) compromisso concreto com a função social; (b) caráter intervencionista, necessário à consecução do seu objetivo maior; e (c) a estruturação através de uma ordem jurídica legítima, que respeite a liberdade (pluralismo) e garanta efetivamente a participação”.

Esta estreita relação entre Direito e democracia é que torna possível a ampliação do conceito de direito de acesso à justiça para além do mero direito de petição. Por conseguinte, a interdependência entre justiça democrática⁸ e direito de acesso confere ao indivíduo cidadania e os mecanismos necessários para exercê-la, também no plano internacional⁹.

[...] a consagração constitucional dos novos direitos económicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado-Providência transformou o direito ao acesso efectivo à justiça a um direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. Uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e económicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores. Daí a constatação de que a organização da justiça civil, em particular, a tramitação processual não podiam ser reduzidas à sua dimensão técnica, socialmente neutra, como era comum serem concebidas pela teoria processualista, devendo investigar-se as funções sociais por elas desempenhadas e, em particular, o modo como as opções técnicas o seu seio veiculavam opções a favor ou contra interesses sociais divergentes ou mesmo antagonísticos [...].¹⁰

de que a jurisdição estatal e o correlato direito ou poder de ação representam a contrapartida da proibição da autotutela privada, não sendo difícil compreender como é necessária a efetividade na prestação da tutela pelo órgão estatal, [...]”. (FIGUEIRA JR., Joel Dias. Acesso à justiça e tutelas de urgência: O pleno acesso à ordem jurídica justa e a efetividade do processo. *Jurisprudência Catarinense*, v. 21, n. 73, p. 27-37, 1993. p. 29).

⁷ RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à Justiça no Direito Processual brasileiro*. São Paulo, SP: Acadêmica, 1994. p. 21)

⁸ LEBRE, Eduardo Antônio Temporí. *O Conceito de Justiça Democrática: seu processo de conhecimento e a questão da separação dos poderes na república*. Florianópolis, SC: Fundação Boiteux, 2005. p. 73)

⁹ ANNONI, Danielle. O direito da democracia como requisito imprescindível ao exercício da cidadania. In: ANNONI, Danielle. *Os novos conceitos do novo direito internacional*. Rio de Janeiro, RJ: América Jurídica, 2002. p. 98-108.

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002. v. 1 (Para reinventar a emancipação social:

Com efeito, por meio no Estado Democrático, em especial na segunda metade do século XX, o direito de acesso à justiça encontrou terreno fértil para florescer e firmar-se como direito fundamental por excelência, embora já se tivesse feito reconhecer anteriormente, como direito humano.¹¹

Esta valorização do direito de acesso à Justiça fez surgir um movimento em prol da ampliação e da efetivação da prestação jurisdicional, cobrando do Estado uma Justiça mais justa e célere. A sociedade passa a reivindicar não só o reconhecimento de direitos, mas a criação, pelo Estado, de instrumentos e alternativas que materializem seu acesso. Cappelletti e Garth¹² descrevem este movimento em três fases (ondas), quais sejam: 1) movimento da assistência judiciária aos pobres; 2) movimento das reformas quanto à representação jurídica dos interesses coletivos e difusos e, 3) movimento do enfoque no direito de acesso à justiça.

No plano internacional, o reconhecimento do indivíduo como sujeito de direitos, garantiu-lhe, no âmbito das instituições jurídicas internacionais direito de petição, não apenas *legitimidade ad causam*, mas também capacidade postulatória, ou seja, não apenas o direito de ser parte numa demanda internacional, como nos casos de ações humanitárias, ou no direito dos refugiados, em que o indivíduo é o grande detentor dos direitos protegidos, mas também a plena capacidade processual, conferindo ao indivíduo meios para que ele próprio conduza sua denúncia ou defesa perante os tribunais internacionais.

Destaca-se que o direito humanitário foi, sem dúvida, o precursor no plano da defesa internacional dos direitos humanos e o primeiro a cobrar dos Estados ações positivas em prol da defesa e proteção do ser humano, sobretudo do direito à vida, integridade física, respeito aos civis em meio a conflitos armados, proteção das famílias, prioridade de atenção as crianças e enfermos, etc.

Contudo, é apenas a partir da Segunda Guerra Mundial, em especial da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, em 1948, que o indivíduo é reconhecido como sujeito de direito internacional, portanto detentor de legitimidade ativa e também passiva de direitos no plano internacional.

Importante destacar que o reconhecimento desta subjetividade deu-se, primeiramente, no âmbito passivo, ou seja, reconhecendo o sujeito como detentor de deveres face ao direito internacional e imputando ao indivíduo, não mais somente aos Estados, punições pela violação de direitos. Este reconhecimento partiu da iniciativa da forças aliadas, vencedoras da segunda guerra, em julgar num tribu-

para novos manifestos).

¹¹ Alguns autores chegam a definir o direito de acesso à justiça como direito natural do ser humano, fazendo remissão ao conceito de direito inerente e indispensável ao ser humano. Neste sentido BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à Justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2001. p. 111-122).

¹² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre, RS: Safe, 1988. p. 31-32.

nal internacional, as pessoas responsáveis pelos crimes de guerra considerados ultrajantes, conhecido como crimes contra a humanidade, dentre eles a prática de genocídio. Assim, surgiu o Tribunal de Nuremberg que realizou 13 julgamentos entre os anos de 1945 e 1949, condenando, inclusive à morte, os indivíduos responsáveis pelas violações de direitos humanos. No ano de 1946, com a mesma finalidade foi criado o Tribunal de Tóquio, consolidando a subjetividade e capacidade postulatória do indivíduo no plano internacional.

Somente em 1948, com a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU o indivíduo ganha legitimidade ativa, ou seja, passa ser detentor do direito de denúncia e petição junto aos órgãos judiciais recém criados para defendê-lo do arbítrio do Estado, ganhando independência da tutela do Estado e passando a ser reconhecido, pelos jusinternacionalistas contemporâneos como sujeito pleno de direitos no plano internacional.

Com a criação dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, a exemplo dos mencionados sistemas europeu e americano, respectivamente na década de 50 e 60, os indivíduos ganharam melhores mecanismos de proteção e, logo, de acesso à justiça no plano regional internacional.

Ambos os sistemas, desde seu início, reconheceram diversos direitos de acesso à justiça, a começar pelo direito de petição individual, presunção de inocência, direito a ser julgado por um tribunal imparcial e em um prazo razoável. A inovação do sistema europeu, quanto ao direito de acesso à justiça, foi garantir o direito de acesso direto do indivíduo ao Tribunal europeu, afastando a triagem realizada pela Comissão Européia, que foi extinta.

No sistema americano, esse direito ainda não foi amplamente implementado, mas a recente reforma do regimento interno da Corte Interamericana de Direitos Humanos, garantiu aos indivíduos o direito de participarem diretamente de todos os atos e procedimentos da Corte no decorrer do julgamento dos casos, o que já representa um avanço significativo nesta matéria.

A inovação trazida pelo sistema americano ficou a cargo da participação das ONG's e do reconhecimento a sua subjetividade internacional postulatória em defesa dos direitos dispostos nos tratados internacionais protetores do sistema interamericano. Todavia, também no âmbito internacional, a esfera de atuação das ONG's encontra-se comprometida pela burocracia e pela falta de interesse dos Estados-parte com a justiciabilidade dos direitos sociais.

No cenário internacional, porém, o problema é ainda agravado pela ausência de regulação-estatal organizada a quem se possa imputar as omissões protetoras e as violações de direitos, bem como cobrar políticas e ações direcionadas, ainda que em parceria, a resolvê-las. E, neste cenário difuso, a atuação das ONG's, ainda que limitadas pelas "forças do mercado", tem sido imprescindível na luta pela efetivação dos direitos em todo o mundo, sobretudo, os direitos sociais e

coletivos.

3 O ACESSO AOS DIREITOS NA ORDEM NACIONAL: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Na contramão do contexto internacional acima destacado, o regime de exceção instaurado no Brasil, vigente por duas décadas, garantia a ordem pelo princípio da coação, medo e repressão, conforme ampla literatura disponível sobre o tema. Entretanto, a abertura do regime a partir de amplos movimentos sociais como os “diretas-já” constituiu-se numa ruptura radical deste sistema político, cuja instauração foi aos poucos sendo absorvida pela sociedade brasileira. Estruturas autoritárias mantiveram-se no poder num confronto constante com as posturas democráticas que aos poucos foram tornando-se, ao menos formalmente, hegemônicas.

Na construção deste “processo civilizador”, como diria Elias¹³, uma democracia constituída sob parâmetros liberais advoga a necessidade de uma normalidade institucional onde o Estado, em última instância, deva garantir a estabilidade das regras sociais, construindo mecanismos regulatórios que assegurassem o bem coletivo. Nesse sentido, a norma é entendida aqui enquanto um expediente legal construído em uma instância institucional que permite a representação social seja no processo de sua formulação, seja no processo de participação da execução da mesma.

Disso decorre a formação de um processo de socialização, construído ou imposto, decorrente de um conjunto de relações de poder, como nos ensina Foucault¹⁴, estabelecido entre os diversos atores/sujeitos sociais, destacando-se aí a costureira intransparência nas ações e relações exercidas no que diz respeito à realidade nacional. A crítica à comunidade política partidária com relação aos expedientes que esta utiliza acoplado à divulgação de escândalos de maneira quase cotidiana, tendem a gerar uma descrença com relação à possibilidade de criação/manutenção de um sistema político e a geração de normas que alcance os ideais democráticos.

O movimento radicalmente oposto, exacerbado, é também problemático. Há que se tomar cuidado para que a construção democrática universalizada incorra em uma degeneração da democracia – o democratismo, nas palavras de Santos¹⁵ – execrável a priori, ainda que em confronto com a idéia de que ao legalismo constitucional caberia postular os encaminhamentos da sociedade. Este legalismo tem amparo na idéia de uma pseudo neutralidade técnica – exclusiva de burocracia.

¹³ ELIAS, N. **O processo civilizador** - Formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 1993. v.II.

¹⁴ FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.

¹⁵ SANTOS, op. cit., 2002, p. 23.

tas especializados – na organização do Estado, reduzindo a Política ao conceito de gerência operacional de instituições públicas¹⁶. A técnica, sendo imprescindível, não se reduz ao tecnicismo, postura em nosso ponto de vista inaceitável no exercício da política.

Ainda que existam diversos problemas decorrentes da representação de grandes contingentes populacionais (lembramos aqui todas as críticas à idéia da inviabilidade da participação dos cidadãos, reflexão esta que facilmente pode ser degenerada na perspectiva do elitismo democrático), ou às questões relacionadas à burocracia no sentido negativo do conceito, é importante destacar a necessidade de pensar formas e mecanismos para que os comportamentos políticos democráticos sejam criados e perpetuados por um processo de autoprodução e não como reprodução, ou seja, “inserir a produção da política na criação do social” como sugere Negri¹⁷.

Se a Constituição de 1988 consagrou a participação popular enquanto um expediente legal e legítimo do processo democrático ao descentralizar a gestão das políticas públicas e sancionar a participação da sociedade civil, não se pode descuidar do fato que a pressão popular é também meio legal e legítimo que está contemplada na possibilidade das ações democráticas. Por outro lado, a criação de espaços institucionais como conferências temáticas e conselhos nas diversas esferas do Estado depende, para se efetivar, da qualificação das pessoas e do interesse na participação dos negócios públicos o que implica também na posse de conhecimentos técnicos, gerando uma tensão quanto à participação qualificada no contexto democrático.

O que importa destacar é o fato de que a participação política enquanto controle social não depende apenas de sua formulação legal, mas é compreendida como uma prática de sociabilidade. Esta sociabilidade implica na formação de uma “gramática social”, que norteie a construção de tais práticas sendo a existência e o uso deste espaço como elemento fundamental para o exercício democrático.

Mas o que significa exatamente este controle social?

O conceito de controle social, assim como outros conceitos na área de ciências sociais, é polissêmico, o que gera algumas dificuldades analíticas. Para Boudon e Bourricaud, no dicionário de sociologia, define-se controle social como o "conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados"¹⁸.

¹⁶ RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Lisboa: Presença, 1993; KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução de João Batista Machado. 6. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1998.

¹⁷ NEGRI, A. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

¹⁸ BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo, SP: Ática, 1993. p. 101.

Ao considerar esta definição do conceito de controle social, se ampararmos em uma perspectiva histórica, fica claro que o mesmo remeteu-se a idéia de um controle dos indivíduos que compõem uma sociedade. Essa forma de pensar o controle social já é encontrada nos pensadores clássicos da sociologia como Marx (estrutura e superestrutura), Weber¹⁹ (dominação legítima) e Durkheim²⁰ (consciência coletiva), onde cada um explicava ao seu modo o controle social e seus mecanismos nas estruturas sociais sistematicamente organizadas em função da teleologia de cada sistema, linha de pensamento que culmina atualmente, por exemplo e dentre outras possibilidades, com as reflexões de Foucault e seus comentadores.

Ao contrário desta trajetória histórica, a postura adotada aqui entende a idéia de controle social de uma perspectiva inversa, ou seja, o sujeito social que estabelece algum tipo de ação sobre o poder estabelecido, indo além de uma postura meramente instrumental e funcionalista. Assim, de forma específica, destacamos o poder Estatal.

Nesse caso, o controle social leva em consideração o conceito de representatividade, trazendo à tona novos sujeitos coletivos no debate, rediscutindo o problema da regulação e regulamentação normativa, retomando-a sob a perspectiva da emancipação. Por outro lado, o controle também diz respeito ao mercado na medida em que atua como um delimitador das práticas econômicas exercidas e seus modelos de produção. Também diz respeito à sociedade civil na medida em que não é desejável que seja tomado como uma imposição institucional que obriga à participação. Nestas três esferas o controle, para não ser contrário ao seu princípio emancipador, não pode gerar estigmas, mas sim, proposições que atendam ao interesse público.

O conceito de controle implica, portanto, não em “vigiar” a democracia em seus institutos formais e informais, mas redesenhar uma cultura democrática a partir de pressupostos emancipadores e da lógica da alteridade. O espaço institucional deve interferir nos espaços de regulação, redesenhando suas relações de poder. O controle, para ser exercido, exige não apenas ser informado quando as condições sociais existentes, mas a instauração de uma regularidade das normas sociais, sendo que esta regularidade serve como termômetro da democracia.

O conceito de controle pode ser compreendido, portanto, dentro de duas possibilidades de seu exercício: (a) controle enquanto emancipação e (b) controle enquanto polarização instrumental e funcional. O primeiro, encaminharia para a emancipação já que asseguraria institucionalmente a participação da sociedade nos processos decisórios. O segundo, seria uma regulação na contramão deste

¹⁹ WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 1982.

²⁰ DURKHEIM, É. As regras do método sociológico. In: _____. **Durkheim**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

processo já que se baseia apenas na distribuição de recursos (políticos, econômicos e simbólicos) a determinadas entidades e seus projetos. O controle social deixa de ser uma reflexão no sentido de elencar proposições e passa a circunscrever-se a uma mera rubrica econômica. Se o controle é coletivo, o é, por definição, emancipador. Se o controle é desempenhado por uma elite, ainda que legitimada por algum mecanismo convencional como o voto na democracia, então passa, necessariamente, a ser a regulação, o contrário da emancipação, um dispositivo de poder próprio da modernidade tardia que afeta negativamente as relações sociais.

Elemento central para se pensar o conceito de controle social é o respeito à dignidade humana contra a vulnerabilidade social em todas as suas formas. O controle social tem o papel de desvelar a dinâmica da produção e reprodução das desigualdades sociais pela crítica às políticas públicas e estratégias empresariais no sentido de promover uma sistematização que permita uma reflexão apurada sobre as conseqüências das ações tomadas individualmente ou em forma coletiva. Desse modo, a liberdade e autonomia das ONGs não implica na defesa de interesses corporativos, mas a defesa do interesse público.

Se o aparato institucional é importante para a Democracia cabe lembrar uma vez mais que esta não se reduz ao mesmo. Esta perspectiva fica evidente a partir, por exemplo, dos estudos realizados por Putnam. Ao analisar o caso da reforma política italiana que instituiu uma mesma organização burocrática em todas as províncias da Itália, percebeu, em seus estudos, que, não obstante a estrutura formal ser praticamente idêntica em todas as regiões, o desempenho das instituições foi extremamente variado de acordo com cada região.

Ainda que o autor tenha considerado esta diferenciação do ponto de vista do individualismo, destacando conceitos como confiança interpessoal, fica evidente que a instauração de um aparato institucional, por si só, não basta. Este dado deve ser avaliado com a recente estimativa de que, em existindo em todos os Estados e municípios os Conselhos de Saúde, estima-se que estes mobilizem quase cem mil conselheiros de saúde, dos quais parte significativa se reúne pelo menos uma vez por mês, como afirma Van Stralen²¹.

Se aliarmos estas perspectivas às oscilações entre crédito e descrédito da opinião pública em relação aos governos e partidos políticos, a lógica de mercado, uma cultura burocrática avessa à participação pública e que confere ao ser humano uma condição secundária em relação aos objetos e ao dinheiro, faz com que este mesmo ser humano seja convidado a participar na criação e execução de

²¹ VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 621-632, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 Abr. 2007.

mecanismos de controle sobre a sociedade.

Convém lembrar que o surgimento, por força de lei, de muitos espaços de participação implica no resultado oposto ao esperado, ou seja, realiza uma pulverização dos espaços de controle, o que diminui em muito a visibilidade e o alcance dos objetivos procurados.

Após 20 anos da constituição existente, cabe-nos questionar se as expectativas de utilização e otimização desses espaços cumpriram-se, ou seja, colaboraram no sentido de avançar o processo democrático. Apresentar uma resposta a esta questão não implica em algo simples se considerarmos a necessidade de sua verificação nas mais diversas esferas da sociedade brasileira.

Pensar a democracia significa, entre outras coisas, pensar a questão da norma enquanto algo a ser cumprido, o que sugere um ajustamento da realidade a um desiderato normativo. Este caráter normativo é tratado aqui enquanto concreção de um ideal de autonomia e emancipação na medida em que esta orientação social é conquistada e exercida numa relação de alteridade, onde as dinâmicas de reconhecimento do outro se fazem presentes. Assegurar as condições para que tal processo ocorra é desejável.

Cabe destacar, entretanto, que esta relação de alteridade ultrapassa a condição racional do ser humano. As concepções como as de Kohlberg, corroboradas por Habermas²², no sentido de buscar a construção de uma moral pós-convencional é inconsistente, pois parte do pressuposto de um sujeito que pode abstrair-se de toda a realidade e, enquanto um *deus ex-machina*, se superar em relação ao mundo e construir seus princípios por decorrência do uso da razão. Por outro lado, a idéia de uma autonomia nos termos kantianos não passa de tautologia retórica oriunda de uma reflexão estéril, já que pressupõem uma universalidade de racionalidade monodirecional em contraste com uma realidade que é marcada pela pluralidade multicultural como apontada, entre outros por Hall²³. Os processos de emancipação social são sempre, pois, coletivos, já que as dinâmicas sociais ultrapassam a esfera da racionalidade. A equidade radica no acesso e nos resultados das ações realizadas. As normas sociais, portanto, não podem existir simplesmente devido a uma assimilação/interiorização de maneira irrefletida, sem questionamentos. A sua criação e implementação exige uma superação de uma visão elitista e burocrática que lhe permeia, possível pela sua revisão a partir dos conceitos de protagonismo e empoderamento social, muito presente na ação de diversas ONGs.

Historicamente, diversas ONGs chamaram para si o papel de exercer o controle social e sofreram, como contrapartida, uma crítica ácida frente à relação entre financiamento e interesses escusos, derivando no Brasil, por exemplo, duas CPIs para investigação do uso de recursos monetários por estas organizações. O des-

²² HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

²³ HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 10. ed. Rio de Janeiro, RJ: DP & A., 2005.

taque deste aspecto da problemática esconde o contraponto no que diz respeito à falta de interesse no sentido de tratar estas organizações de modo claro e objetivo, causando confusões desnecessárias e inviabilizando a criação de um procedimento normativo que permita um controle em termos de transparência maior destas organizações. Gera-se assim, um discurso fácil de criminalização destas organizações sob acusações genéricas de desvio ou malversação do dinheiro público, não focando ou dando destaque ao trabalho sério que estas organizações exercem na realidade brasileira, levantando um falso debate que não atende as necessidades prementes das dinâmicas sociais contemporâneas.

É perceptível, também, uma resistência tanto do poder de Estado quanto do mercado, manifesto ou não, quanto aos diversos mecanismos de controle social desenvolvidos nas últimas décadas, como por exemplo, o orçamento participativo e os conselhos nas suas diversas instâncias governamentais bem como as práticas de responsabilidade social nas empresas. Para estes experimentos, parte da literatura e parte expressiva dos meios de comunicação de massa ocupa-se de seus aspectos frágeis ou inconsistentes, existentes em qualquer sistema, inviabilizando a idéia de utopia de um mundo melhor, já que a ação coletiva se resumiria a mera materialização de interesses corporativos que, em tese, orientariam tal participação, entre outras críticas levantadas.

Cabe lembrar que um direito só existe de fato se é exercido ou reclamado, e para que o mesmo alcance um patamar fático, e não apenas simbólico, é mister refletir sobre o conceito de controle social, ou seja, sua visibilidade e viabilidade frente ao contexto social vigente, buscando compreender como a participação popular pode se aproximar cada vez mais do ideal democrático, construindo novas perspectivas de sociabilidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os apontamentos levantados em termos teóricos-conceituais, pergunta-se: o que esperar das ONGs? As ONGs surgiram como organismos de crítica a um determinado modelo de Estado e sua atuação nos anos 70 no Brasil e um pouco antes no contexto internacional e hoje, após os desdobramentos históricos da ação realizada por estas organizações, nos compete realizar um contínuo esforço analítico de suas práticas frente a uma sociedade que se transforma em ritmo acelerado, considerando seu relevante papel no que tange, como destacado neste texto, às questões relativas ao acesso à justiça e à implementação de um efetivo controle das políticas públicas e das ações empreendidas pelo mercado em termos do uso dos recursos financeiros e a eficiência e eficácia de seus resultados, considerando a perspectiva ética da benefício social destas ações. Estas conside-

rações partem do pressuposto de que toda diminuição ao acesso ou mesmo negação dos direitos sociais e coletivos pelo Estado e ações realizadas pelo mercado que tragam conseqüências danosas aos membros de uma sociedade, como no caso ambiental, por exemplo, representa um prejuízo ao modelo democrático cabendo, portanto, uma revisão e crítica sistemática das práticas sociais.

Entendemos que as ONGs terão uma maior efetividade de suas ações na sociedade na medida em que assumirem, cada vez mais, a função de mecanismos de controle social, ainda que sua ação não se reduza apenas a este papel. Esta observação é importante na medida em que muitos dos direitos fundamentais, expressos na constituição federal, dependem de políticas públicas para serem efetivamente garantidos.

Logo, sem o controle social, seja na formulação, execução ou verificação dos resultados destas políticas públicas, facilita-se a corrupção, a ineficiência e o clientelismo. Outros direitos como os direitos difusos, por exemplo, dependem de uma forte pressão social para se fazer valerem frente aos ditames de um sistema econômico que visa apenas ao lucro limitado a uma parcela ínfima da sociedade. Fazer esta afirmação não significa aceitar uma perspectiva instrumental por parte da ação destas organizações, mas, sim, que estas ocupem objetivamente este espaço que permite ampliar seu espectro de atuação, potencializando significativamente o resultado de suas práticas.

O não-atendimento das demandas sociais, presentes na Constituição Brasileira, muitas vezes é justificado pelo argumento da ausência de recursos do Estado, cuja denominação jurídica é “reserva do possível”, ou seja, o atendimento dos direitos depende da capacidade econômica do Estado. Percebe-se a fragilidade desta argumentação quando se pergunta sob qual é o *quantum* econômico disponível nos cofres públicos e quais os critérios, sempre ideológicos e radicados em relações de poder, para a aplicação destas verbas.

O afrontamento aos direitos sociais e coletivos pelo mercado também é, muitas vezes, justificado pela impossibilidade de sustentação econômica, já que o lucro é considerado fator central no processo, desconsiderando, por conseguinte, o ser humano como centro e finalidade das ações realizadas em sociedade. Ainda que haja a consciência de que cada situação fática mereça ser tratada e repensada de acordo com suas peculiaridades e na perspectiva de uma equidade coletiva, convém destacar a necessidade de um constante cuidado com relação às práticas exercidas, para que os direitos não sejam olvidados e que o processo de acesso à justiça seja crescente e contínuo.

Um longo caminho ainda está por ser trilhado. Vive-se hoje, no Brasil, em uma condição extremamente favorável à construção de novos modelos de práticas sociais, face à condição democrática que construímos na história recente e o movimento internacional voltado à universalização do princípio democrático e seus

desdobramentos. Em termos nacionais, depois de muitos anos, é a primeira vez que existe a possibilidade concreta de oferecer à sociedade civil a possibilidade de um verdadeiro controle sobre os agentes públicos e sobre o mercado, tanto nas questões locais como nas questões de ordem nacional.

O acompanhamento e a atuação das ONGs dentro das limitações do formato institucional da democracia, ou seja, no âmbito da legalidade, certamente não é a panacéia dos graves problemas internacionais e nacionais. Entretanto, a participação efetiva destas instituições na luta pelo acesso à justiça e consolidando uma prática de controle social pode, e muito, concorrer para a efetivação do atendimento dos direitos previstos nos diversos acordos nacionais e na Carta Magna brasileira, não obstante a necessidade de transpor um grande número de problemas, por exemplo, a falta de uma articulação efetiva entre as ONGs, os movimentos sociais e as demais formas de reivindicação social, dentro e fora do território brasileiro. Não obstante a estes empecilhos, um relevante trabalho social já vem sendo realizado por muitas ONGs. Como articular e expandir esta forma de atuação representa uma possibilidade e um desafio para a democracia contemporânea e este texto procurou apontar algumas considerações que ajudem a pensar esta problemática, seja na perspectiva internacional quanto nacional, já que ambas estão articuladas numa práxis social, dialética por definição.

REFERÊNCIAS

ANNONI, D. O direito da democracia como requisito imprescindível ao exercício da cidadania. In: ANNONI, D. **Os novos conceitos do novo direito internacional**. Rio de Janeiro, RJ: América Jurídica, 2002.

BEZERRA, P. C. S. **Acesso à Justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2001.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo, SP: Ática, 1993.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Safe, 1988.

DURKHEIM, É. As regras do método sociológico. In: _____. **Durkheim**. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

ELIAS, N. **O processo civilizador** - Formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 1993. v. II.

FIGUEIRA JR., J. D. Acesso à justiça e tutelas de urgência: O pleno acesso à ordem jurídica justa e a efetividade do processo. **Jurisprudência Catarinense**, v. 21, n. 73, p. 27-37, 1993.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.

HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 10. ed. Rio de Janeiro, RJ: DP & A., 2005.

JUNQUEIRA, E. B. Acesso à Justiça: Um olhar retrospectivo. **Revista de Estudos Históricos**, São Paulo, n. 18, p. 1-15, 1996. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/201.pdf>>. Acesso em: abr. 2007

LEBRE, E. A. T. **O Conceito de Justiça Democrática**: seu processo de conhecimento e a questão da separação dos poderes na república. Florianópolis, SC: Fundação Boiteux, 2005.

MARINONI, L. G. **Novas linhas do processo civil**. São Paulo, SP: Malheiros, 1997.

NEGRI, A. **O poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2002.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Lisboa: Presença, 1993.

RODRIGUES, H. W. **Acesso à Justiça no Direito Processual brasileiro**. São Paulo, SP: Acadêmica, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002. v. 1 (Para reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

_____. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo, SP: Cortez, 2000.

VAN STRALEN, C. J. et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência e Saúde Coletiva**,

Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 621-632, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000300011-&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 Abr. 2007.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 1982.

Recebido em: 08 abril 2009

Aceito em: 10 maio 2009