

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ANDREA BULKA SAHAIKO

DESVENDANDO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE  
DIREITO: um estudo sobre a participação desenvolvida pelo Observatório Social de Irati-PR

PONTA GROSSA  
2018

**Ficha Catalográfica**  
**Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG**

S131 Sahaiko, Andrea Bulka  
Desvendando as formas de participação no estado democrático de direito: um estudo sobre a participação desenvolvida pelo observatório social de Irati-PR/ Andrea Bulka Sahaiko. Ponta Grossa, 2018. 124f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

1.Participação. 2.Democracia. 3.Estado de direito. I.Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. III. T.

CDD: 321.8

ANDREA BULKA SAHAIKO

DESVENDANDO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: um estudo sobre a participação desenvolvida pelo Observatório Social de Irati-PR

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

PONTA GROSSA  
2018

## TERMO DE APROVAÇÃO

*Andrea Bulka Sahaiko*

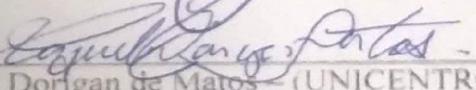
*DESVENDANDO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO: um estudo sobre a participação desenvolvida  
pelo Observatório Social de Irati-PR.*

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 27 de março de 2018.

Assinatura pelos Membros da Banca:

  
\_\_\_\_\_  
Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha - (UEPG) – Presidente

  
\_\_\_\_\_  
Dra. Raquel Dorigan de Matos – (UNICENTRO)

  
\_\_\_\_\_  
Dra. Danuta Estrufiks Cantôia Luiz – (UEPG)

\_\_\_\_\_  
Dra. Maria Luiza Milani – (UNC) – Suplente Externo

\_\_\_\_\_  
Dra. Reidy Rolim de Moura – (UEPG) – Suplente Interno

ANDREA BULKA SAHAIKO

DESVENDANDO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: um estudo sobre a participação desenvolvida pelo Observatório Social de Irati-PR

Dissertação apresentada para obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Direito e Políticas Públicas.  
Orientador Professor Doutor Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Luiz Alexandre Gonçalves Cunha  
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ/RJ  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Professora Doutora Raquel Dorigan de Matos (Membro)  
Doutora em Administração pela Universidade Federal do Paraná-UFPR/PR  
Universidade Estadual do Centro Oeste.

Professora Doutora Danuta Estrufika Cantóia Luiz (Membro)  
Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo –PUC/SP  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Professora Doutora Maria Luiza Milani (Suplente)  
Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo –PUC/SP  
Universidade do Contestado.

Professora Doutora Reidy Rolim de Moura (Suplente)  
Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC/SC  
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Ponta Grossa, 27 de março de 2018.

À minha mãe, Maria Helena. Pelo apoio, carinho e, principalmente, pelo amor incondicional.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter concedido forças e sabedoria quando eu quis fraquejar;

Aos meus pais Valdir e Maria Helena, que me deram diariamente exemplos de força, fé e coragem.

Ao meu esposo, Fábio, pelo amor e paciência, e por seus bons conselhos durante o processo de pesquisa.

Aos professores que fizeram e fazem parte de minha trajetória, por tudo o que ensinaram, com certeza me ajudaram a ser uma pessoa melhor.

Aos membros da banca, Prof. Raquel Dorigan de Matos (UNICENTRO), Prof. Danuta Estrufica Cantóia Luiz (UEPG), meu orientador Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, por aceitarem o convite e contribuírem para o amadurecimento deste trabalho.

À Michele, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, pelas boas doses de paciência e ajuda com a documentação para esta etapa.

Aos colegas do Programa, pelos momentos preciosos de discussão e debate, que fortaleceram o processo de pesquisa e a caminhada acadêmica.

Aos membros voluntários e funcionários do Observatório Social de Irati, pela contribuição com as fontes e disponibilização de espaço e material.

À Darieli Gryczak, pelo carinho e atenção ao sanar dúvidas e fornecer as fontes de pesquisa necessárias.

E por fim, agradeço aos meus antepassados ucranianos, que me ensinaram que resistir é preciso.

“Participação não é ausência, superação, eliminação do poder, mas *outra* forma de poder”.

*Pedro Demo.*



## RESUMO

SAHAIKO, Andrea Bulka. **Desvendando as formas de participação no Estado Democrático de Direito**: um estudo sobre a participação desenvolvida pelo Observatório Social de Irati-PR. 2018. Dissertação (Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa.

A presente pesquisa teve como objetivo compreender como a Organização Não-Governamental (ONG) Observatório Social de Irati desenvolve sua participação no Município de Irati, no recorte temporal de 2016 e 2017 (primeiro semestre). A pesquisa teve caráter qualitativo e foi realizada através do seguinte procedimento metodológico: sistematização de referencial teórico a partir das principais categorias: Participação, Sociedade Civil, Estado, Hegemonia e Ideologia. Nesta sistematização foi de fundamental importância a análise sobre os princípios do Estado Democrático de Direito, as formas e representações da participação a partir das teorias liberal e marxista. Também procuramos articular a totalidade das relações sociais, permeadas pelas contradições do modo de produção capitalista e a fragmentação entre público e privado. Na sequência, realizou-se a inserção no campo, com coleta de dados e documentos, bem como observações, com anotações em caderno de campo. Portanto, a pesquisa utilizou-se de documentação direta e indireta, no intuito de coletar dados que pudessem nortear as interpretações propostas. Foram identificadas várias formas de participação da ONG estudada, sendo estas separadas nas seguintes categorias: Educação Fiscal, Mobilização da Sociedade e Fiscalização das Contas Públicas. A interpretação dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, tentando buscar o significado das mensagens e das formas de participação sob orientação do método histórico-dialético. Os principais resultados encontrados demonstram uma tendência de participação voltada a conteúdos gerenciais, que desconsideram interesses de classe e desigualdades sociais. A participação voltada a estes conteúdos tem concepções próprias sobre o papel do cidadão na ordem jurídico-política, considerando a justiça social como fenômeno de busca individual, aliado a ideologias de mercado (economia e eficiência) na aplicação dos recursos públicos. Tal fato se dá por influência hegemônica do modo de produção capitalista, decorrente principalmente de políticas neoliberais introduzidas no Brasil a partir dos anos 1990. Em certa medida, estas políticas atingem a ação participativa como processo pedagógico, bloqueando a busca por autonomia e consciência política. Mesmo assim, ao refletir sobre os processos participativos no Estado de Direito, não se pode desconsiderar toda a riqueza de atuação da sociedade civil, compreendida como espaço de lutas e conquistas por novas hegemonias, sendo a participação um processo inacabado, contraditório, mas em constante movimento.

**Palavras chave:** participação – democracia – Estado de Direito.

## ABSTRACT

SAHAIKO, Andrea Bulka. **Unveiling the forms of participation in the Democratic State of Law: a study on the participation developed by the Social Observatory of Irati-PR.** 2018. Dissertation (Applied Social Sciences) - State University of Ponta Grossa.

The present research had as objective to understand how the Non-Governmental Organization (NGO) Social Observatory of Irati develops its participation in the Municipality of Irati, in the temporal cut of 2016 and 2017 (first semester). The research was qualitative and was carried out through the following methodological procedure: systematization of theoretical reference from the main categories: Participation, Civil Society, State, Hegemony and Ideology. In this systematization it was fundamentally important to analyze the principles of the Democratic State of Law, the forms and representations of participation from the liberal and Marxist meanings. We also seek to articulate the totality of social relations, permeated by the contradictions of the capitalist production process and the fragmentation between public and private. In the sequence, the field was inserted, with data collection and documents, as well as observations, with annotations in a field notebook. Therefore, the research used direct and indirect documentation, in order to collect data that could guide the proposed interpretations. Several forms of participation of the NGO studied were identified, being these separated in the following categories: Fiscal Education, Society Mobilization and Public Accounts Audit. The interpretation of the data was performed through content analysis, trying to find the meaning of messages and forms of participation under the guidance of the dialectical-historical method. The main results show a tendency towards participation focused on managerial content, which disregards class interests and social inequalities. This is due to ideological and hegemonic influences of the capitalist mode of production, mainly influenced by neoliberal policies introduced in Brazil from the 1990s. To a certain extent, these policies affect participation as a pedagogical process, blocking the search for autonomy and political consciousness. Even so, when reflecting on the participatory processes in the State of Right, one can not disregard all the wealth of civil society, understood as space of struggles and conquests for new hegemonies, participation being an unfinished, contradictory, but constant process movement.

**Key words:** participation - democracy - Rule of Law

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Convite para formação do observatório social de Irati, divulgado em meio eletrônico e impresso.....	72
FIGURA 2 – Quadro demonstrativo dos programas e subprogramas desenvolvidos pelos observatórios sociais, na visão da rede Observatório Social do Brasil. Proposta apresentada ao observatório social de Irati na data de fundação.....	74
FIGURA 3 – Relatório de monitoramento de licitações da Prefeitura Municipal de Irati no período de janeiro a abril de 2017. Parte integrante do relatório quadrimestral de prestação de contas do Observatório Social de Irati. Dados coletados e organizados pelo OSI.....	97/98
GRÁFICO 1 – Organizações da sociedade civil (ativas e com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) existentes no Município de Irati-PR, classificadas por assunto/objetivo, de acordo com o número de entidades indicado por mapeamento realizado pelo IPEA.....	69
QUADRO 1- Demonstrativo das formas de participação desenvolvidas pelo Observatório Social de Irati, classificadas por assunto.....	85
QUADRO 2 – Relações sociais do Observatório Social de Irati.....	102
QUADRO 3- Síntese do conteúdo da participação desenvolvida pelo OSI, de acordo com as formas de participação encontradas pela autora.....	112/113

## **LISTA DE SIGLAS**

**ABONG** – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

**ACIAI** – ASSOCIAÇÃO COMERCIAL INDUSTRIAL E AGRÍCOLA DE IRATI

**CNPJ** – CADASTRO NACIONAL DE PESSOAS JURÍDICAS

**CONFAZ** – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA

**FACIAP**- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO PARANÁ

**FECOMERCIO**- FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO PARANÁ

**FIEP** - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ

**FMI** – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

**LDO** – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

**LOA** – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

**ONG** – ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL

**ONU** – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

**OSB** – OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL

**OSI** – OBSERVATÓRIO SOCIAL DE IRATI

**OCS** – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

**OSCIP** - ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

**PPA** – PLANO PLURIANUAL

**PNEF** – PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL

**SESI**- SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA

**SICOOB**- SISTEMA DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO DO BRASIL

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTADO DE DIREITO</b> .....	19
1.1 ESTADO, SOCIEDADE E O CONTEÚDO LIBERAL DA PARTICIPAÇÃO.....	21
1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O MÉTODO LIBERAL DE DISTRIBUIÇÃO DO PODER POLÍTICO .....	28
1.3 PARTICIPAÇÃO NA ACEPÇÃO MARXISTA: a desigualdade das relações materiais de produção .....	37
1.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A OFENSIVA NEOLIBERAL: um novo paradigma ao século XX .....	45
<b>2 DELIMITAÇÃO DO OBJETO E UNIVERSO DE PESQUISA: ONGS E O OBSERVATÓRIO SOCIAL DE IRATI</b> .....	<b>55</b>
2.1 ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS): regime jurídico e origens ....	55
2.2 ONGS CONTRA A CORRUPÇÃO .....	60
2.3 CORRUPÇÃO E SUAS INÚMERAS FACETAS.....	62
2.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB) .....	66
2.5 O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DO OSI: o Município de Irati-PR.....	68
2.6 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE IRATI (OSI): criação e constituição .....	70
2.7 OSI: MISSÃO E VALORES INSTITUCIONAIS .....	73
2.8 OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELO OSI .....	74
<b>3 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE IRATI: SUJEITOS E A PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	<b>79</b>
3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....	79
3.2 AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO OSI.....	84
3.3 DESVENDANDO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO .....	86
3.3.1 Educação Fiscal .....	86
3.3.2 Mobilização da sociedade.....	90
3.3.3 Fiscalização das Contas Públicas .....	95

3.4 RELAÇÕES SOCIAIS DO OSI.....	101
3.4.1 Parcerias frequentes e mantenedores.....	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	119

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, em decorrência de um modelo institucional de participação desenvolvido a partir de 1988, a democracia brasileira vem enfrentando ferrenhas críticas, principalmente no que se refere à gestão das políticas públicas. As críticas possuem conteúdo variado: vão da forma como se avaliam as políticas até a forma como os sujeitos são inseridos nas discussões de interesse público.

O debate sobre a democracia participativa no Brasil, principalmente em meio acadêmico, debruça-se sobre o aperfeiçoamento dos processos deliberativos nas instâncias de participação, fazendo o enfrentamento crítico de sua efetividade. A maior parte dos estudos entende a participação como partilha de poder decisório entre sociedade civil e o Estado<sup>1</sup>.

No entanto, o processo participativo é permeado pela contradição das relações sociais capitalistas, o que influencia na tomada de decisão destes sujeitos e na formação de consensos sobre os temas postos em pauta.

Nesta perspectiva, entendemos o espaço onde atua a sociedade civil como um campo de lutas, esfera onde há disputa pela hegemonia<sup>2</sup> e onde se formam os consensos que dirigem a sociedade. De mesma forma, entendemos que as relações sociais, econômicas e políticas de uma forma geral são condicionadas pelo modo de produção capitalista e permeadas, entre outros elementos, pelas ideologias presentes na estrutura jurídico-política.

Diante destas premissas, observa-se a existência de uma participação formal (não enquanto partilha efetiva de poder), que leva a uma democracia formal, já que, em condições concretas, o grupo dominante utiliza-se do mesmo vocábulo da participação apenas para legitimar decisões já tomadas, que mantêm a ordem e a estabilidade do sistema capitalista.

Não negamos, contudo, os avanços que as instituições participativas representaram e representam à democracia no Brasil, já que são fruto de um processo de conquista popular anterior à Constituição de 1988. No entanto, alguns estudos sobre participação focam seus aspectos quantitativos (de aumento de instâncias participativas e de movimentos e

---

<sup>1</sup>Neste sentido destacamos o livro lançado pelo IPEA “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): (Diálogos para o desenvolvimento)” e outras pesquisas elaboradas por Escorell (2008), Neves (2002), Dagnino (2004), Gohn (2011), Avritzer (2011), Luchman (2011), Lavallo (2015).

<sup>2</sup>Compreendemos hegemonia como a direção intelectual e moral que um grupo exerce sobre outro, mantendo a sociedade dividida entre dominantes e dominados, sem, contudo precisar da força física propriamente dita. Esta direção é obtida por meio de um consenso passivo.

organizações envolvidos), bem como na questão das regras de participação, de eleição livre de conselheiros, paridade entre governo e sociedade civil, entre outros. (FONSECA, 2011).

Entender os processos de formação da participação no Brasil, principalmente as lutas anteriores que culminaram na criação das instâncias participativas institucionalizadas é importante para um estudo macrossociológico, de suas possibilidades e limitações. Em outras palavras, a participação não inicia em determinado momento, mas é fruto de um processo contínuo e inacabado, com elementos estruturais que condicionam a prática participativa dos sujeitos.

Nossa perspectiva pretende ir além, buscando entender a participação como categoria histórica, ou seja, o desenvolvimento da participação deve ser compreendido de acordo com o modo de produção de determinado tempo e lugar, como se organizam suas forças produtivas, pois são estas que condicionam o modo de pensar de um povo e sua consciência (MARX, 2008).

A consciência a que nos referimos é a percepção de mundo, do que é justo, do que é modificável, do que é correto, e que forma o modo de pensar e agir dos sujeitos, mas pode ocorrer de forma equivocada, ser uma falsa percepção da realidade, ou seja, ideologicamente<sup>3</sup> condicionada para que as relações de dominação existentes sejam ignoradas.

A dominação existente diz respeito à divisão da sociedade em classes sociais, entre os detentores dos meios de produção (capitalistas) e os operários, que vendem sua força de trabalho. (MARX, 2008). Todo o resto, as relações sociais que daí decorrem e o modo de pensar de toda a sociedade são um reflexo desta estrutura, mas geralmente ignorado pelo processo histórico e naturalizado como o único modo de vida possível.

Permeada por estas contradições, a participação, enquanto categoria de pesquisa, varia de acordo com o desenvolvimento do processo histórico, de acordo com significações individuais e coletivas e com a própria prática dos sujeitos. Neste ponto, debruçamo-nos sobre a participação compreendida na particularidade histórica da sociedade capitalista, em sua modificação dinâmica de significados e práticas de acordo com as relações travadas entre os sujeitos sociais. Para tanto, entendemos como sujeitos a sociedade civil e o Estado, buscando o papel de cada um destes na construção de práticas participativas.

---

<sup>3</sup>Entendemos por ideologia a forma de pensar dos homens a partir das relações materiais e concretas. A estrutura econômica determina a consciência e a forma de agir. (MARX, 1976). Por isso, a ideologia é fruto de uma relação entre sujeitos de uma determinada sociedade, e entre estes e os objetos (as mercadorias e os bens produzidos). A “falsa consciência” é justamente o modo como a ideologia age, fazendo com que os sujeitos percebam o mundo de forma equivocada.



No sentido que nos propomos a analisar, a participação deve ser vista como uma inter-relação subjetiva, ou seja, um conjunto de relações culturais, sociopolíticas e econômicas, que ocorre no interior da sociedade e do Estado em um determinado momento histórico. (ESCOREL, 2008). Por isso, o ponto de partida de nosso estudo é o sujeito socialmente condicionado, para, então, respondermos as perguntas: “Quem participa?”, “Quais são suas ações e relações concretas?”, “Qual o espaço onde participa?”.

Para a percepção crítica, a participação estaria ligada ao projeto das classes subalternas (Gramsci) ou operária (Marx), sendo estes os sujeitos responsáveis pela transformação das estruturas hierárquicas da sociedade, trabalhando pela superação da dominação capitalista, lutando por uma emancipação das relações de produção que aprisionam os homens e condicionam suas relações sociais. Seria um momento de superação da visão individualista-burguesa, criando uma nova consciência para a massa desarticulada e facilmente manipulável. (DEMO, 1988).

Em contraposição à concepção crítica da participação, temos a concepção liberal, atrelada ao conceito de Estado de Direito. Nela, a participação aparece como valor universal, garantido pela lei, tal qual a igualdade. É o Estado de Direito que garante e protege a propriedade privada, a livre concorrência e a liberdade dos diversos grupos, em uma visão plural e individualista da democracia. Esta concepção ignora as desigualdades materiais e a construção histórica da participação enquanto processo, utilizando-a para legitimar o capitalismo e as relações de dominação em uma democracia formal.

É por isso que compreender os processos históricos e momentos que culminaram no modelo de participação institucional no Brasil são importantes para viabilizar o debate atual sobre seus problemas. E o ponto de partida para compreensão das distorções do processo participativo no Brasil são os anos 1990 e a ofensiva neoliberal, com todo seu aparato ideológico e estrutural.

Como meio de reestruturação do capital mundial, o neoliberalismo entrou no país sob a lógica da modernização e descentralização do poder do Estado, visto como atrasado, ineficaz e corrupto. (BORON, 2006). A sociedade civil, neste contexto, seria importante para absorver o processo de forma consensual, possuindo um papel de intermediação e autonomia em relação ao Estado e ao mercado.

Na verdade, o processo encoberto era o de reestruturação produtiva do capital e flexibilização do modo de produção e do próprio trabalho, mas o Estado seria a porta de entrada para que o capital cumprisse seu objetivo, por meio de privatizações e ajustes fiscais. (MONTAÑO, 2008).

Naquele momento, o discurso de uma sociedade civil forte e autônoma, em cooperação com o Estado era importante para que o capital cumprisse seus objetivos de expansão, ao passo que o Estado, gradativamente, ausentar-se-ia de suas funções sociais, delegando à sociedade civil e seu caráter voluntarista e solidário os principais serviços públicos inerentes à condição de cidadania.

Neste contexto, o fenômeno das Organizações-não-governamentais-ONGs é importante para compreender o momento de seu surgimento e expansão em cenário nacional e internacional, por hora absorvendo movimentos sociais e neutralizando os conflitos e contestações em relação ao Estado. (MONTAÑO, 2008).

O surgimento das organizações da sociedade civil, também chamada de não-governamentais (ONGS) está aliado ao discurso ideológico sobre as virtudes e benesses de uma sociedade civil que se opõem ao Estado, sem, contudo, contestá-lo (NOGUEIRA, 2003). Estes discursos fazem das ONGS portadoras de interesses coletivos aparentemente *homogêneos*.

Esta homogeneidade pode ser visível através das associações e organizações não-governamentais (ONGs), que, em prol de “interesses da coletividade” conformam-se ao modelo capitalista e individualista, reduzindo sua participação nas questões públicas a um ‘participacionismo’ institucional. Em outras palavras, a participação da população torna-se “um procedimento institucionalizado com funções limitadas por leis e disposições regimentais”. (LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011).

Exemplificando a questão, tem-se o aumento nas últimas décadas de ONGs no Brasil, entre elas, as que buscam ‘o combate à corrupção’ e a ‘transparência dos órgãos e setores públicos’. Estas instituições amparam-se em instrumentos técnicos e legais, como o diário oficial e portal da transparência para proceder com a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e com a atuação da Administração Pública em geral.

Somado a estes objetivos e missões, as ONGs de transparência atuam sob o viés da *accountability*, traduzida comumente como responsabilização daqueles que devem prestar contas. (PINHO e SACRAMENTO, 2009).<sup>4</sup> Esta palavra, ainda sem tradução para o português, revela a concepção contemporânea de gestão democrática e participativa. No Brasil possui amparo nas leis nº 12.527/2011 (lei da transparência) e nº 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal).

---

<sup>4</sup>Frederich Mosher, citado por CAMPOS (1990) toma o termo *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva seja em relação a uma organização, uma pessoa, desde que fora de si mesma.

Estas práticas das ONGs que realizam procedimentos ligados à *accountability* são objeto de estudo em várias áreas, que, na maior parte, tomam as instituições como modelo de participação no Estado Democrático de Direito. Esta crescente multiplicação de associações que atuam por este viés podem demonstrar algo de contraditório na percepção da realidade: “a carga democratizadora associada à participação correria o risco de ser substituída pela lógica da gestão”. (LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011, p.115). Ou seja, a corrupção passa a ser um fenômeno conjuntural, combatida individualmente, e que não decorre das próprias desigualdades sociais e da estrutura de dominação capitalista. Assim, a boa gestão pública, transparente e econômica poderá ser atingida com a atitude do cidadão-fiscal, que utiliza de todos os meios legais para realizar sua ação participativa, dentro do contexto da ordem jurídica e política estabelecida.

Aliado a isto, tem-se um fenômeno oculto por trás da criação da legislação de transparência no Brasil: a necessidade de ajuste fiscal e as imposições do Banco Mundial para concessão de empréstimos e financiamentos.

Aliás, a transparência dos governos é um dos requisitos para que o Banco Mundial conceda tais empréstimos, devendo ser seguida conforme suas orientações, estudos e planos estratégicos.

Deste modo, a grande problemática da participação está na dificuldade de conceituação, na noção passiva, por vezes obscura sobre a esfera da sociedade civil, como se estivesse imune aos conflitos ou interesses de classe e fosse “neutra” em relação ao Estado e ao mercado.

Tal problematização é construída a partir da análise de elementos concretos da realidade. Portanto, pretende-se observar a aparência e a essência, relacionando os elementos observáveis no real concreto, como os sujeitos envolvidos no processo participativo. Este último, obviamente, deverá ser observado partindo dos sujeitos e suas práticas, desde que integrados a um todo, a uma estrutura e a um modo de produção (capitalista, no presente caso). (MARX, 2008).

Assim, parte-se dos sujeitos ativos, a partir da vida real, explicando o processo de desenvolvimento da participação a partir das condicionantes ideológicas e estruturais que permeiam as relações sociais. (MARX; ENGELS, 2007a).

Logo, o real não é o conceito de participação, mas a própria ação dos sujeitos que participam do processo decisório sobre suas próprias vidas, considerando a totalidade e realidade complexas.

A partir destas premissas, voltando o olhar sobre o recente surgimento de ONGs contra a corrupção, perguntamos: Como estas instituições atuam em meio às contradições da sociedade capitalista? Qual o modelo de participação que propagam em meio social?

De forma específica, nosso objeto de estudo é a participação da ONG Observatório Social de Irati (OSI), e nosso objetivo é compreender como desenvolve sua participação no Município, no recorte temporal escolhido: o ano de 2016 e 2017 (primeiro semestre).

O Observatório Social de Irati faz parte de uma rede integrada de observatórios espalhados em mais de 19 estados do Brasil, criada a partir da indignação dos cidadãos com casos de corrupção no município de Maringá-PR, com objetivos bem definidos, dentre eles, “contribuir para a melhoria da gestão pública”, lutando “em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos”<sup>5</sup>.

Com este intuito e fim institucional, o OSI foi criado no município de Irati no ano de 2012, como uma iniciativa “cívica da sociedade”<sup>6</sup>. As principais entidades envolvidas na sua criação foram a Associação Comercial e Industrial Agrícola de Irati (ACIAI) e o Rotary Club de Irati, havendo outras entidades representativas presentes na Assembleia Geral de Constituição, tais como: Igreja Católica, Loja Maçônica, Igreja Adventista, Assembleia de Deus, Guarda Mirim, Associação dos Engenheiros Agrônomos da Região de Irati, Asilo Santa Rita, Conselho da Comunidade, Sindicato Patronal da Madeira, dentre outros não presentes, mas nomeados para o “Conselho Consultivo”<sup>7</sup>.

A principal atividade da ONG é o controle das licitações e contratos travados pela Administração Pública municipal, questionando seus procedimentos de acordo com as diretrizes da lei 8.666/1993 (lei de licitações e contratos administrativos) e da lei da transparência (lei 12.527/2011). O controle é diário e realizado por meio eletrônico e, caso a instituição encontre uma ilegalidade ou algo que pareça estar em desacordo com a moralidade administrativa, elabora ofício de impugnação e questionamento, ou até mesmo recurso dentro do processo de licitação. Há também ações em torno da educação e cidadania fiscal, e, em certa medida, um poder de obter consensos e realizar a mobilização da sociedade para agir em determinadas situações.

---

<sup>5</sup>Informações extraídas do endereço eletrônico oficial do Observatório Social do Brasil <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>

<sup>6</sup> Frase constante do convite para reunião de constituição do Observatório Social de Irati, veiculado nas mídias eletrônicas locais (sítios de rádios e jornais). Fonte: <https://www.facebook.com/osirati/?ref=ts&fref=ts>; <http://radionajua.com.br/noticia/noticias/irati-e-regiao/observatorio-social-reuniao-discute-criacao-de-estatuto-e-formacao-da-diretoria/15455/>. Acesso em 20.01.2017.

<sup>7</sup> Conforme Ata da Assembleia Geral de Constituição, data de 22 de novembro de 2012, fornecida por funcionário da instituição em janeiro de 2017.

O OSI atua em conjunto com alguns conselhos municipais, como o conselho de alimentação escolar e o conselho de saúde, promovendo cursos de formação, acompanhando suas atividades e realizando auditorias, como fez em 2015, na chamada auditoria cívica da saúde, que acompanhou a situação física dos postos de saúde no município.

Das fontes preliminarmente coletadas (em sua maioria documentais), tais como notícias veiculadas na imprensa local e petições/requerimentos que a própria instituição publicou em sua página oficial na rede social “facebook”, relatórios de atividades e anotações de campo), possível estabelecer dois pontos de divergência: o discurso do Observatório Social, enquanto associação apartidária de fomento à cidadania fiscal e os membros que dela participam, em sua maioria homens, aposentados.<sup>8</sup> Aliado a isto, tem-se como principal instituição criadora do OSI o “Rotary Clube”, formado geralmente por comerciantes e empresários, bem como a ACIAI (Associação Comercial e Industrial Agrícola de Irati), o que representa interesses de classe e conflitantes com projetos sociais subalternos.

A partir da análise destas fontes preliminares, observam-se elementos que convergem ao projeto neoliberal de participação, voltados ao mercado e a ideia de cooperação com o Estado, exaltando modelos de gestão e eficiência, tais quais as diretrizes do Banco Mundial para o ajuste fiscal.

Tais elementos denotam contradições entre a prática dos observatórios sociais e a forma como elas podem se colocar em pauta em espaços públicos locais, quais interesses representam e como atuam.

Neste sentido, o objetivo principal da pesquisa é compreender como a ONG Observatório Social desenvolve sua participação no Município de Irati nos anos de 2016 e 2017 (primeiro semestre).

De forma específica, buscamos investigar, por meio de estudo teórico, os principais conceitos e representações sobre os processos participativo, permeados pelas contradições da sociedade capitalista.

Também propomos levantar informações sobre a ONG Observatório Social e seus membros voluntários, o plano de trabalho que utiliza para consecução de seus fins institucionais, sua origem e momento de criação.

---

<sup>8</sup>Dados extraídos dos seguintes endereços eletrônicos: <https://www.facebook.com/osirati/?ref=ts&fref=ts>; <http://radionajua.com.br/noticia/noticias/irati-e-regiao/observatorio-social-reuniao-discute-criacao-de-estatuto-e-formacao-da-diretoria/15455/>.

Por fim, buscamos analisar como a ONG e seus membros inserem-se nos debates públicos locais, quais as ideologias e interesses que pautam suas agendas e quais as contribuições para o processo de participação social.

No que tange à pertinência da temática, não só destacamos a relevância teórico-conceitual, quanto à relevância prática, já que todo problema de pesquisa emerge de um problema da realidade concreta. (MINAYO, 2004). Explicamos que a participação é um problema, principalmente quando analisadas a confluência de projetos de participação no cenário político nacional e local: a influência do capital, que media e ao mesmo tempo controla os processos participativos, e o projeto das classes subalternas, como extensão da cidadania e conquista de espaços.

Todos estes problemas que emergem da realidade precisam ser esclarecidos à luz de teorias que tragam ao leitor um panorama conceitual sobre a participação, podendo perceber que a palavra carrega inúmeras acepções e ideologias que dominam o pensamento contemporâneo, tentando simplificar ou homogeneizar os processos participativos na sociedade capitalista.

Procuramos estabelecer, de forma didática, a compreensão das contradições inerentes à terminologia da participação, sob o ponto de vista das teorias da democracia que buscam explicar como e quais sujeitos estão inseridos neste processo.

Mesmo reconhecendo nossa fragilidade em apresentar um conceito satisfatório de Estado e sociedade civil, procuramos problematizá-los demonstrando a dicotomia ou a relação dialética entre o público e o privado (Estado-Sociedade) no interior das teorias sociais, e o papel que cada uma atribui a estes sujeitos, ora em relação de subordinação, ora de cooperação.

Estruturamos o presente trabalho da seguinte forma:

No capítulo I explanamos as questões que envolvem a participação como categoria teórica, buscando autores clássicos do liberalismo, bem como autores contemporâneos, filiados à noção de democracia e participação formais dentro das ‘regras do jogo’. Após, delineamos as críticas, amparados no marxismo (Gramsci, Marx e Engels, Chauí), buscando contrapor os elementos liberais da democracia contemporânea e a problemática real da participação como processo histórico e projeto político transformador. Também buscamos amparo na história para explicar o processo participativo no Brasil, suas lutas e conquistas, analisando as transformações que ocorreram nas relações materiais de produção e a ofensiva neoliberal e todo seu aparato ideológico, a partir dos anos 1990. (Dagnino, Gohn, Lavallo, Montaño).

Já no capítulo II, debatendo o objeto de pesquisa propriamente dito, elencamos o fenômeno das “ONGs contra a corrupção”, a conjuntura em que se inserem, até chegarmos ao momento de fundação da ONG Observatório Social do Brasil. A partir da compreensão de seu surgimento, inserimos o momento de criação e origem do Observatório Social de Irati, sua visão e missão institucional, conformação jurídica e principais sujeitos envolvidos no processo. Trazemos seu plano de trabalho e principais ações durante o recorte temporal escolhido (2016/2017-primeiro semestre).

No capítulo III buscamos trazer os dados e fontes coletados, os documentos da ONG, as anotações realizadas por meio de observação de campo (eventos organizados pelo OSI, cursos, palestras, reuniões, audiências públicas e sessões da Câmara Municipal), procurando elencar os sujeitos que participam, seu modo de trabalho e relacionamento com os sujeitos locais, principalmente com outras organizações da sociedade civil e membros dos poderes executivo, legislativo e ministério público. A partir da análise de suas ações durante os anos de 2016 e 2017, traçamos os principais elementos para compreensão sobre o processo participativo da ONG em âmbito local.

As principais técnicas utilizadas foram:

-Observação livre: no intuito de captar certas situações no todo social, ou seja, na esfera pública local, participamos de audiências públicas, reuniões da entidade e cursos oferecidos pelo observatório social, fazendo registros (anotações de campo) sobre a fala dos sujeitos, seus gestos e comportamentos em um local diferente e “espontâneo” de atuação, longe da formalidade que uma entrevista pode propor e supor. Para fazer as anotações pertinentes, utilizamos um caderno de campo.

- Documentos: notícias veiculadas nos meios de comunicação locais, tais como rádios e jornais, sobre a promoção de eventos e cursos do Observatório Social de Irati; As notícias, comunicações e postagens do próprio Observatório sobre suas ações, na página oficial da rede social “facebook”; documentos fornecidos pelo Observatório Social de Irati, tais como petições e requerimentos aos Poderes Públicos, prestações de contas semestrais, estatuto, atas de reuniões e relatórios; pesquisa bibliográfica da legislação brasileira a respeito dos canais de participação abertos à sociedade civil.

O tratamento dos dados foi realizado por meio da metodologia da análise de conteúdo, fazendo inferências e interpretando as comunicações presentes nas fontes. Apresentaremos de forma mais detalhada a metodologia no capítulo 3.

Após estes cuidados metodológicos e exploração do material coletado, concluímos a pesquisa, apresentando seus resultados, na tentativa de responder às perguntas formuladas e trazer maior “feixe de luz” ao objeto de pesquisa.



## **1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTADO DE DIREITO**

Neste capítulo intitulado Participação Social no Estado de Direito, propomos discorrer teoricamente sobre a participação, sem esquecer a crítica quanto ao seu conceito. Conforme já mencionado na introdução, compreendemos a participação como categoria histórica, isto é, sua análise e interpretação dependem do tempo e espaço em que se encontram os sujeitos sociais, visto que a compreensão do mundo não pode se dar deslocada das relações materiais travadas entre os homens. Neste sentido, a participação diz respeito ao homem em sua relação com a natureza, mas sempre condicionado pelas relações sociais que o permeiam, porque estudá-lo de forma isolada causaria um esvaziamento e uma abstração dos elementos da totalidade que o permeia. (FREIRE, 2011).

Acreditamos atingir as relações concretas, ou seja, a prática dos sujeitos que participam, de acordo com sua época e as concepções dominantes sobre participação. Utilizamos, para tanto, o pensamento científico de um tempo como mediação do concreto.

A participação, em definição pela maioria dos dicionários, é um “tomar parte de” ou “ser parte de”. Mas esta definição é pequena em relação à prática participativa, afinal, pode-se ser parte de algo sem necessariamente emitir opiniões ou influenciar decisões. Pode-se, também, tomar parte de algo apenas com a presença (em um evento, uma reunião, etc.). Na verdade, em algum nível, as pessoas que participam por motivos múltiplos (culturais, ideológicos, psicológicos), esperam envolver-se nos processos decisórios que dizem respeito à sua própria vida e trabalho, a distribuição dos bens públicos e garantia de direitos. (GOHN, 2011; ESCOREL, 2008).

No sentido que nos propomos a analisar, a participação deve ser vista como uma inter-relação subjetiva, ou seja, um conjunto de relações culturais, sociopolíticas e econômicas, que ocorre no interior da sociedade em um determinado momento histórico. (ESCOREL, 2008). Por isso, o ponto de partida de nosso estudo é o sujeito socialmente condicionado, para, então, respondermos as perguntas: “Quem participa?”, “Como participa?”, “Qual o espaço onde participa?”.

Em síntese, para falar de participação, devemos estudar os sujeitos, o espaço, o tempo histórico e a conjuntura, aliando a isto as motivações internas e externas dos envolvidos no processo: sua proposta é individual/egoísta ou coletiva? Pretende transformar as situações incômodas, com alto poder de autonomia sobre as decisões, ou apenas aprimorar as instituições e instâncias onde participa, no intuito de “reformá-las”? (ESCOREL, 2008).

Em outras palavras, buscamos apreender a participação como conceito dentro de uma realidade de múltiplas determinações, elaborando sua problemática de acordo com o modo de pensar e consciências de sujeitos históricos, que agem de um modo determinado a depender da organização econômica, política e jurídica de um tempo. (ZAGO, 2013).

Aliado a isto, temos a participação como categoria de pesquisa e conceito complexo permeado por inúmeras ideologias e idealizações, que vão além da verdadeira prática participativa. Estas ideologias tornam o conceito confuso, abstrato, e utilizado por inúmeros interlocutores como se tivesse o mesmo significado.

O mesmo ocorre com o conceito de sociedade civil, como o sujeito principal do processo participativo. Sua terminologia serve para todos os campos e pensamentos, serve para a esquerda, a direita, o fascismo, o comunismo, tornando-se por vezes um apelo “para recompor virtudes cívicas”, como se fosse a sociedade civil “portadora dos bons valores”. (NOGUEIRA, 2003, p.187).

Nesta discussão, a sociedade civil aparece desprovida de suas contradições internas, como se fosse um todo homogêneo, contraposta ao Estado, e gozando de relativa autonomia. Ora, como bem explica Nogueira (2003, p. 195),

a sociedade civil, porém, não é a extensão mecânica da cidadania política, ou da vida democrática. Longe de ser um ambiente universal, é um território de interesses que se contrapõem e só podem se compor mediante ações políticas deliberadas. Não é uma área social organizada exclusivamente pelos bons valores ou pelos interesses mais justos, mas um terreno que também abriga interesses escusos, ideias perversas e valores egoístas [...].

Diante destas indagações, apresentamos o Estado, no outro extremo da relação participativa, visto sobre seus aspectos de organização, burocracia e detentor da ordem. Seria uma instância “criada” pelos homens, como algo externo, portador do ‘dever-ser’ de toda a humanidade, a virtude encarnada na realização do bem-comum. Esta visão do Estado moderno é também ideológica<sup>9</sup>, e se assenta em parâmetros que não correspondem com a realidade das coisas. Para esta corrente, que domina o pensamento contemporâneo, o Estado organiza a força, possui o monopólio legítimo da violência (WEBER, 1981), e mantém a ordem social como se fosse algo a-histórico e imutável.

Neste ponto, vale o questionamento: se a sociedade civil não é homogênea, mas sim repleta de contradições e interesses, como pode o Estado ser portador de interesses gerais e comuns a todos? É antes uma entidade criada pelos sujeitos como forma de organizar a

---

<sup>9</sup>Entendemos por ideologia a forma de pensar dos homens a partir das relações materiais e concretas. A estrutura econômica determina a consciência e a forma de agir. (MARX, 1976). Por isso, a ideologia é fruto de uma relação entre sujeitos de uma determinada sociedade, e entre estes e os objetos (as mercadorias e os bens produzidos).

realidade entre dominantes e dominados (GRAMSCI, 1976), utilizado na sua origem como instrumento de uma classe social. (MARX, 2006).

Esta realidade permeada de contradições entre sujeitos e cenários históricos, é importante para compreender a participação como conceito indeterminado, incompleto, em constante disputa, já que inúmeros projetos ideológicos encobrem o processo de formação histórica das relações econômicas, políticas e sociais, tornando a participação uma prática simplista, com baixo poder transformador da ordem dominante.

Este pensamento consolidado pelo capitalismo e ideologia liberal é analisado no presente capítulo. Ao mesmo tempo, procuramos entender a formação do Estado moderno, sua estrutura e a fragmentação ocorrida no interior da sociedade civil, sempre entendida como um campo de disputa entre classes.

De início, nos propomos a analisar o sentido da participação no interior do pensamento liberal, suas aceções comuns, seus interesses e a conformação Estado-Sociedade como elemento chave para responder as perguntas: “quem participa e como participa”.

Depois, passamos a compreender a crítica realizada por autores marxistas, na tentativa de responder a outra pergunta que faz parte da análise do fenômeno participação: “qual o espaço onde participa”.

Deste modo, ao final, quando chegamos à história do processo participativo no Brasil, não fornecemos ao leitor um conceito satisfatório de participação, mas apenas uma reflexão sobre a complexidade do fenômeno e os elementos essenciais para uma análise que questione as conotações idealistas e simplistas sobre o tema.

No tópico a seguir, analisamos a concepção liberal de participação, apresentando as principais noções clássicas sobre o papel dos envolvidos no processo participativo e os reflexos para a concepção dominante de democracia participativa.

## 1.1 ESTADO, SOCIEDADE E O CONTEÚDO LIBERAL DA PARTICIPAÇÃO

Antes de explicarmos as nuances da participação para o pensamento liberal, é preciso discorrer sobre o liberalismo, suas raízes e principais fundamentos. Dificilmente encontrar-se-ão definições sérias no sentido verdadeiro da palavra<sup>10</sup>. Arelamo-nos ao pensamento de José Guilherme Merquior que trata o liberalismo como um fenômeno

---

<sup>10</sup>Merquior, citando Nietzsche explica que “apenas seres a-históricos permitem uma definição no verdadeiro sentido da palavra”. MERQUIOR. José Guilherme. O liberalismo antigo e moderno. 3ªed. São Paulo: Saraiva, 2014.

histórico, que “reflete a diversidade da história moderna”. (MERQUIOR, 2014, p.02). Fato é que o liberalismo manifestou-se em épocas diferentes e ainda continua a espalhar sementes mundo a fora.

Surgiu, embora não como um marco temporal, mas como se pode descrever de forma didática e consenso histórico, na Inglaterra no século XVII, como forma de contestação aos abusos do poder estatal. (MERQUIOR, 2014). Era o chamado “sistema inglês”, que continha alguns limites ao poder monárquico e garantia liberdades civis e religiosas.

Mais tarde, com a Revolução Francesa, o liberalismo ganhou força na luta contra a aristocracia, agregando novos elementos e o *status* de doutrina: pregava a limitação de poder ao estado absolutista.

O núcleo do liberalismo enquanto doutrina econômica e filosofia social são as relações entre Estado e sociedade civil, constituídas sob a égide de um ordenamento jurídico-político e da ideia de direitos naturais do homem-cidadão.

Para os autores clássicos, dentre eles, Thomas Hobbes (1588-1679), o homem, em seu estado natural, é movido por paixões e interesses egoístas. Por isso, para conter a “guerra de todos contra todos”, cria, por meio de um pacto, o Estado, uma entidade para sua proteção, um poder acima de todos e de cada um, para defender seus direitos naturais, como a vida e a liberdade (HOBBS, 1988).

Hobbes tenta explicar historicamente o momento de criação do Estado, contrapondo este ao conceito de “estado de natureza”. O estado de natureza seria o momento em que os homens viviam conforme as leis naturais, tais quais os povos primitivos e os “americanos”, homens “ferozes, de vida breve, pobres, sujos, com absoluta falta de todos aqueles confortos e requintes que a paz e a sociedade costumam oferecer”. (HOBBS apud BOBBIO, 1998, p.1207).

Assim, no estado de natureza, estariam os homens soltos à própria sorte, lutando pela sobrevivência, e lutado, sobretudo, uns contra os outros, já que sua liberdade é total e seus impulsos naturais são para a auto conservação e a conservação de seus bens pessoais. Mas esta conservação está em constante perigo, por isso a necessidade de criação de um poder superior, criado artificialmente para o bem-estar de todos, ao qual devem os homens subordinar-se e renunciar à sua liberdade. Esta renúncia é realizada por meio de um contrato, que somente surtirá efeitos se “houver um poder coercitivo acima de todos os indivíduos que exija o seu cumprimento”. (FREIRE, 2011, p. 39).

Segundo o autor, o indivíduo, que vive isolado e em constante ameaça, necessita de proteção, e, consciente disto, cria, por meio de um contrato, uma entidade poderosa, capaz de impor força para assegurar a paz e a ordem, exercendo um controle sem limitação. O portador do poder pode ser o conjunto de homens reunidos para formar o Estado, mas também o soberano, o monarca, que exerce o comando sobre os súditos. (FREIRE, 2011).

Portanto, para Hobbes, há a contraposição de estado de natureza à sociedade política propriamente dita, que só existe a partir da formação, por contrato, do Estado, tal como concebemos, como entidade autônoma, externa aos indivíduos. Logo, não existe sociedade no estado de natureza, mas uma luta, uma guerra individual movida por paixões, sendo a essência do homem o egoísmo. Esta essência somente muda com a razão, que torna o homem sociável, fazendo-o abdicar de sua liberdade para viver em paz na sociedade política. Esta sociedade política, que é a sociedade civil que vive sob a égide do poder do Estado, é também uma sociedade civilizada, nos moldes europeus, pois o homem que aí vive já não é mais selvagem. (BOBBIO, 1998). Une, o autor, dois conceitos: o de sociedade civil, como unidade política e a civilidade, conforme a tradição europeia, já que compara o homem primitivo aos “povos americanos”.

A grande problemática criada por Hobbes foi que seu pensamento serviu para justificar os regimes absolutistas: se os homens renunciam totalmente à sua liberdade, em prol do poder de um monarca, e este poder é ilimitado, logo, justifica-se a força, a perpetuação no comando e a submissão dos súditos.

Mesmo assim, seu pensamento contribuiu para a formação da escola dos ‘contratualistas’, nas décadas e séculos seguintes. Dentre os autores contratualistas, destaca-se John Locke (1632-1704).

Compartilhando das mesmas premissas, Locke também acreditava no momento de criação do Estado pela razão dos homens. Acreditava que no estado de natureza não há sujeição dos homens uns aos outros, e suas ações são livres para proteger sua vida e seus bens. Diferentemente de Hobbes, o homem, na concepção de Locke, não é de todo egoísta, mas um ser “sociável e vive em um estado de plena liberdade e perfeita igualdade”. Mas esta liberdade e igualdade são ameaçadas quando um homem tenta subjugar outro, declarando a guerra, o que faz com que os homens associem-se para proteção mútua de sua vida e de seus bens materiais. (FREIRE, 2011).

O pensamento principal de Locke é a proteção da propriedade privada, que, tal qual a vida e a liberdade, é um direito natural de todos os homens. Freire (2011, p. 38) aponta que

é, portanto, com o objetivo principal de preservar sua propriedade e evitar o estado de guerra que os indivíduos consentem em dispor de parte de sua liberdade natural e estabelecer um pacto de união, que dará origem ao governo civil. A origem e legitimidade deste pacto assentam-se no consentimento de cada indivíduo isoladamente em abdicar de sua liberdade em prol do bem estar e segurança de todos.

Além de ressaltar a propriedade como direito natural, a peculiaridade do pensamento de Locke está no fato de que acredita em uma renúncia parcial da liberdade pelos indivíduos que contratam, sendo que esta renúncia constitui uma transferência de poder não absoluta, podendo o poder retornar ao indivíduo quando não exercido de maneira adequada. Por isso a necessidade de instituição de leis, por meio de um corpo legislativo, mas estas leis, ao passo que protegem os indivíduos, devem limitar o poder do Estado, para que não fuja do objetivo principal: a preservação da propriedade e da liberdade. (FREIRE, 2011).

Em Locke possível perceber a condição de cidadão no estado moderno: aqueles que delegam a um corpo legislativo e executivo poder para que o exerçam em prol da preservação da propriedade, sendo, portanto, a essência do Estado a garantia dos direitos individuais, mas principalmente dos cidadãos-proprietários.

As formulações de Locke constituíram as diretrizes fundamentais do Estado liberal, inaugurando aquele que se firmaria como um dos princípios e fundamentos centrais do liberalismo: “[...] O Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juizes de seus próprios interesses [...]” (DURIGUETTO, 2008 p. 36/37).

Diante das principais características do pensamento liberal clássico, possível denotar a visão ideológica que tentavam justificar na formação do Estado: este é necessário como ordenamento, sendo que sua ausência descaracteriza a unidade e a sociedade humana; desta forma, somente com o Estado o homem pode ser cidadão, ser civilizado e integrado a uma comunidade, antes disto, existiam apenas homens isolados, dispersos, movidos por paixões e desejos irracionais. Por meio do contrato, instituída a sociedade política, o homem utiliza a razão, institui um órgão artificial que visará o bem comum e os interesses de todos.

Note-se, no entanto, que a grande contradição do pensamento liberal é a de que o homem institui a vida em comunidade pelo Estado, criado para preservar interesses individuais, ou “naturais”, pré-existentes. O Estado deve agir em prol do bem comum e preservar a liberdade individual de cada cidadão-proprietário. Na verdade, o cidadão ideal deste Estado é o burguês, em ascensão no século XVII e XVIII, momento em que os

autores discorreram filosoficamente sobre a formação do Estado e da sociedade. (FREIRE, 2011)

O momento histórico de formulação das teorias é exatamente o momento de transição de uma nova ordem social, do feudalismo ao capitalismo nascente, com as relações de troca e os novos valores individuais do livre comércio e proteção da propriedade privada. Esta nova ordem social que nascia estava assentada nas novas práticas de troca econômicas da burguesia e da necessidade desta em justificar suas qualidades, para conquistar não somente o poder econômico, mas também o poder político. Logo, a aceitação de seus valores por toda a sociedade seria importante para que ascendesse enquanto classe, tomando lugar no parlamento, antes ocupado somente pela nobreza e a aristocracia rural.

Conforme explica Freire (2011 p. 47)

[...] o mercado de trocas irá aparecer como uma entidade capaz de propiciar a liberdade dos indivíduos a partir da satisfação das suas necessidades econômicas. O ideário de liberdade individual que se desenvolve no contexto da sociedade burguesa capitalista fundamenta-se na natureza, limites e complexidade da relação entre sociedade e liberdade do indivíduo na participação do poder político e econômico.

Neste contexto, possível denotar as características centrais do sujeito neste ambiente “participativo” de circulação de mercadorias e conquista de direitos: é o indivíduo isolado do todo social, sendo proprietário e gozando de liberdade para fazer tudo aquilo que não é proibido. Atua, portanto, no campo da chamada liberdade negativa em relação ao Estado de Direito. Este último, positiva e condensa em um conjunto de normas escritas os direitos individuais (naturais) do cidadão-proprietário. A partir desta premissa estaria salvaguardado o bem comum, a ordem e a liberdade de todos, sob o ponto de vista de uma classe social específica: a burguesia.

Seguindo a mesma linha do contratualismo, no entanto agregando um novo elemento ao liberalismo, Jean Jaques Rousseau (1712-1778) menciona outro direito natural em suas formulações: a igualdade.

Para se chegar ao objetivo de uma sociedade totalmente organizada e igualitária, precisava-se abandonar velhos hábitos ou convenções particulares que ensejavam em desigualdade entre os homens. O equilíbrio das forças da natureza só foi possível quando o homem trocou sua liberdade natural (na qual tudo podia), por uma liberdade civil, limitada pela vontade geral. Assim, a liberdade foi redesenhada para oferecer a igualdade entre os cidadãos.

Diferentemente de Hobbes e Locke, Rousseau acreditava que no estado de natureza preponderava uma igualdade material entre homens. O que houve, com o pacto social e a instituição do Estado foi exatamente o contrário: estas corromperam a ordem natural dos homens, que são virtuosos e justos por natureza. Para ele, os contratualistas anteriores, que relatavam um estado de guerra e opressão anterior à sociedade política, na verdade, descreviam a ordem vigente e não a do homem selvagem. (ROUSSEAU, 1999). Portanto, a desigualdade surge quando um homem tenta oprimir o outro, tornando-se corruptível. E a origem de tudo, para o autor, é a propriedade privada.

Portanto, igualdade e independência econômica eram elementos necessários para um sistema político participativo e justo, ainda que não fossem de forma absoluta. Situação em que “nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender”. (ROUSSEAU, 1968 apud PATEMAN, 1991 p. 36).

Mas a solução para Rousseau não era a abolição da propriedade privada, sim, a ideia de que todos os cidadãos deveriam ter uma propriedade capaz de lhe dar segurança. O direito de propriedade era o mais sagrado de todos os direitos do indivíduo. Também era necessária a interdependência entre os cidadãos, justamente para preservar sua igualdade e independência. É o princípio da cooperação, a ligação com a *pólis*.

[...] ou seja, haveria uma dependência igual por parte de cada indivíduo em relação a todos os outros, vistos coletivamente como o soberano, e a participação independente constitui o mecanismo pelo qual essa interação é reforçada. (ROUSSEAU, 1976 apud PATEMAN, 1991 p. 36).

Logo, os homens seriam governados pelas leis que criaram para sustentar esta lógica, e não por governantes individualistas. “A única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas”. (ROUSSEAU, 1976 apud PATEMAN, 1991, p. 37).

Ponto importante é que a participação para Rousseau é na tomada de decisões; o aspecto psicológico do indivíduo ao compreender-se parte do todo; quanto mais participa, mais o cidadão se torna apto a fazê-lo.

Em síntese, Rousseau discorre sobre a função educativa da participação; inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos.

Estas formulações e o conteúdo ético-político do Estado foram se aperfeiçoando com o passar dos anos.



Na Alemanha, já no século XIX, não propriamente um autor liberal clássico, Hegel (1770-1831) dá uma nova formulação e sentido ao Estado. Para o autor, este é uma entidade universal, que contém valores acima dos interesses particulares. E por ser universal é anterior aos indivíduos, e a qualquer contrato que possam constituir. O Estado, portanto, não é uma realidade artificialmente construída pelos indivíduos, mas uma totalidade ética precedente. Por isso, deve-se separar totalmente Estado de sociedade civil, pois é esta uma esfera conflitiva, de desejos, enquanto o Estado é uma totalidade ética e universal. Logo, os indivíduos somente nele podem realizar-se, pois a finalidade da sociedade e de qualquer organização é a busca pela realização ético-política. (SEMERARO, 1999a).

Dos autores expostos, em breve síntese, possível perceber a ausência da discussão da realidade material da sociedade e formação da estrutura jurídico-política do Estado. A luta de classes e as desigualdades materiais existentes são discutidas pelo conteúdo formal de normas que protegem direitos ‘naturais’, mas que são, na verdade, construídos em um determinado tempo histórico, representando interesses de uma classe dominante.

Outra característica fundamental é a ideia de indivíduo isolado, conformado as estruturas estabelecidas de um poder: ora o Estado Absolutista, ora o Estado comandado por uma única classe (burguesia).

Tais valores históricos contribuíram para a formação do pensamento moderno, que coloca como entidades autônomas Estado e sociedade, ressaltando que somente pelo Estado a ordem pode ser legitimada, como se ele fosse portador de uma vontade supostamente geral de proteção de interesses individuais.

No pensamento liberal, portanto, a participação está restrita aos cidadãos-proprietários, sendo função do Estado garantir direitos individuais e não intervir na sociedade.

Neste sentido, no pensamento liberal clássico, a ideia de participação política ainda é pouco formulada e vinculada aos parâmetros da ideologia burguesa dominante. Com o passar dos séculos, principalmente em decorrência das lutas populares, este conceito foi ganhando contornos e significados mais expressivos, sendo também considerado um direito fundamental do indivíduo-cidadão, para opinar e controlar os poderes exercidos pela figura do Estado, mas não um Estado virtuoso, sim, um estado que carrega o mesmo antagonismo de classe que existe na sociedade.

No entanto, em decorrência da conjuntura histórica e das incansáveis lutas de classe na sociedade civil, o conceito liberal de proteção dos interesses privados pelo Estado se

moldou perfeitamente ao regime democrático de governo. “A democracia, enquanto regime de governo pareceu ser a melhor opção ao método liberal de distribuição do poder político”. (QUARTIM, 1999 apud DURIGUETTO, 2008 p. 32).

A partir de então se cruzaram os conceitos de democracia, participação junto à aceção liberal do indivíduo isolado e a fragmentação das esferas sociedade e Estado. Isto resultou, no interior das teorias democráticas, grande propagação do termo “democracia participativa”, como um ideal aceito e promovido pelo aparato normativo-jurídico do Estado, que, além de prever constitucionalmente a proteção dos interesses individuais como a vida, a liberdade e a propriedade privada, prevê também o método de escolha dos governantes por eleições livres (sufrágio universal).

Desta forma, toma o pensamento social de forma dominante e praticamente incontestável, a fórmula liberal de se fazer democracia: quanto mais se universalizam direitos e garantias cívico-individuais, mais a democracia se corporifica na figura jurídico-política do cidadão. (DURIGUETTO, 2008).

No entanto, esta democracia mostra-se formalmente, por meio das cartas constitucionais dos países, como se a prescrição normativa e as leis fossem suficientes para garantir a participação democrática na realidade material, onde os sujeitos disputam projetos societários, onde existe intensa luta de classes (NETTO, 1990). Ainda, há de se questionar que a igualdade política conquistada não traria a igualdade real, principalmente das classes subalternas, sendo que a participação pelo método de escolha dos governantes é apenas uma das facetas da participação, que deve ser em todos os aspectos da vida, principalmente nas escolhas do sujeito como o trabalho, a moradia, etc. Conforme explica Duriguetto (2008, p. 33),

é essa possibilidade que caracteriza o limite absoluto da democracia no capitalismo: a sua existência só é compatível com ordenamentos políticos democráticos restritos cuja restritividade impede a transformação da igualdade formal em igualdade real (ou seja, igualdade em face da propriedade, posse e gestão dos meios de produção e da participação sócio-política nas decisões societárias).

Do exposto, ainda que contraditória, a democracia liberal é propagada como o único modo possível de democracia, sendo um de seus corolários a participação. É o que se verá em tópico a seguir.

## 1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O MÉTODO LIBERAL DE DISTRIBUIÇÃO DO PODER POLÍTICO

A partir das formulações do liberalismo, principalmente na divisão conceitual entre estado e sociedade, autores contemporâneos, tomando como indissociável os ideais liberais dos democráticos, fizeram longas formulações sobre métodos políticos de escolha de representante. Assim, no interior das teorias democráticas atreladas ao pensamento liberal, a pergunta “como participar” é respondida por um arcabouço de regras que legitimam as ações dos sujeitos.

Dito de outra forma, democracia significa o método político para se chegar a decisões políticas, e a participação do povo restringe-se a uma escolha entre as lideranças em competição, por meio do voto (SHUMPETER, 1984).

Pateman (1991) explica que

por este método, qualquer pessoa, em princípio, é livre para competir pela liderança em eleições livres, de modo que as liberdades civis costumeiras são necessárias [...] Assim os meios de participação era o voto para o líder e a discussão. A competição ente os líderes pelos votos constitui o elemento democrático característico deste método político. (p.13/14).

Esta teoria, proposta por Schumpeter, também foi chamada de elitismo competitivo e foi bastante influenciada por Max Weber. Para este autor, o carisma individual era importante para levar o líder ao poder, já que a simples participação política não levaria as massas ao poder. Somente esta identificação com o líder, que levaria a um consenso sobre sua liderança seria capaz de legitimar o poder. (DURIGUETTO, 2008 p. 75). Neste sentido, Schumpeter expande o pensamento de Weber, afirmando que o cidadão médio não é capaz de entender de política e age irracionalmente sobre os assuntos públicos. Por isso, a democracia é o método procedimental de escolha dos governantes, no qual há o revezamento das elites mais bem preparadas e com vocação para a política.

Outros autores também ditos ‘liberais’ discorreram sobre as condições para o exercício da democracia e o papel da participação no interior desta. Dentre eles, Berelson (1912-1979) elenca as condições gerais para que a democracia sobreviva: limitar a intensidade do conflito, restringir a taxa de câmbio, manter a estabilidade social e econômica, bem como manter uma organização social pluralista, além de um consenso básico. (BERELSON apud PATEMAN, 1991). Tais condições fazem com que o sistema se estabilize, evitando que ocorram muitos choques e discordâncias, fazendo com que as organizações, em sua pluralidade, adequem-se à prática e às regras.

Já Robert Dahl (1915-2014) apresenta a tese do governo das múltiplas minorias. “A competição é o elemento especificamente democrático do método”. (DAHL apud PATEMAN, 1991, p. 18). Não ignora que igualdade política não significa necessariamente

igualdade de poder, mas discorre que a desigualdade de quem possui *status* econômico mais baixo decorre de sua inatividade maior e de seu limitado acesso a recursos (pelo menos na experiência dos Estados Unidos). Mesmo assim, prevalece a igualdade política em uma democracia moderna, alcançada por meio da competição eleitoral e do voto universal, que levariam a uma igualdade de oportunidades de acesso. Dispõe sobre o treinamento social para criação de normas, e, por isso, de um consenso.

Segundo outro autor liberal, Sartori (1924 -), considerado o mais radical, afirma serem as minorias que governam, mas não quaisquer minorias, sim, as elites. Tem medo de que a participação ativa da população leve ao totalitarismo. Para ele, as pessoas não aprendem a votar votando. Classificar a apatia e inatividade dos cidadãos por fatores como analfabetismo é um erro. O cidadão médio não consegue formular ideias para si em matéria de política (SARTORI, apud PATEMAN, 1991, p. 21).

Já o autor italiano Norberto Bobbio (1909-2004), trazendo a discussão sobre a disputa invisível de poder que ocorre no interior das relações democráticas, acrescenta que

enquanto a presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação. (BOBBIO, 1986, p.11).

Neste sentido, reconhece o poder como elemento intrínseco às relações democráticas, mas traz como única alternativa o método de alternância de grupos de poder por meio de eleições livres, bem como o “governo das leis” como o tipo ideal de governo, e a representação como a forma mais racional de exercício do poder.

Para o autor a democracia contrapõe-se às formas de governo autocrático, e, para compreendê-la, é preciso responder a dois questionamentos fundamentais: quem está autorizado a tomar decisões, e sob que normas e procedimentos. Segundo Bobbio as decisões são tomadas para a própria sobrevivência do grupo, mas isso não significa que o grupo como tal decide, sim os indivíduos que o compõem.

[...] para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (BOBBIO, 1986, p. 17).

Mas este poder de tomar uma decisão coletiva somente é legítimo quando autorizado por uma lei. Na verdade, segundo Bobbio, a lei torna o poder um direito. Ainda, na democracia, as decisões que vinculam todo o grupo social são tomadas “pela maioria

daqueles a quem compete tomar a decisão”, visto que impossível pensar em ‘todos’ ou em uma unanimidade, pois o grupo social nem sempre é homogêneo.

Bobbio coloca uma terceira condição para o exercício da democracia, além da abertura da participação da tomada de decisões a um maior número de pessoas e a regra da maioria como procedimento para decidir:

[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. (BOBBIO, 1986, p. 20).

É sobre estas premissas que se assenta o Estado Democrático de Direito: as leis que garantam as liberdades individuais e a democracia como regime de governo, autolimitado, garantidor de participação geral e ilimitada, legitimado por uma carta rígida de preceitos jurídicos, a Constituição. Assim, a democracia é reconhecida e garantida mediante uma criação de normas, criadas e positivadas como o estatuto máximo dos direitos e garantias individuais. A lei e a Constituição são a forma com que se garante a igualdade de condições no poder de escolher.

Bobbio discorre sobre a complementaridade e reciprocidade entre liberalismo e democracia, deixando claro que é impossível garantir liberdades individuais sem um regime democrático e, de mesma forma, as liberdades individuais fundam a democracia. “é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais.”. (BOBBIO, 1986, p. 21).

Feita a síntese dos principais pensadores da corrente liberal, necessário destacar a divergência em enquadrá-los como tal, visto que a doutrina liberal nasceu no século XVII na França, e estes autores são contemporâneos, tendo escrito no século XX.

Mesmo assim, para fins didáticos, o modelo de democracia que propõem em muito se aproxima aos conceitos liberais, não podendo, portanto, ignorá-los como defensores do liberalismo democrático.

A grande crítica que alguns autores fazem é de que os defensores da democracia pelo método representativo-liberal partem da realidade estabelecida, da forma consolidada de regimes de governo, não propondo alternativas para transformá-la. Corroboram, na

verdade, que o sistema dominante do método representativo é mais adequado. “Portanto, o sistema que deveríamos ter é exatamente o sistema que temos”. (PATEMAN, 1991 p.27). Não questionam a sociedade e seus interesses não homogêneos, divergentes, tendo visão limitada sobre as massas, como se estas fossem incapazes. Acreditam no indivíduo isolado como portador de virtudes capazes de o impulsionarem ao sucesso, tanto como líder, na escolha competitiva (SHUMPETER, 1984), quanto como sujeito-proprietário, que depende do esforço próprio para ter acesso a um determinado *status* econômico (DAHL, 1997)

Pateman (1991) resume os autores acima destacados como teóricos de uma democracia contemporânea, de caráter empírico e descritiva, concentrada no sistema político e nos comportamentos humanos atuais.

Por conseguinte, a função da participação nessa teoria é apenas de proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na justificação desse objetivo que reside o porquê de ser do método democrático.

Pateman (1991), como teórico da chamada democracia participativa, tenta demonstrar o equívoco dos autores da teoria contemporânea da democracia (liberais), e seus ataques à teoria clássica, visto que fazem uma escolha teórica, imbuídos por determinada ideologia, trazendo um ideal de democracia, o modelo a ser seguido, pois o melhor e mais valorizado. É o modelo e padrão anglo-americano de democracia. Em outras palavras, o sistema de escolha dos líderes por competição e a sua prestação de contas ao eleitorado é o sistema desejável.

Já para outro teórico da democracia participativa, Mill (1806-1873), um dos maiores perigos para uma democracia é a legislação classista. Não acreditava que “a parte empresarial” dos assuntos humanos constituía a totalidade. Acreditava que o governo deveria incentivar o ‘tipo correto’ de caráter individual. Criticava o tipo diminuto de governo que se prestava ao interesse empresarial, pois este acaba ensinando os cidadãos a pensarem de forma atrofiada.

Stuart Mill destaca a influência que a participação local pode gerar nos cidadãos, criticando o sistema eleitoral representativo que faz o indivíduo participar a nível nacional de tempos em tempos.

No entanto, Mill acreditava que as elites bem educadas estavam mais preparadas para governar. Mesmo assim, desenvolve uma teoria da participação em todos os níveis, partindo do local, inclusive fora do cenário político institucional, mas uma participação em

cooperação dentro da indústria, por exemplo, acabando com relação de subordinação entre empregador e empregado.

Outro teórico de vertente participativa, Cole (1939-1957), acreditava no autogoverno como chave da participação, mas esta deveria ser efetiva, na tomada de decisões e produção de leis. Sobre as leis, discorre que são os andaimes, mas não a estrutura do edifício em se tratando de liberdade humana. De outro modo acreditava na participação em questões de interesse local (por meio de associações), principalmente na indústria. Acreditava que o voto só seria uma forma de delegação do governo, que não é possível delegar a uma só pessoa todas as funções em uma democracia. Neste sentido, acreditava no “princípio da função”, que tornaria o papel de cada um importante dentro de um sistema comunitário e de cooperação.

Cole discorria que a melhor escola era a participação na indústria, que levaria a uma educação para participação em nível nacional. Por fim, criticava a estrutura da sociedade e o sistema capitalista na indústria, comparando-os a uma escravidão moderna. “Um sistema servil na indústria reflete-se inevitavelmente em servidão política” (COLE apud PATEMAN, 1991, p. 56). Somente com a abolição da diferenciação de classe e de funções, e com a socialização dos meios de produção, é que poderia chegar-se a uma verdadeira democracia.

Sobre a questão da irracionalidade de alguns eleitores, Cole assevera que a racionalidade é adquirida através do processo de participação.

Cole também criticava a participação apenas voltada à eficiência material, colocando a auto expressão dos membros da comunidade ou associação como importante, aliada à vontade de participar. Este envolvimento direto traria mais vantagens à associação, por meio de conselhos que escolhessem o representante, alterando um sistema de delegação do poder a um de verdadeira representação.

Em síntese para que exista um governo democrático, é necessária uma sociedade participativa, em todas suas esferas, para que os cidadãos acostumem-se (eduquem-se) para participar a nível macro, de um sistema político democrático. Isto significa uma modificação na estrutura e nas instâncias de autoridade nas formas mais básicas de participação, como na indústria, para que os indivíduos habituem-se à tomada de decisão coletiva.

Sob condições de segurança e igualdade econômica, a motivação do lucro – a motivação de “ganância e medo” – seria substituída pela motivação do trabalho livre, e os

trabalhadores veriam que seus esforços seriam para benefício de toda comunidade. (PATEMAN, 1991, p. 58).

Pateman (1991) tenta encontrar a viabilidade empírica da teoria da democracia participativa. Para tanto, inclui dados e cita pesquisas sobre a participação nas fábricas, principalmente no Reino Unido e Estados Unidos.

Em geral, as pesquisas apontam (embora de forma focalizada em determinadas situações de curto prazo), que quanto mais poder de participação em aspectos decisórios é dado aos trabalhadores, mais isto colabora para que se sintam importantes e adquiram características de autodeterminação. A participação diz respeito ao seu próprio trabalho e ambiente de trabalho, influenciando no processo de produção. A hipótese de Pateman, corroborada pelas pesquisas de outros autores, aponta que a percepção de eficiência na participação aumenta suas competências e autoconfiança, podendo refletir a nível nacional na participação política.

São os aspectos sócio-psicológicos da participação local no ambiente fabril que podem refletir a nível macro, na sensação de eficiência política. Quanto mais controle é dado aos trabalhadores para que decidam o ritmo de trabalho, a própria divisão interna do serviço (distribuição e modificação de tarefas, por exemplo) mais características de cooperação são desenvolvidas, alterando suas qualidades psicológicas, podendo aumentar a qualidade da produção. Este poder altera as próprias capacidades, faz nascer autoestima e crença na importância de um trabalho sob o ponto de vista comunitário e não meramente individual.

O exercício desta participação, no entanto, só é possível se efetivamente alterarem-se as estruturas de autoridade na fábrica, e não apenas a concessão de oportunidades de participação em algumas situações de gestão que, na prática, representam baixa importância e baixo conteúdo decisório.

Tal hipótese faz lembrar o liame existente entre participação e controle – quanto maior controle nos processos decisórios que dizem respeito a seu próprio trabalho, maior participação, e quanto maior a participação, maior a oportunidade de desenvolvimento de capacidades individuais de autodeterminação e sentimento de eficiência para com o grupo.

A questão do trabalho é importante à participação porque é a relação social que desencadeia outras (dentro da visão marxista) e une os indivíduos, por ser de sua própria natureza. Neste aspecto, a divisão do trabalho e o modo de produção capitalista (analisado o ambiente fabril da indústria automobilística) desenvolve poucas habilidades ao ser humano, principalmente aquelas concernentes à participação. Ele apenas faz sua função



sem aprender outras ou sem pensar o processo de produção como um todo dividido em partes importantes, sem as quais o produto final nunca existiria. A divisão do trabalho também colabora para que os trabalhadores não desenvolvam competências de liderança ou de pensar em soluções em problemas novos, já que dificilmente ocorrem erros ou imprevistos em sua função específica. Torna os indivíduos apáticos e indiferentes ao sistema de produção como um todo, o que colabora com uma baixa-estima e pouca percepção da eficiência de seu trabalho. Torna o trabalho apenas instrumental. (PATEMAN, 1991).

Já o ambiente fabril participativo, na visão de Pateman, desenvolve outras características nos trabalhadores, que podem deliberar, pensar em soluções práticas e coletivas sobre os problemas que surgem no processo de produção. Eles controlam o ambiente. Sua satisfação com o emprego está ligada, portanto, à sua moral, eficiência e produtividade.

O aumento da harmonia do grupo e o senso de cooperação que a experiência de participação invariavelmente faz surgir corrobora a sugestão dos teóricos da democracia participativa de que a participação tem uma função de integração. (PATEMAN, 1991, p. 88).

Em síntese, a autora enfatiza o impacto psicológico da participação em nível não governamental, e o papel da modificação das estruturas hierárquicas e de autoridade dentro das fábricas para a socialização da democracia.

Obviamente que tais análises não esgotam as divergências sobre a terminologia da participação, mas fazem refletir sobre aspectos diferenciados de relações sociais e suas relações de poder e dominação, pensando em estruturas além do eixo que coloca o papel central do Estado como potencializado do processo participativo. De mesma forma, respondem ao questionamento “como e quem participa” de uma forma potencialmente diferente das teorias liberais, que enfatizam procedimentos e a igualdade formal de todos na competição pela liderança ou no exercício do voto.

No entanto, o modelo de democracia participativa, alterando as estruturas de hierarquia, tanto no ambiente de trabalho quanto na sociedade como um todo, como pretendia Pateman, é insuficiente para lidar com um sistema maior e mais abrangente de controle sobre a sociedade: o capital. Este sistema é maior e possui mecanismos de dominação próprios, sendo o Estado um deles. Seu poder é tão grande que é capaz de se refazer e se reformular, com aparência de transformação, quando, na verdade, apenas mantém a ordem estabelecida e a estrutura dominante. (MÈSZÀROS, 2004).

Isto ocorre quando o ‘capitalista’ ou o empresário implementa novas tecnologias de “gestão democráticas” nas indústrias e empresas, de um modo geral, fazendo parecer que o corpo de funcionários possui poder decisório quanto ao modo e ritmo de produção. Na verdade, este implemento de modos alternativos de gestão, que parecem ser mais participativos, são meios de controlar ainda mais a produção e garantir maior produtividade.

O controle como manifestação de poder está justamente no fato de o capitalista ser o dono dos meios de produção (matérias-primas, força de trabalho, objeto de trabalho). Neste ponto, os processos inerentes ao trabalho e sua organização internas estão sob posse do capitalista e devem servir ao modelo de acumulação que persegue. “O capitalista deseja é produzir mais valor, por isso, exerce um controle, uma vigilância sobre a força de trabalho e sobre os meios de produção”. (FARIA, 2004, p. 165). Esta vigilância é física e psicológica: esta inserida na gestão da organização através do uso de tecnologias, entendidas estas como qualquer conhecimento que potencialize a produção.

Também estão aí abrangidas tecnologias de ordem comportamental e ideológica, tais como: cursos de motivação, integração, treinamentos voltados à cooperação e comprometimento, etc. (FARIA, 2004). Estas tecnologias de gestão geralmente são inseridas porque a tendência do percentual de lucro é diminuir, sendo aspecto inerente ao capitalismo, já apontado por Marx. Desta forma, tenta-se ‘burlar’ a baixa de lucro, com estratégias de gestão nas organizações para que o controle e dominação continuem em seu constante processo de acumulação capitalista.

Do exposto, analisar os modos de democracia participativa pela maior participação nas decisões em ambiente do trabalho ou na sociedade como um todo merecem um olhar desconfiado, visto que as estruturas dominantes não se modificam pela inclusão de meros espaços ou instâncias participativas. Por isso tão problemática a questão dos conselhos gestores e da ampliação de canais participativos na democracia brasileira. Mesmo assim, não há que se negar que sua previsão faz parte de uma conquista histórica das classes subalternas, visto que o capital (e o capitalismo) somente se reformulam e se reconstruem graças a força política da base social e as constantes reivindicações e resistências ao modelo vigente.

No entanto, as mudanças de comportamento individuais e a crença nas virtudes do cidadão isolado são por vezes idealistas, quando a estrutura econômica condiciona as relações sociais, o modo de pensar e a consciência dos indivíduos.

Daí tão problemático dizer que há participação pela previsão de normas jurídicas “democráticas”, pois é difícil manter a igualdade e a liberdade em uma sociedade de classes, que sofre os efeitos da desigualdade real. (CHAUÍ, 2008).

1.3 PARTICIPAÇÃO NA ACEPÇÃO MARXISTA: a desigualdade das relações materiais de produção.

Diante das premissas levantadas no tópico anterior, pode-se perceber que a participação nas teorias liberais da democracia desconsideram relações materiais de desigualdade entre os sujeitos, relações estas que acabam sendo condicionadas por uma estrutura de desequilíbrio nas relações de poder. Assim, a liberdade e igualdade políticas, asseguradas pelo arcabouço de normas jurídicas do método democrático não são suficientes para eliminar o conteúdo excludente da participação enquanto partilha efetiva de poder decisório.

Tal fato se dá porque as relações sociais não podem ser descritas conforme ideias e ideais de governo e de Estado, mas antes analisadas concretamente, em sua base estrutural e ideológica. Para o marxismo, esta estrutura corresponde ao caráter econômico em que se assentam as relações sociais, determinadas por relações de produção e pela contradição entre o capital e o trabalho humano.

Em outras palavras, a participação não somente o que dizem sobre ela, ou o que está previsto em normas jurídicas, mas como os sujeitos agem dentro das estruturas de poder existentes. É a separação entre o formal e o real, ou seja, entre o discurso sobre o que as coisas devem ser por uma análise de como elas realmente são. (CHAUÍ, 1990).

Para entendermos as formulações de Karl Marx (1818-1883), necessário, primeiramente, entender a concepção de realidade para este autor, e, em decorrência, a sociedade e o Estado neste processo de leitura.

Sua leitura é histórica, ou seja, entende a ordem social e o homem como um produto do tempo, e não fruto da consciência humana como queria Hegel. Por isso, afirma que o conceito, a consciência humana apreende o real, dando sentido a este. Mas a leitura do real deve ser feita de forma não imediata, buscando a totalidade das coisas.

Refletindo sobre a historicidade do desenvolvimento humano, Marx descobriu que o homem nunca viveu de forma totalmente isolada, criticando as concepções do homem como resultado da natureza. A visão individualista, aliás, própria da sociedade burguesa, descarta a história do homem como “produtor”, que produzia em família, depois em comunidade (tribos). O homem sempre foi parte de um conglomerado humano

condicionado e delimitado pelo modo de produção da vida material, o que faz com que engaje relações sociais independente de sua vontade. (MARX, 2006).

“O que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais de produção”, afirmou na introdução à crítica da economia política. Logo, os homens não entram de forma espontânea em um consenso para formar o Estado: são antes condicionados por estruturas de dominação já existentes. Esta dominação econômica de uma determinada classe subjuga as demais, política e ideologicamente, momento em que o Estado é criado, como organização para garantir os interesses de uma classe.

O Estado não existe desde a eternidade. Existiram sociedades que o ignoraram e que não tiveram nenhuma ideia do Estado ou do poder estatal. Em um determinado grau do desenvolvimento econômico [...] ligado à divisão da sociedade em classes, [...] o Estado tornou-se uma necessidade. (MARX & ENGELS, 2007b, p. 203-204).

Esta necessidade a que se refere Engels, no momento de criação do Estado é a necessidade da classe burguesa em ver protegidos seus interesses, para garantir reciprocamente a propriedade privada. Logo, não é o Estado que dá origem à sociedade como queriam os contratualistas, mas é a sociedade, dividida em classes que o cria como instrumento de dominação. Portanto, a sociedade, como esfera de produção e reprodução da vida material precisa organizar o seu poder, criando uma organização externa e interna para legitimar e utilizar de meios coercitivos e ideológicos para perpetuar a dominação econômica.

O fundante e o fundado estão em ação recíproca, ou seja, é “impossível determinar o ponto empírico e o ponto ideal a partir dos quais se pudesse enunciar de modo positivo o começo da vida política” (CHAUÍ, 1990, p. 18). Assim, é impossível determinar o momento exato de criação da vida política e de surgimento do Estado, bem como é impossível conceber a própria origem da sociedade em um determinado ponto da história. Há um processo de reciprocidade na qual os sujeitos que agem para instituir determinada forma política já estão vivendo em sociedade, sendo igualmente instituídos por esta. (CHAUÍ, 1990).

Para Marx, o Estado não é a entidade representativa dos interesses gerais e comuns de toda a sociedade. O Estado e a própria política são “instâncias supremas da alienação que preservam a manutenção de uma sociedade baseada na exploração do homem pelo homem”. (BORON, 2006, p. 310). Por isso, o ponto de vista particular de uma classe se universaliza, aparece a todos os sujeitos sociais como o único, imanente, correto. A ideia de um Estado como entidade autônoma da sociedade serve justamente para ocultar a divisão de classes e a contradição existente nas relações entre dominantes e dominados. O

discurso sobre a política, formulado por uma determinada classe detentora de poder econômico, torna-se o discurso da própria política, ocultando a dominação dos homens sobre os homens. (CHAUÍ, 1990).

O capital e o modo burguês de produção ordenam a vida a tal ponto de parecer ‘espontânea’, determinando o lugar dos sujeitos (CHAUÍ, 1990), de acordo com as relações materiais de produção, ou seja, de acordo como é ordenada a economia, ordenam-se as relações sociais. Por isso, as formulações de Marx analisam a grande contradição entre o capital e o trabalho humano.

A compreensão dos aspectos políticos, econômicos e sociais não pode ser despreendida de sua totalidade histórica, mediada por relações simbólicas e culturais. Marx enfatiza a relação de dominação do capital sobre o trabalho humano, que se torna alienado, no interesse exclusivo de acumular riqueza, produzindo bens e serviços, mas cujo produto é expropriado da classe trabalhadora pela classe dominante, em um ciclo que desvaloriza o valor do trabalho.

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. (MARX, 2006, p. 80).

Assim, pelo trabalho alienado, o trabalhador é despido do comando da produção, pois despido do comando dos meios de produção, e sua vida inteira passa a ser alienada, e não percebida pelos sujeitos, pois o capitalismo neutraliza as contradições, fazendo parecerem naturais, a única forma possível de organização da economia e da vida. (BORON, 2006; MESZAROS, 2002).

Para Marx isto constitui uma inversão da realidade, já que o trabalho humano é descaracterizado em seu valor intrínseco, pois tudo passa a ter um preço de venda. O que é mais importante é o produto final, não a energia, a força e o conhecimento desprendidos no processo. Assim, as próprias relações de trabalho entre sujeitos (produtores) são organizadas em uma estrutura hierárquica, na qual importa quem produz um bem de maior valor, tornando as relações antes travadas entre sujeitos, agora relações sujeito-objetos. Mas o valor dos bens produzidos é organizado segundo o padrão de qualidade da classe dominante, organizando todo o resto das mercadorias de acordo com o que entende ter maior ou menor valor.

Logo, as coisas “assumem independência em relação ao sujeito do trabalho” (SCHELESENER, 2016, p. 69), tomando ideologicamente o imaginário social de acordo

com estas relações estabelecidas. Por isso, esta cisão entre sujeito e produto causa a alienação: o homem precisa produzir bens para sua subsistência, e o trabalho já não é mais um instrumento para sua realização pessoal.

A ideologia atua não somente como uma concepção equivocada ou rasa da realidade, mas também como uma prática de poder que serve para manter a condição de subalternidade do grupo oprimido, que consente com a sua própria submissão (SCHELESENER, 2016). Age no ocultamento das relações de dominação, trazendo sempre elementos imediatos da vida social e política: separa Estado de Sociedade, economia de política, ocultando o processo histórico, a fim de universalizar valores, anseios, desejos, projetos.

O discurso ideológico oculta as diferenças, as contradições da vida, faz tudo parecer uniforme, “pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante”. (CHAUÍ, 1990, p.03).

Este discurso ideológico reúne uma aparência do real, juntamente com normas de conduta, ou o próprio dever-ser moral, religioso e jurídico<sup>11</sup>. Logo as representações que os sujeitos fazem de determinada relação ou objeto, tornam-se a própria realidade, baseada em julgamentos imediatos e desconectados do todo social, suas estruturas e condicionantes. (CHAUÍ, 1990).

Estas representações são as representações, o ponto de vista da classe dominante. E ela mesma, mascarando-se com uma imagem de objetividade, cria inúmeros modelos científicos, psicológicos ou sociológicos a serem seguidos. Encobre-se de uma racionalidade transparente, ou seja, que tudo pode ser observado para obter conclusões igualmente racionais. A ideologia reforça a crença de que “o real é racional e transparente, entendendo racionalidade como sinônimo de não contradição”. (CHAUÍ, 1990, p. 33).

Mesmo assim, Marx não acreditava na perpetuação desta estrutura de comando do capital. Acredita na transformação pela luta dos trabalhadores, que, unidos, poderiam fundar uma nova sociedade, socialista, na qual o Estado não seria necessário, havendo outro modo de produção da vida, alterando-se as relações econômicas, políticas e sociais. Para seu tempo, a revolução proletária parecia iminente, sendo possível a alteração total das estruturas estabelecidas.

---

<sup>11</sup> Segundo o entendimento de Chauí (1990), a ideologia reúne dois elementos: representações + normas. Ou seja, a representação, o ponto de vista da classe dominante é normatizado em pequenos sistemas ou modelos a serem seguidos por todos, sem contestação.

No entanto, a revolução não ocorreu nos moldes pensados. Passado alguns anos, as promessas marxistas de uma nova sociedade pareceram distantes. Foi esta conjuntura que Antonio Gramsci (1891-1937) analisou.

Ainda sob os efeitos da euforia provocada pelas ideias marxistas, a agitação operária continuava, porém, sob novos contornos. A revolução e a tomada do poder pelo proletariado pareciam ter ficado para trás. O nacionalismo e o fascismo italiano estavam em crescente expansão, assim como as doutrinas fordistas nos Estados Unidos. Gramsci era um ativista, membro de partido operário, mas as condições materiais que permeavam e a conjuntura histórica eram diferentes das de Marx.

Suas análises vão além de uma teoria do Estado, penetrando nos campos da superestrutura e na formação de ideologias em duplo sentido: de baixo para cima, em ação recíproca entre a sociedade civil e o Estado. Assim, a análise do concreto, a massificação das camadas inferiores, a cultura e os novos modelos de socialização o fizeram refletir, já no cárcere, sobre o papel dos intelectuais e as relações com o Estado. A partir de trabalhos fragmentados, sua obra se revela um estudo ímpar sobre as relações de dominação que permeiam a complexa sociedade de classes<sup>12</sup>.

Suas reflexões iniciam justamente porque, apesar das crises cíclicas, o capitalismo continuava soberano, bem como a burguesia não recuava em suas relações de dominação. As tendências autoritárias eram capazes de se reafirmarem neste cenário, favorecendo o Estado totalitário. Desta forma, sua teoria caminha em torno de um conceito de “Estado integral”, cunhado por autores posteriores como “Estado ampliado”.

No conceito de Estado caberia, não um binômio, mas uma relação dialética: sociedade civil-sociedade política, sendo a primeira composta por organismos privados de hegemonia, como a Igreja, partidos políticos, sindicatos, escolas e a mídia, e a segunda, o estado em sentido estrito, com seus instrumentos de coerção e dominação exercida pelo aparelho burocrático-administrativo.

Para Gramsci era impossível dissociar a sociedade civil do Estado em sentido estrito (sociedade política), visto que há entre eles uma relação dialética, pois, embora esferas autônomas, são interdependentes, cumprindo suas funções de direção (sociedade civil) e dominação (sociedade política). Como explica Semeraro (1999, p; 74), “essas duas esferas

---

<sup>12</sup>Aqui se utilizou como referencial parte do texto escrito por Buci-Glucksmann (1980) , que discorre de forma analítica como a questão dos intelectuais, objeto preliminar dos estudos de Antonio Gramsci tornou-se um estudo sobre o conceito de Estado.

estão intimamente unidas, uma vez que a articulação entre consenso e coerção garante a supremacia dum grupo sobre toda a sociedade e a verdadeira estruturação de poder”.

Sobre o consenso, necessário ressaltar que faz parte da hegemonia, no sentido que um grupo busca seus aliados pelo convencimento, organizando-se na difusão de valores, operando a direção da sociedade. Assim, estes organismos vivos operam dentro do Estado e além de seu aparelho burocrático-coercitivo, enraizando-se nele. É por isso que a sociedade civil pode ser considerada o “Estado de baixo para cima”. (SEMERARO, 1999b).

Neste sentido a hegemonia que um grupo exerceria sobre outro é fazê-lo pensar a seu modo, ou seja, dirigi-lo moral e intelectualmente de acordo com seu projeto de sociedade. Esta conotação implica no uso da ideologia como instrumento de hegemonia. (SCHLESENER, 2016).

Esta luta hegemônica existe no interior da sociedade civil e do Estado, enquanto esferas indissociáveis, assim como é também indissociável a política da estrutura econômica.

Em síntese, o Estado, além de seu aparelho administrativo engloba o aparelho privado de hegemonia (os grupos que exercem a direção, como igrejas, partidos políticos, sindicatos, associações, etc.), sendo a sociedade civil responsável pela cultura e ideologia e não só pelas relações econômicas. Mas como toda relação dialética, Gramsci concebe o Estado verdadeiramente democrático somente depois de adquirida esta unidade histórica entre sociedade civil e sociedade política. Assim, para o autor italiano, nasceria a sociedade regulada, após um aperfeiçoamento ético e educativo, com uma elevação moral. Este Estado ético seria o momento em que a sociedade viveria autorregulada, sem as amarras da ordem e do autoritarismo, onde aceitaria as leis livremente, pois todos os homens seriam igualmente racionais e morais. É o momento em que “a classe fundamental dos trabalhadores estará em condições de assumir a direção de sua própria história”. (SEMERARO, 1999b, p. 92).

A sociedade regulada seria um projeto de autogoverno: o Estado e suas instituições não seria extinto, mas absorvido pela sociedade civil que se desenvolve livremente. Mas para isso ocorrer era necessária a preparação das massas, a fim de ensinar ao proletariado sobre os benefícios da socialização do poder, a fim de que este crie uma hegemonia capaz de superar as relações burguesas de produção. Aí se encontra o papel da cultura, visto como crítica de um grupo ao modelo vigente, capaz de construir “uma hegemonia com propostas superiores e mais abrangentes de sociedade”. (SEMERARO, 1999b). Somente as



organizações da sociedade civil poderiam dar vasão a este projeto, criando um novo mundo, uma realidade transformada. Daí o papel dos intelectuais orgânicos, aqueles que vivem conscientemente e lutam pelos interesses do grupo o qual representam. Também o papel dos ‘partidos’, que podem ser revistas ou jornais, que atuam na formação da vontade coletiva, nas articulações internas do “programa proletário”.

Mas para ocorrer esta elevação das massas e a elevação do senso comum ao bom senso (pensamento crítico), Gramsci prevê um árduo caminho para construção de uma nova hegemonia, que iria além da educação tradicional, o que chamava de “escola única”, “de impositação tecnológica”. Há, portanto, para Gramsci uma intrínseca relação entre os processos políticos de participação e os pedagógicos, para “maturação das massas”. (MÉDICI, 2007).

Esta maturação ocorreria por meio de uma educação concebida como parte do projeto de emancipação intelectual, ou seja, a educação seria voltada para autonomia do sujeito que pensa de forma independente, na qual é possível enxergar as relações de dominação e pensar um projeto de sociedade diferente do projeto burguês. Esta educação iria além do modelo de escola tradicional, por meio da compreensão do funcionamento da sociedade e suas relações de força, sem esconder ou mascarar os antagonismos de interesses e contradições de classe existentes. A educação visando a emancipação intelectual seria importante na concretização de um projeto a longo prazo, pensando uma sociabilidade que vá além do projeto econômico dominante, mas que desenvolva consciência política, fazendo a crítica ao modelo jurídico vigente e a crítica da separação entre formal e real, pois a forma jurídica cria uma ilusão de igualdade. (SCHLESENER, 2016).

Neste contexto, o processo educativo teria uma formação dialética, voltada ao enfrentamento crítico das contradições existentes na sociedade, de modo a “universalizar conhecimentos adquiridos, a fim de que [os sujeitos] superem a fragmentação de seu modo de pensar”. (SCHLESENER, 2016, p. 173).

Nesta perspectiva, uma abordagem dialética vai muito além das teorias pedagógicas positivistas e mesmo das pedagogias crítico-reprodutivistas, porque a escola, embora tenha objetivos limitados na sociedade capitalista, abre possibilidade de superar estes limites e criar condições de acesso com qualidade ao conhecimento historicamente produzido, essencial para consolidar a personalidade. (SCHLESENER, 2016, p. 173).

Desta forma, a educação propiciaria um entendimento sobre o todo político que circunda a vida dos sujeitos, e não apenas a noção de política de governo. Um educar-se para superar as condições de subalternidade, desvendando a dimensão política, que está em

todos os lugares, a fim de desprender-se dos limites econômico-corporativos da materialidade imediata. (SCHLESENER, 2016).

Gramsci criticava o “economicismo mecanicista”, discorrendo que a mudança estrutural da sociedade dar-se-ia de forma lenta e gradual e não pela tomada de assalto do Estado. Acredita na constante “guerra de posição”, em uma ruptura do equilíbrio da ordem vigente de forma mediata, com uma força permanente e organizada<sup>13</sup>. Esta força permanente seria um fenômeno orgânico, não ocasional ou conjuntural, que busca soluções a longo prazo e não apenas atacar as causas imediatas. Por isso, distingue os fenômenos orgânicos dos conjunturais, dizendo que estes atendem à pequena política, “dão lugar a uma crítica política miúda, do dia a dia, que envolve os pequenos grupos dirigentes e personalidades imediatamente responsáveis pelo poder”. (GRAMSCI apud NOGUEIRA, 2017).

Importante esclarecer que a obra de Gramsci, embora fragmentada pelas condições materiais em que foi escrita, deve ser lida como um todo unitário. Da leitura de apenas alguns de seus intérpretes, em especial, Semeraro e Schlesner, pôde-se perceber a importância do elemento “transformação” da sociedade, o que seria possível sob o viés pedagógico (educativo) e pela cultura (crítica). É por isso que o autor italiano não abandona as concepções marxistas, pelo contrário, as aprimora de acordo com a conjuntura em que viveu.

Importante esclarecer que a compreensão da participação na visão gramsciana engloba a compreensão do potencial de transformação da ordem vigente e do sujeito desta transformação: a classe subalterna. Esta classe, portadora de um projeto societário distinto, ao elevar-se do senso comum ao bom-senso disputaria hegemonia no corpo da sociedade civil, tornando primeiro dirigente, depois dominante.

Este ambiente de disputa faz o processo participativo ser antes de tudo conquista; conquista de direitos, de espaços, para um novo projeto societário, mas nunca um processo acabado.

A noção de democracia para o autor está inserida no processo histórico, em constante movimento, e somente poderá ser concretizada quando superada a fragmentação existente entre Estado e sociedade, economia e política. Somente com um agir consciente das formas de dominação, será possível unir consciência (representações/ideias) e materialidade

---

<sup>13</sup>Conforme explica Giovanni Semeraro (1999, p.82) , “Aqui, a construção de uma nova hegemonia pelas classes subalternas, mais do que uma estratégia de luta ou uma variante do método bolchevique em vista do “assalto” frontal, deve ser uma nova categoria de interpretação da realidade, um processo que permite a participação política e a transformação moral e intelectual das massas”.

(relações de força). Em outras palavras, para conquistar a verdadeira democracia é preciso lutar por outra hegemonia, fazendo a crítica ao sistema parlamentar vigente e à democracia liberal, em sua forma individualista de pensar o coletivo (SCHLESNER, 2016).

#### 1.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A OFENSIVA NEOLIBERAL: um novo paradigma ao século XX

Conforme visto, a proposta marxista de participação busca o elemento transformador da realidade, enxergando as desigualdades reais e a potencialidade do sujeito de modificar as estruturas e as superestruturas (ideologias) que dominam as relações sociais.

Por isso, o problema da participação no interior da democracia não é uma questão de distribuição de poder político, mas de substância, de exercício das potencialidades humanas, ponderando a desigualdade socioeconômica com a pluralidade de interesses no seio da sociedade civil. (CHAUÍ, 2008).

A lógica da produção capitalista e seus meios alienados de controle do trabalho estão em constante conflito com a lógica da participação: uma tem de ser rápida, mostrar frutos, nortear-se pela acumulação de bens e riqueza. A outra opera lentamente, segundo a dimensão da distribuição. (DEMO, 1988). Por isso, as políticas governamentais que visam a conscientização política operam no ramo do imediatismo, pretendendo demonstrar resultados, mas sem operar mudanças significativas na cultura participativa, além de ser desprezadas de seu conteúdo socioeconômico, que é o elemento central da questão da participação enquanto acesso igualitário na distribuição das riquezas.

É por isso que falar em democracia e uma de suas facetas, a participação, torna-se atividade difícil, diante das mudanças históricas do perfil do poder, que parece ser apenas político, mas nunca deixa de ser econômico.

Neste contexto, estudamos o século XX e as mudanças ocorridas no padrão de acumulação capitalista, bem como seus reflexos nos processos participativos, mesmo após as formulações marxistas.

Para se mensurar o impacto do capital nas relações sociais e estruturas ideológicas, estudamos a transição de um novo modelo de acumulação capitalista no século XX, que vai do modelo fordista-keynesiano de produção ao toyotismo. Sua base é o trabalho fragmentado para produção em massa de mercadorias. É o momento de crise do capitalismo, o qual precisa alterar o modo de produção para maior incremento dos lucros, evitando o excesso de produção. Este momento é a década de 1970. A expansão do capital vive uma onda regressiva. É o esgotamento e retração do consumo. Surge então o projeto

neoliberal e um novo modelo de acumulação, chamado de “flexível”, rompendo com o padrão parcelado de trabalhador, gerando o modelo “polivalente e multifuncional”. (DURIGUETTO, 2008).

As bases do pensamento que surgia, o neoliberal, não estavam apenas nos anos 1970 e seguintes. Sua ideologia há muito tempo, logo após a II Guerra Mundial, já havia sido propagada em meio acadêmico pelo economista Friedrich Hayek. Para o autor, o Estado de Bem-Estar Social havia limitado demais o mercado, conduzindo a humanidade a uma servidão moderna. As raízes da crise, para Hayek, seriam o movimento operário e suas inúmeras reivindicações, ocasionando um encolhimento e corrosão das bases de acumulação capitalista. (ANDERSON, 1995).

Mesmo não tendo triunfado naquele momento, estavam lançadas as bases do pensamento neoliberal, que ressurgiria algumas décadas depois, principalmente em decorrência da queda do regime socialista na Rússia.

Assentado em bases ‘empíricas’, o neoliberalismo triunfou primeiro na Inglaterra de Margaret Thatcher, que baixou os impostos sobre rendas altas, criou níveis de desemprego massivos, elevou as taxas de juros e criou uma legislação anti-sindical. Depois seguiram Ronald Regan nos Estados Unidos e outros países, como Nova Zelândia e Austrália.

O que demonstram estas experiências era a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia. No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais: depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam ser de esquerda, podia se rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia tomado a socialdemocracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da socialdemocracia. (ANDERSON, 1995, p. 19).

Montaño (2008) explica que a diferença entre os liberais do século XVIII e os neoliberais era que, aqueles, combatiam o Estado Absolutista, prejudicial ao livre comércio e expansão das relações burguesas. Já os neoliberais parecem não combater o Estado propriamente dito, como se fosse um inimigo, mas opor-se ao Estado permeado pelas conquistas históricas decorrentes das lutas de classes. Por isso a necessidade de reformá-lo, de acordo com os interesses do capital, para que ajudasse a combater o trabalho por meio da flexibilização da legislação trabalhista e operasse reformas econômicas e políticas, estabilizando a moeda (como no caso do Brasil), desregulamentando os mercados e privatizando as empresas estatais.

Neste momento, o capital se volta contra o Estado de Bem-Estar Social, tido como o causador da crise, com seus inúmeros gastos sociais. Por isso, a estratégia ideológica é um projeto, chamado neoliberal que, segundo Montaño (2008), possui três frentes articuladas:

o combate ao trabalho (a legislação trabalhista e às lutas sociais, sindicatos), a reestruturação produtiva e a reforma do Estado.

As três frentes causaram, na prática, o impacto na legislação trabalhista e social, a retomada dos níveis de acumulação e taxas de lucro com a inserção de novas tecnologias para redução do tempo e custo da produção e a alteração da legislação que interferia na economia e no mercado, mediante concessão de benefícios fiscais.

Note-se que a crise do capital, ou seja, a redução dos lucros, é tida como um fenômeno conjuntural e não estrutural. Para os capitalistas, a acumulação tem o potencial de ser eterna, não podendo retrair-se em determinadas situações, criando um ciclo de produção e acumulação. A crise, portanto, é um desvio do dever-ser *natural* deste modelo de produção, devendo ser combatida com todas as forças. Esta desordem factual, tida como algo inadequado ao padrão exponencial de acumulação é combatida com todas as forças, utilizando-se de meios políticos e jurídicos, por meio do Estado, para corrigi-la, a ponto de restabelecer o “mau funcionamento de certas partes do todo”. (CHAUI, 1999, p. 79).

Desta forma, a ordem ideal capitalista, vista como algo imanente (o que é natural é o crescimento e aumento da acumulação), deve combater qualquer retração, e tem de encontrar o agente culposo pelo desvio, no caso, o trabalhador. É este o culpado pela produção menor, e são seus direitos trabalhistas e previdenciários os causadores da queda dos lucros.

Os grandes orientadores deste processo ideológico, que incute novas formas de controle para corrigir a crise do capital, foram o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Estes dois agentes econômicos encontraram-se em novembro de 1989, junto aos funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, “para avaliar as reformas econômicas da América Latina, o que ficou conhecido como Consenso de Washington”. (MONTAÑO, 2008, p. 29).

Entre as principais recomendações, estavam as reformas tributárias, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatizações, no intuito de desregular, desimpedir e impulsionar a acumulação de capital.

Daí por diante, o ajuste neoliberal estabeleceu-se no Brasil, logo após as conquistas históricas da Constituinte de 1988. As orientações do Banco Mundial versavam sobre o ajuste fiscal dos Estados, para conter a inflação, prevendo retrações em sede de programas sociais.

O responsável por traduzir a cartilha e introduzir o ajuste fiscal no Brasil foi Bresser Pereira, então ministro do governo Fernando Henrique Cardoso, tendo assumido o novo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, em dezembro de 1994.

Em linhas gerais, Bresser Pereira, atendendo aos grandes interesses do capital mundial, precisava adquirir o consenso popular sobre uma reforma gerencial do Estado. Para isso, o Estado brasileiro, pós-constituente de 1988, foi considerado engessado, ineficaz, corrupto, necessitando de uma administração mais eficiente, contrária à burocrática. (MONTAÑO, 2008).

Na verdade, este era um argumento ideológico para que fosse operada a reforma em prol dos interesses do capital e de seu novo projeto político-econômico, fundamentado no privilégio ao investimento internacional.

Grande parte das ações estatais e prestação de serviços públicos foram descentralizadas, no intuito de “enxugar” os gastos públicos. Ao mesmo tempo, promoveu-se uma “democracia participativa”, capaz de chamar a sociedade social na partilha da gestão. Na verdade, o intuito era obter o consenso sobre a questão das causas da crise: um Estado grande, que excessivamente interfere na economia, e, por isso, acaba sendo ineficaz e custoso.

A crítica que Montañó (2008) faz a este modelo é de que as ideias gerenciais são introduzidas como se fossem facilmente aplicadas ao serviço público, tais quais operam nos mercados: o custo-benefício dos programas sociais era mensurado de acordo com a máxima eficiência do serviço prestado a uma racionalização dos custos para sua prestação. Por isso, a técnica era privilegiada, para que o corpo de funcionários do Estado fosse apto a atender da melhor forma o cidadão, como se este fosse ‘cliente’ do serviço, tal como ocorre no setor privado. No entanto,

longe de se tratar de uma “reforma técnica”, ela é política e subordinada às questões econômicas. Trata-se de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da Constituição de 88 aos ditames do FMI, BM, OMC e aos postulados do Consenso de Washington. (MONTAÑO, 2008, p. 45).

A partir de então, “a crise de governança” de Bresser Pereira, seria controlada por esforços recíprocos entre sociedade e o Estado, em parceria para operar melhor os intuitos de descentralização e de gradativa desresponsabilização do Estado para com as questões sociais.

Segundo Nogueira (2011), houve um esvaziamento do político, em prol de ajustes de governo. Ressaltou mais um campo técnico, aparentemente neutro, preocupado com

questões econômicas mascaradas de diálogo sobre as questões sociais. Na verdade, foi uma reforma sem Estado e sem sociedade: não houve modificação de estruturas de poder, pois o institucional e o modelo de gestão administrativa tomaram conta do debate político. Os hábitos democráticos não foram modificados. A Reforma Administrativa volta-se para mecanismos de mercado, vistos como mais eficientes para racionalizar procedimentos. No entanto, de forma contraditória, foram absorvidas as reivindicações populares por participação, incorporando-as ao discurso da gestão pública eficiente.

Esta incorporação se deu com o incremento de políticas de controle social e mecanismo participativo na gestão, que, aparentemente, eram uma forma de abertura democrática, na verdade, intencionavam ganhar consensos sobre a reforma, criando condições legítimas para governar. Sem conflitos e oposições, as medidas iriam naturalizar-se entre a sociedade, criando um ambiente estável para os investimentos estrangeiros. (NOGUEIRA, 2011).

Ao longo dos anos 1990, a visão instrumental e fiscalista da gestão ganhou uma visão ético-política, que definiu o Estado como devendo ser “mínimo”, submeter-se a “contrapesos” que estariam “fora” dele (mercado, sociedade civil, indivíduos), atuar muito mais em nome do que não deveria fazer do que de funções e atribuições explícitas. Na construção discursiva da reforma, a face tecnicizada da gestão trouxe consigo uma ética desprovida de grandeza. (NOGUEIRA, 2011, p. 54).

Neste período, são criadas, também, leis de incentivo à participação da sociedade por meio de organizações sociais, como a lei federal número 9.790/1999, chamada comumente de “Lei do Terceiro Setor”. Com ela, criava-se também uma nova imagem do cidadão voluntário, ávido por ‘ajudar’ nas questões de interesse social, instituindo organizações e associações autônomas e filantrópicas.

Toda esta engenharia de regras buscava o consenso social para operar a reforma gerencial. Portanto, precisava parecer que não era em prol do grande capital que as pessoas uniam esforços, mas em prol de toda a vida democrática, em parceria de três esferas: o Estado, o mercado e a sociedade.

Como visto anteriormente, não se pode separar Estado de sociedade, pois ambos são norteados pela luta de classe. Aliás, a realidade não é assim fragmentada em esferas separadas, mas sempre condicionada por relações de produção que se reproduzem na ordem social. Logo, a questão do Terceiro Setor como uma entidade autônoma, além do Estado e mercado, é uma falácia e um conceito ideologizado. (MONTAÑO, 2008).

Outra questão que impera no conceito de terceiro setor é o fato de desconsiderar a luta de classe e os interesses antagônicos no interior da sociedade civil. Terceiro Setor

designaria um todo homogêneo, harmônico, virtuoso, repleto de boas-intenções e a boa vontade do cidadão voluntário. (MONTAÑO, 2008; NOGUEIRA, 2003).

O grande triunfo do neoliberalismo ao tratar a sociedade como um terceiro setor é desarticular a luta entre o capital e o trabalho, fazendo com que os esforços sejam em torno de uma parceria entre estado e sociedade, por supostos interesses comuns, por meio de Organizações Não-Governamentais - ONGs e fundações diversas.

Em síntese, o terceiro setor é pacífico, diferente de alguns dos movimentos sociais anteriores à constituinte. O terceiro setor não enfrenta o Estado, mas é organizado por meio de uma legislação própria, atuando em seus limites e recebendo subvenções estatais. Isto gera uma democracia estável, mas dentro do capitalismo, seu único horizonte final (MONTAÑO, 2008).

O cidadão é sempre subordinado à ordem, atuando dentro e nos limites desta. A legislação é para atender os interesses do capital, e a parceria da sociedade é no mesmo sentido, embora pareça esta autônoma e livre dos interesses de mercado. É o que Montañó (2008) chama de “fetiche da cidadania”, que luta dentro da ordem capitalista, não possui perspectivas de transformar a realidade, por isso se adequa a uma participação ‘possibilista’ dentro do sistema.

Estes novos modelos de cidadania e subordinação à ordem implicam em uma mudança e ressignificação das práticas participativas. Tatagiba (2005) discorre sobre a contradição que a ofensiva neoliberal trouxe à prática da participação no Brasil, em um modelo que pode não ser público nem tampouco democrático, pois segue uma lógica da cultura dominante, orientados e previamente determinados pelo modelo de gestão.

Com a reabertura gradual do sistema político e o aprofundamento das práticas participativas de oposição e resistência, o jargão da “participação” foi apropriado por outras conotações no discurso político. A desconcentração do poder tomou para si o significado da “descentralização” e a participação popular tornou-se participação “cidadã”. No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a participação tornou-se termo ambivalente, absorvendo conteúdos liberal-democráticos. O discurso da contra-hegemonia<sup>14</sup> foi conformado ao da gestão participativa. (GOHN, 2011; LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011).

---

<sup>14</sup>Os autores utilizam a visão gramsciana de que a classe subalterna formava um novo projeto societário com a resistência e oposição ao projeto dominante, em decorrência dos movimentos e ações contra o regime militar. No entanto, este projeto foi conformado ao modelo vigente, pautado na descentralização e gestão compartilhada das políticas públicas.



Este processo de ressignificação da terminologia da participação no Brasil faz parte de sua história e tradição autoritária, na qual sempre houve em menor ou maior medida a relação “simbiótica e corporativa” do Estado com grupos privilegiados (CARVALHO, 1998).

É neste sentido que Evelina Dagnino (2004) explica haver uma confluência perversa nos dois projetos em disputa. De um lado a abertura a um regime democrático, fruto de lutas sociais por espaços de discussão e tomada de decisões relacionada com as políticas públicas. De outro, o projeto neoliberal, no qual o Estado é mínimo e se isenta progressivamente de suas responsabilidades sociais. Neste último sentido, a participação é muito mais condizente com o mercado de consumo e suas benesses individualistas.

Mesmo assim, embora antagônicos, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva, e utilizam do termo “participação” como uma referência comum (DAGNINO, 2004).

O cenário pós-Constituinte modifica-se aos poucos e demonstra uma união com os poderes locais em prol do exercício da democracia. A construção de espaços participativos emerge como uma questão de autonomia do governo local, fruto da descentralização e da complexidade da administração estatal moderna. (SHUMPETER apud AVRITZER, 2011). A atuação conjunta com o Estado substitui o confronto e a resistência, havendo “inserção institucional” dos movimentos sociais. (CARVALHO, 1998).

Maria do Carmo Carvalho (1998) explica que a participação social neste modelo aparece mais como uma ‘oferta’ do Estado na democracia contemporânea, e não como um espaço de disputa e conquista, visto que o discurso da participação cidadã toma contornos de acesso ao mercado, marcada por relações hierárquicas de grupos privilegiados. Aliado a isto, tem-se a apropriação genérica da terminologia ‘gestão participativa’, com a oferta de inúmeros canais institucionais de participação, o que, em sua opinião, ante a enorme diversidade e fluidez da sociedade civil, “não dá conta de ocupar com qualidade os espaços criados por iniciativa legal e governamental”. Isto acarretaria um esvaziamento do conteúdo redistributivo, ou seja, do debate sobre questões relacionadas à pobreza e desigualdades sociais. (DAGNINO, 1994).

A relação entre participação e democracia revela processos ambíguos, permeados por ideologias e poderes, em uma confluência de vertente axiológica: os valores da sociedade e do projeto dominante moldam as escolhas individuais e coletivas, que rumam a uma pretensa homogeneidade. (DAGNINO, 2004).

Esta homogeneidade pode ser visível através das associações e organizações não-governamentais, que, em prol de “interesses da coletividade” conformam-se ao modelo capitalista e individualista, reduzindo sua participação nas questões públicas a um ‘participacionismo’ institucional. Em outras palavras, a participação da população torna-se “um procedimento institucionalizado com funções limitadas por leis e disposições regimentais”. (LAVALLE, ISENZA VERA, 2011).

Exemplificando a questão, tem-se o aumento nas últimas décadas de organizações não governamentais (ONGs) no Brasil, entre elas, as que buscam ‘o combate à corrupção’ e a ‘transparência dos órgãos e setores públicos’. Estas instituições amparam-se em instrumentos técnicos e legais, como o diário oficial e portal da transparência para proceder com a fiscalização do dispêndio de recursos públicos e com a atuação da Administração Pública em geral.

Somado a estes objetivos e missões, as ONGs de transparência atuam sob o viés da *accountability*, traduzida comumente como responsabilização daqueles que devem prestar contas. (PINHO e SACRAMENTO, 2009).<sup>15</sup> Esta palavra, ainda sem tradução para o português, revela a concepção contemporânea de gestão democrática e participativa. No Brasil possui amparo nas leis nº 12.527/2011 (lei da transparência) e nº 101/2000 (lei de responsabilidade fiscal).

Estes mecanismo e práticas das ONGs que realizam procedimentos ligados à *accountability* são objeto de estudo em várias áreas, que, na maior parte, tomam as instituições como modelo de participação no Estado Democrático de Direito. Esta crescente multiplicação de associações que atuam por este viés podem demonstrar algo de contraditório na percepção da realidade: “a carga democratizadora associada à participação correria o risco de ser substituída pela lógica da gestão”. (LAVALLE e ISUNZA VERA, 2011, p.115).

Ainda, sob o viés do projeto neoliberal, as ONGs reproduzem a lógica de mercado em suas ações, tem o Estado como ente corrupto por excelência, por isso a necessidade de fiscalizá-lo, bem como pautam suas ações independente de outros movimentos sociais, estando ligada aos setores produtivos e à indústria e não aos populares, das classes subalternas.

---

<sup>15</sup>Frederich Mosher, citado por Pinho e Sacramento (1990) toma o termo *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva seja em relação a uma organização, uma pessoa, desde que fora de si mesma.

Neste sentido, o que se pretende dizer é que sempre há o conflito, tensões entre os interesses de classe que permeiam a sociedade e refletem nas ações do Estado.

Estes interesses são antagônicos por excelência, mas disputados, um no intuito de legitimar e perpetuar a ordem vigente, outro no intuito de transformá-la, pensando em uma nova ordem social.

O poder que o capital exerce, no entanto, não é irrefreável, nem tampouco eterno. Pensar em alternativas que rompam com a ordem dominante é pensar nas causas que levam os sistemas a se perpetuar: a propriedade privada e o impulso da acumulação. (MÉSZAROS, 2004). Somente combatendo as causas, e não somente seus efeitos, a ordem capitalista poderia ser suplantada e substituída por outra, verdadeiramente democrática, não no sentido liberal do termo.

À guisa de conclusão deste capítulo não visamos esgotar as possibilidades práticas e o estudo teórico da participação. Visamos, primeiramente, demonstrar sua potencialidade, seu caráter transitório e inacabado.

O cenário atual faz emergir problemas práticos da participação, em síntese: a cooptação de lideranças para atuarem com o Estado; o modo corporativista e assistencialista que as políticas públicas ainda são recebidas pela maior parte da população; a elitização do poder decisório e a principal delas: a distribuição desigual da riqueza, que desmobiliza as camadas populares.

Aliado a isto, a percepção contemporânea filia-se a uma ideologia dominante de que para participar é necessário um ‘preparo técnico’. De mesma forma, “não se aprende a participar participando”, já que as massas são despolitizadas, passivas e alheias aos assuntos de interesse coletivo. Estas representações, sob o ponto de vista crítico fazem-nos questionar: Por que as massas são consideradas passivas? Quais os condicionamentos para que isto ocorra?

Respondendo a este questionamento, encontramos aspectos objetivos e subjetivos: as relações materiais de produção condicionam os papéis de cada ator no processo histórico, em uma estrutura que corresponde às expectativas dos interesses dominantes. Esta estrutura manifesta-se por meio do poder de gestão nas fábricas, no ambiente de trabalho, na autoridade dos técnicos, dos acionistas, que detém o monopólio da decisão final. Esta mesma estrutura se reproduz nos espaços participativos, ditos públicos, impedindo uma participação plena nos processos decisórios. Em relação aos aspectos subjetivos, tem-se o baixo conteúdo cívico da participação, a desarticulação dos movimentos sociais, muitas vezes criminalizados, e a falta de coesão e identificação comunitária.

Em síntese, contrapomos o modelo liberal-democrático, em que basta a participação pelo voto, a transferência do poder de decisão a ‘elites’ mais “bem preparadas”, ao modelo substancial de democracia participativa, o qual pensa a participação além do governo, como elemento de socialização, presente na vida cotidiana.

Em nosso entendimento a participação é um processo, gradual e de conquista, que busca resolver problemas de forma mediata, a longo prazo, e não apenas emergenciais ou “gerenciais”. Acreditamos, sobretudo, no potencial transformador da participação, que pode alterar as estruturas de dominação vigente, enxergando os processos históricos e a luta de classes.

Tal entendimento serve como respaldo crítico ao objeto estudado, tentando buscar na totalidade concreta uma aproximação com o real, conforme estudaremos a seguir.

## 2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO E UNIVERSO DE PESQUISA

O presente capítulo pretende contextualizar o objeto de pesquisa, ou seja, a organização não-governamental “Observatório Social de Irati” (OSI).

Para tanto, partindo das características e acepções da participação social, já esboçadas em capítulo anterior, pretendemos responder de forma breve quem é o OSI, em que momento foi constituído no município de Irati, seu histórico, sujeitos envolvidos e principais ações participativas.

No entanto, não podemos esquecer a teoria que ilumina a presente pesquisa, sendo o principal *feixe de luz* sobre o objeto. Nesta perspectiva, precisamos olhar de forma crítica o contexto de criação da ONG pesquisada, o cenário e principais sujeitos, em sua relação dialética com a totalidade política, econômica e histórica. Partimos, então, da conjuntura internacional de ruptura e reconstrução dos conceitos iniciais destas instituições chamadas “não-governamentais”, a que nosso objeto de pesquisa se enquadra.

De mesma forma, buscamos outras fontes, como notícias veiculadas por meios de comunicação de massa, pesquisas anteriores e endereços eletrônicos para entender o recente surgimento de ONGs no cenário nacional, com objetivos semelhantes ao observatório social de Irati: o combate à corrupção por meio do controle social dos gastos públicos.

### 2.1 ONGS: REGIME JURÍDICO E ORIGENS

Antes de entrarmos nas especificidades do objeto de pesquisa propriamente dito, é preciso retomar alguns pontos tratados em capítulo anterior.

Conforme discorreremos, a hegemonia neoliberal ganhou os espaços e discussões públicas a partir dos anos 1990 no Brasil, interferindo na prática social de inúmeros . A direção moral e intelectual do capital em todos os aspectos da vida das pessoas construiu bases fortes, tendo como principal elemento a ideologia, que difundiu os ideais de parceria e cooperação entre sociedade e Estado.

Partimos da premissa de que o grupo dominante, com respaldo nas relações concretas de produção, é capaz de criar consensos no seio da sociedade civil. Entre estes consensos, está o projeto neoliberal, com as facetas do terceiro setor como esfera autônoma, além do Estado e do mercado. Como entidades do terceiro setor, representativas da sociedade civil, estão as organizações não-governamentais – ONGs.

Possível denotar que as organizações não governamentais representam boa parcela do terceiro setor, muito porque são organizadas de uma forma jurídico-legal, sendo seus líderes ou “gestores” facilmente identificáveis. (GOHN, 2011).

Já em 1940 a ONU-Organização das Nações Unidas- criou a terminologia, pois já existiam algumas organizações que realizavam o financiamento de algumas ações humanitárias, principalmente nos chamados “países de terceiro mundo”, tentando proteger os direitos de cidadania dos indivíduos por meio de ações locais e projetos pontuais em determinada área.

Em 1996, a Comissão sobre Governança Global da ONU, em seu relatório final, intitulado “Nossa Comunidade Global”, definiu as ONGs como

um grupo diverso e multifacetado. Suas perspectivas e suas áreas de atuação podem ser locais, regionais ou globais. Algumas se dedicam a determinadas questões ou tarefas; outras são movidas pela ideologia. Algumas visam ao interesse público em geral; outras têm uma perspectiva mais estreita e particular. Tanto podem ser pequenas entidades comunitárias cujas verbas são escassas, como organizações de grande porte, bem dotadas de recursos humanos e financeiros. Algumas atuam individualmente; outras formaram redes para trocar informações e dividir tarefas, bem como ampliar seu impacto. (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 192).

No Brasil, com a introdução do ideário neoliberal, criou-se legislação específica para regulamentar o chamado terceiro setor: a lei federal nº 9.790/1999, revogada recentemente pela lei 13.019/2014, que apenas entrou em vigor para os municípios em janeiro de 2017<sup>16</sup>.

Em termos gerais as duas legislações preveem acordo de mútua cooperação entre sociedade civil e a Administração Pública para consecução de atividades de interesse público, no entanto, a segunda foi criada como “marco regulatório”, objetivando corrigir as lacunas da primeira lei de 1999, prevendo algumas condições para o recebimento de subvenções (recursos públicos) vindas do Estado. Tal mudança visa, principalmente, dar maior seriedade e transparência ao processo de seleção das entidades, havendo a necessidade de posterior prestação de contas por parte destas sobre o uso do dinheiro público.

A alteração da legislação partiu da pressão de várias ONGs e da própria ABONG – Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais para alterar a legislação,

---

<sup>16</sup>Embora tenha sido sancionada em 31 de julho de 2014, a lei 13.019 apenas passou a surtir efeitos para os municípios em janeiro de 2017, por força do art. 88, parágrafo primeiro. O prazo dado serviu para que houvesse adaptação aos novos dispositivos, principalmente no que tange ao chamamento público das instituições que pretendem receber subvenções (recursos públicos), dando maior transparência no processo e estabelecendo critérios de seleção.

procurando evitar fraudes, corrupção e a própria ‘cooptação dos líderes’ pelo Poder Público, engessando suas ações.<sup>17</sup>

Mesmo sendo questionáveis as alterações legislativas<sup>18</sup>, possível enxergar um movimento contraditório: algumas ONGs sofreram o descrédito de sua imagem, principalmente pela má-utilização dos recursos públicos e corrupção interna e ao mesmo tempo, com o marco regulatório, buscaram ter maior aceitação e legitimação perante a sociedade.

Não sendo nosso objetivo discorrer sobre o marco regulatório do terceiro setor, precisamos, em um primeiro momento, utilizar da definição legal para entendermos o universo estudado.

Na verdade, nenhuma das leis (13.019/2014 e 9.790/1999) define “Organização Não Governamental”. Este termo é genérico e utilizado comumente para designar organizações pelo fator de exclusão: aquelas que não são parte constitutiva do governo.

No entanto, a lei 13.019/2014, tal qual a lei anterior, define as organizações da sociedade civil, como “entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva”.

Deste modo, a principal característica das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) é a não persecução de fins econômicos (lucro). No entanto, ainda não é sua natureza jurídica, visto que elas sempre devem ser constituídas pela forma de associação, conforme estabelece o art. 53 do Código Civil: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”.

Estas associações, para existirem, precisam de um estatuto social que preveja seu regramento interno, diretoria, eleições, forma de captação de recursos, etc.

É principalmente neste elemento organizacional que diferem dos movimentos sociais, que protagonizaram boa parte da história no Brasil, em lutas e reivindicações por

---

<sup>17</sup>Informações extraídas do endereço eletrônico <http://observatorioterceirosetor.org.br/entidades-de-financiamentos-e-parcerias/>. Acesso em 18.06.2017.

<sup>18</sup>Entendemos que são questionáveis porque meramente formais e burocráticas: exigem documentação e prestação de contas, como se a criação por lei de mecanismos de controle pudessem coibir as práticas abusivas na realidade concreta.

direitos, dos anos 1960 e 1970. Os movimentos não possuem uma categoria jurídica, por isso, não possuem proteção legal.

Mesmo assim, antes de existirem legalmente no Brasil sob os regimes jurídicos mencionados, as organizações não governamentais já possuíam importante papel na conjuntura dos anos 1960 e 1970, exercendo papel de auxílio aos movimentos sociais. Principalmente aqueles que visavam a transformação social.

As ONGs, em um primeiro momento, estavam alinhadas com as lutas sociais, em uma chamada “democracia de base”, que reivindicava maior justiça social. (COUTINHO, 2011).

É nesta conjuntura que participação popular, entendido “povo” como os excluídos do sistema dominante, ganha contornos de luta de classe. (GOHN, 2001). Os anos que se seguiram ao Golpe Militar de 1964, também foram os anos em que a resistência dentro e fora dos sindicatos era fortalecida pelos movimentos populares. Dentre eles, a criação de sindicatos rurais, apoiados pela Comissão Pastoral da Terra, da Igreja Católica. (1979). Ainda, havia os militantes que atuavam por meio da Juventude Operária Católica e das Juventudes Estudantil e Universitárias Católica. Ou seja, em âmbito urbano e rural havia grande agitação, com a presença da Igreja como grande apoiadora dos movimentos, além de outras organizações civis.

Neste período, a criação das Comunidades Eclesiais de Base também teve forte influência nos movimentos populares, expandindo-se por todo o país. As organizações profissionais e a CUT (Central única dos trabalhadores) também assumiram sua posição aberta de oposição ao governo. Uma nova fase de participação era inaugurada no Brasil pela prática destes novos movimentos sociais.

As ONGs, nesta perspectiva, atuavam em apoio aos movimentos, servindo muitas vezes como “assessoria”, mas sempre na perspectiva progressista. (GOHN, 2011). Geralmente estavam alinhadas com as esquerdas, buscando reivindicações de ordem redistributiva.

No entanto, com o neoliberalismo e a redemocratização, o associativismo no Brasil ganha novos contornos, e as ONGs, antes apoiadoras dos movimentos sociais, viraram suas interlocutoras, ganhando o cenário público como protagonistas nos anos 1990.

Era bastante conveniente que tomassem novos rumos, pois de uma forma “mais organizada”, seus líderes poderiam ser facilmente identificáveis, e seu papel foi reorganizado como auxiliares do Estado, em um sistema de cooperação mútua, e não mais de contestação. O conteúdo da luta de classes foi absorvido pela gestão pública em parceria



e as ONGs passaram a protagonizar o cenário público em detrimento dos movimentos sociais que antes auxiliavam. As demandas sociais tornaram-se “ações estratégicas”, nas quais as organizações tomavam lentamente para si a responsabilidade pelos serviços que antes eram de responsabilidade do Estado. (MONTAÑO, 2008).

Este novo papel das ONGs é utilizado como instrumento para o capital atingir seus fins no processo de reestruturação produtiva, alterando as bases da participação política e do papel dos sujeitos neste contexto. Era preciso novas bases e novas formas de relações sociais para que o projeto neoliberal se instaurasse de vez, como ideologia e como hegemonia.

Neste cenário dos anos 1990, as ONGs aparecem filiadas aos conceitos de filantropia empresarial: muitas delas são criadas por grandes empresas como forma de mostrar o humanismo do capital, que se preocupa com as mazelas sociais. (COUTINHO, 2011). As ONGs se afirmaram no cenário internacional e nacional como agentes de mudança, mesmo que, internamente, não passassem de instrumentos para as estratégias de mercado. (GOHN, 2011).

Popularizou-se a terminologia das ONGs no Brasil, quando, em 1992, foi sediada no Rio de Janeiro a “ECO-92”, convenção global que reuniu inúmeros países em torno da causa do “desenvolvimento sustentável”, com os alertas sobre poluição e preservação ambiental.

Inúmeras ONGs ambientalistas estiveram presentes, sendo que se afirmaram em perspectiva mundial como agentes de mudança e preocupadas com a saúde do planeta. Assim, consolidava-se a política integradora neoliberal, que reúne todos em torno de uma grande causa, geralmente isolada, com suas soluções superficiais, mas que não levam em conta as verdadeiras causas do problema. (WOOD, 2003).

Aliado a isto, tem-se o constante alinhamento com o grande capital, que financia algumas ações das ONGs, e as ‘treina’ conforme suas diretrizes, a exemplo do Banco Mundial, que promove regularmente cursos e palestras sobre a questão ambiental. (COUTINHO, 2011).

Desta forma, há um intrínseco ocultamento das ações das organizações não-governamentais, que, em um primeiro momento parecem ser autônomas e livres, representando o verdadeiro pluralismo democrático da sociedade liberal, mas que ocultam o processo histórico de conquista por direitos e espaços participativos.

Não negamos, contudo, que existem inúmeras instituições com intuítos diversos dos especificados acima, pois o cenário continua sendo a luta de classes e a disputa por projetos antagônicos, demonstrando a total heterogeneidade da sociedade civil.

## 2.2 ONGs CONTRA A CORRUPÇÃO

Compreendido o universo das ONGs e sua popularização a partir dos anos 1990 no Brasil, não podemos deixar de mencionar que não são somente as de caráter filantrópico que ganharam o cenário nacional, mas as que prestam serviços tidos como de utilidade pública, como ocorre com a ONG objeto de nossa pesquisa: o observatório social de Irati-PR.

Sua principal bandeira é a luta contra a corrupção, possuindo como missão a “melhoria dos gastos públicos”, por meio de uma “metodologia padronizada de controle dos procedimentos licitatórios”. Passaremos a discorrer sobre os fins institucionais em tópico próprio, mas importante dizer, em um primeiro momento, que esta ONG, com objetivos tão peculiares não está sozinha no Brasil, fazendo parte de uma rede chamada Observatório Social do Brasil. Ainda, necessário mencionar que outras ONGs foram pioneiras na “luta contra a corrupção”, agindo em casos pontuais nos municípios, operando denúncias que levaram até a cassação de prefeitos e outros agentes públicos.

Para entendermos o universo pesquisado, procuramos, em um primeiro momento sítios eletrônicos de ONGs que combatessem a corrupção. Utilizamos, para tanto, de sites de busca com as palavras: ONGs; combate; corrupção

Foram localizados inúmeros links de acesso eletrônico, levando a endereços “oficiais” das ONGs, e outros noticiando seus feitos e eventos.

De um universo de 9 endereços eletrônicos, foram escolhidos 5 pelo critério de relevância temática, nos quais aparecem menções à ONGs como AMARRIBO, Instituto ETHOS, Transparência Brasil e Observatório Social do Brasil.

Estes sites são de veículos de comunicação diversos, como: revista veja, uol notícias, folha.uol; além dos próprios sites das ONGS.<sup>19</sup>

Movimentos sociais também foram encontrados<sup>20</sup>, bem como menção a outras ONGs, mas pela frequência com que as ONGs mencionadas apareceram nas notícias,

---

<sup>19</sup>Sites buscados: <https://www.brasil247.com/pt/247/amapa247/233629/ONGs-promovem-a%C3%A7%C3%A3o-contra-corrup%C3%A7%C3%A3o.htm>; <http://www3.ethos.org.br/conteudo/projetos/#.WVFbdfnys2w>. Acesso em 20.06.2017.

escolhemos estas como representativas das instituições que tem por foco principal o combate à corrupção.

Por meio da leitura sobre seus fins institucionais, histórico e missão, possível denotar uma semelhança: a palavra corrupção aparece mais como fenômeno do Estado, em casos de denúncia a prefeitos e vereadores, e o papel da sociedade civil é combatê-la por meio da fiscalização e gestão dos gastos públicos.

Não é possível realizar uma análise pormenorizada, mas em um primeiro momento é possível perceber que, das 4 ONGs pesquisadas, por meio da leitura de seu estatuto e/ou quadro diretivo, disponível online, 3 delas possuem como presidente pessoa ligada à indústria ou ao empresariado. Isto denota peculiar semelhança com nosso objeto de pesquisa, visto que há empresários na composição do quadro diretivo da ONG Observatório Social de Irati e Observatório Social do Brasil.

Tal elemento se faz importante para compreensão do universo pesquisado e do sujeito da participação nestas ONGs, tentando compreender a que interesses estão mais afetadas.

Deste universo representativo, obviamente que não era objetivo da pesquisa procurar exaustivamente em números quantas ONGs tem por finalidade o combate à corrupção no Brasil e quais sujeitos a compõem, mas pôde-se perceber que a ONG estudada – observatório social de Irati, não é única neste cenário. Por isso, procurou-se compreender a origem das ONGs e a conjuntura de criação, para melhor contextualizar o cenário de criação e a existência de tantas com finalidade semelhante.

Observa-se a influência da ONG Transparência Internacional no Brasil, que, inclusive, tem por representante nacional a ONG AMARRIBO (Associação Amigos de Ribeirão Bonito). Esta é a ONG de combate à corrupção mais antiga das pesquisadas, tendo origem em 1999.<sup>21</sup>

Sobre a ONG Transparência Internacional, esta é conhecida pela criação de um dos medidores atuais de “percepção da corrupção”, tendo um ranking mundial dos países e a classificação em percentual dos índices de percepção da corrupção. Também, ao pesquisar sobre sua constituição, descobrimos que seu idealizador foi ex-presidente do Banco Mundial.

---

<sup>20</sup>Dentre eles: MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; Movimento Juventude Consciência; Movimento Vem Pra Rua 2016.

<sup>21</sup>Conforme endereço eletrônico: [http://www.amarribo.org.br/pt\\_BR/conheca/historico](http://www.amarribo.org.br/pt_BR/conheca/historico). Acesso em 25.06.2017.

Mesmo assim, não podemos mensurar o impacto da ONG Transparência Internacional no Brasil, apenas que as outras colocam o ranking de percepção de corrupção em suas páginas, como parâmetro de ações e a busca por melhor colocação do Brasil, atualmente em 79º lugar, de um universo de 176 países.

Sobre a questão da corrupção, importante destacar que a percepção desta é importante para investimentos do capital estrangeiro, o que dá maior competitividade à economia do país, ao passo que a questão da transparência é um dos fatores determinantes para concessão de empréstimos e financiamentos pelo Banco Mundial.

Diante do cenário atual, de inúmeros casos de corrupção no Brasil, principalmente por parte dos governos, as ONGs e movimentos anticorrupção vem aumentando, desempenhando papel na conscientização cívica sobre a questão, mobilizando inúmeros setores, principalmente o empresariado, que formaliza parcerias com o Terceiro Setor.

Não nos cabe aqui fazer ponderações sobre as ONGs com esta finalidade, mas apenas pontuar sua existência em um cenário tão contraditório, no qual a participação popular por uma nova ordem e novo projeto é ofuscada pelos interesses produtivos do capital, e, ao mesmo tempo, pela reforma gerencial do Estado, que deve ser eficiente e produtivo, tal qual o setor privado.

É neste contexto de inúmeras determinações que nasce a rede Observatório Social do Brasil, conforme discorreremos na sequência. Mas antes, é preciso falar sobre a corrupção.

### 2.3 CORRUPÇÃO E SUAS INÚMERAS FACETAS

A ideia de combate à corrupção não é nova. Inclusive não é nova a percepção da corrupção, nem tampouco baixa como demonstra o ranking elaborado pela ONG Transparência Internacional.

O conceito de corrupção é histórico. Isto quer dizer que houve algumas mudanças quanto à forma como as pessoas a enxergaram ao longo do tempo. Conforme explica o historiador José Murilo de Carvalho, a corrupção no Brasil foi modificando semanticamente, passando de um ataque ao sistema a um ataque às pessoas.

Desde o período colonial a corrupção não é algo bem visto pela sociedade, ao passo que esta não tolera atos que entenda como corruptos. Naquele tempo, a corrupção era associada ao próprio sistema de normas que regiam a Colônia, utilizando o termo como sinônimo de injustiça, ante a excessiva exploração de Portugal. Mais tarde, foi ganhando personificação, na figura dos próprios agentes políticos, contrapondo o termo corrupção ao

ideal de moralidade. Isto pode ser percebido desde o Estado Novo, depois, com o início da ditadura militar de 1964, que pretendia coibir a corrupção, até a “caça aos marajás” de Fernando Collor de Melo. Na atualidade, a chamada “classe política” como um todo sofre descrédito, sofrendo o desprezo da opinião pública em geral, como no caso do mensalão. (CARVALHO, 2008).

Na atualidade, o discurso que ronda a opinião pública é sempre de ética e moralidade, ou seja, a atitude corrupta é sempre contraposta a estes termos. E esta ética é a exigida do sujeito que atua no espaço público, diante de todos, principalmente aquele que ocupa um cargo ou posição junto ao Estado.

Percebe-se que a corrupção tem a conotação de ir contra uma atitude individual, o uso dos bens e do dinheiro público para fins pessoais. Esta é a típica visão liberal-burguesa de que o homem no Estado deve ser diferente do indivíduo na vida privada, deve elevar-se moralmente em prol do chamado bem comum.

Esta percepção ignora a divisão de classes existente na sociedade, esperando que os sujeitos ajam de forma mais virtuosa quando se trata de assuntos de “interesse geral”. Ocorre que, na sociedade capitalista, o interesse geral sempre tem conotações econômicas e individuais. Aliás, assim como não se separa Estado de sociedade civil, impossível separar o sujeito em si, como se seu comportamento modificasse de acordo com os espaços onde atua, como se fosse possível separar o “homem público do privado”. O homem, em essência, é um só, e está igualmente condicionado pelas relações de produção, não havendo a segmentação público-privado, pois ambas são espaço de atuação política.<sup>22</sup>

Há de se destacar que a ideia de corrupção sempre está ligada ao espaço do Estado, sendo raras vezes mencionado o “setor privado” ou o próprio empresariado. Também, a corrupção, por ser algo imoral na atitude das pessoas, apresenta-se como uma conduta de desvio, quase patológico, indo contra todos os tipos de normas jurídicas e sociais instituídas, associada muitas vezes a aspectos culturais. (BRATSIK, 2017).

O funcionamento “normal” do sistema político (do Estado) é corrompido com o ato imoral. Em outras palavras, o desvio deve ser extirpado, pois compromete a eficiência da coisa pública. Logo, as normas instituídas para o bom funcionamento sistêmico possuem uma racionalidade própria, não são elas por si só corruptas, pois são elaboradas de forma correta e sua neutralidade é indiscutível. É este o discurso sobre a corrupção como desvio,

---

<sup>22</sup>Compreendemos que a dimensão política está em todos os lugares, visto que em todos os aspetos da vida há disputa de projetos de sociedade, e, por conseguinte, disputa de hegemonias. (SCHLESNER, 2016).

que deve ser combatida com a retirada do acontecimento inadequado, o fato problemático. (CHAUÍ, 1999).

No entanto, pouco se tem combatido a causa da corrupção. O que é visto são seus reflexos imediatos, como se nascessem de sujeitos com desvio patológico, propícios a cometer atos de imoralidade. Mais que conjuntural e individual, a corrupção é algo orgânico, é fenômeno ínsito ao capitalismo, decorrente da apropriação privada dos meios de produção.

A corrupção é algo que submete o homem ao poder de alguns poucos homens. No modo de produção capitalista, o trabalho está subordinado ao capital, e toda riqueza produzida permanece nas mãos do capital. O que o trabalhador produz não é seu, mas do capitalista e até sua força de trabalho é mercadoria, vendida a preço ínfimo, que cobre os custos da produção e ainda concede lucro ao capitalista.

A corrupção no sistema capitalista é a do próprio espírito do trabalhador: retira-lhe autonomia e o subjugua as próprias necessidades, as humanas, básicas, e até as criadas no interesse do capital. (MARX, 2004).

Não há divisão coletiva dos bens produzidos, ou seja, o trabalhador nem sequer é dono do produto final de seu trabalho. O imperativo quantitativo – de acumulação de dinheiro ao capitalista- também subjugua a vida do trabalhador, pois é para sobreviver que vende sua força de trabalho.

A necessidade do dinheiro constitui, assim, a verdadeira necessidade criada pelo moderno sistema econômico e é a única necessidade que ele produz. A quantidade de dinheiro torna-se progressivamente sua única propriedade importante; assim como ele reduz toda entidade a uma abstração, assim se reduz a si no seu próprio desenvolvimento a uma entidade quantitativa. O excesso e a não-moderação tornam-se a sua verdadeira medida. [...] a propriedade privada não sabe transformar a necessidade básica em necessidade humana; o seu idealismo é a ilusão, o capricho, a extravagância (MARX, 2008, p. 149).

Diante do exposto, a corrupção do e no Estado serve como engodo de algo orgânico, próprio do capitalismo. Enquanto houver a apropriação privada dos meios de produção e a exploração do trabalho humano pelo capital, haverá corrupção, entendida esta última enquanto fenômeno que retira a liberdade e subjugua, explora e condiciona os homens aos imperativos do sistema econômico vigente.

O poder do capital, como já previa Marx, não é apenas nacional. Ele se torna internacional, na medida em que se expande. Nos últimos 20 anos, o discurso sobre a corrupção na figura do Estado também se internacionalizou, buscando consenso em torno de uma espécie de corrupção: a burocrática.

Conforme se vê pela passagem a seguir, os modelos de reformas administrativas espalhados pelo mundo visaram ressaltar um combate à corrupção de normas de sigilo sobre as questões públicas. Ou seja, a corrupção só existe porque não há transparência dos governos:

Combater a corrupção tornou-se prioridade política para a comunidade internacional em desenvolvimento ao longo das últimas duas décadas e extensos esforços de reforma nesse sentido foram empreendidos. Tais reformas apoiam-se na ideia de que a corrupção é uma disfunção da administração pública que surge na presença do monopólio e do sigilo, o que, por sua vez, pode ser controlado promovendo-se prestação de contas e transparência. A corrupção debilita políticas e programas que visam reduzir a pobreza, de modo que o combate à corrupção é fundamental para o cumprimento da missão global do Banco de reduzir a pobreza. (Banco Mundial, sem data).

Aliado a isto, tem-se que a corrupção pela falta de transparência dos governos é sinônimo de pobreza e desigualdades. Ora, esta visão de agências internacionais como o Banco Mundial encobrem interesses mais escusos: desviar as atenções para uma corrupção exclusiva do setor público, e, com isso, abrir os dados governamentais para transparência, dando estabilidade e transparência a suas transações internacionais.

Conforme explica Bratsis,

Esse súbito interesse por parte de organizações e atores internacionais é igualmente intrigante por outro motivo. Não é apenas que a questão da corrupção tenha se tornado um problema internacional, mas também o fato de que são os agentes do capital (Usaid, FMI, OCDE e Banco Mundial, entre outros) que têm capitaneado essa transformação. Do ponto de vista da compreensão usual de corrupção como a subversão do bem público por interesses privados, o esperado é que fosse pouco atraente, tanto para corporações individuais como para os agentes internacionais das finanças e do comércio, combater o papel que seus próprios interesses frequentemente exercem na política. (BRATISIS, 2017, p. 32).

Assim, os atores internacionais do grande capital atacam a corrupção burocrática, fácil de manipular, pois está presa a normas. Mas o verdadeiro jogo político, de quem formula tais leis e escolhe determinadas políticas (econômicas ou sociais) não entra no processo da transparência, pois ocultos os interesses privados nela inseridos. Tudo que é legal mascara-se de legítimo, e, portanto, não corrupto, pois seguiu o trâmite previsto, racionalmente proposto para evitar a corrupção. Assim, controlam-se funcionários públicos, mas não os agentes políticos, que detém o poder decisório final. E os investimentos estão salvaguardados pela transparência, conferindo grau de confiabilidade e previsibilidade ao investimento estrangeiro. (BRATISIS, 2017).

Tais considerações sobre a corrupção não objetivam esgotar a temática, apenas refletir sobre a relação histórica e ideológica inseridas no conceito. É neste constante movimento que estão inseridas as ONGS que buscam o combate à corrupção, permeadas pela contradição e interesses de forças externas a elas. Aliado a isto, tem-se o movimento internacional de combate à corrupção, tornando o assunto não apenas de interesse nacional, mas internacional, na medida em que agências internacionais tratam o tema sob viés educativo, buscando consensos sobre seu combate no setor público.

O que se pretende dizer é que a sociedade civil, porosa e repleta de interesses antagônicos pode, por muitas vezes, agir de acordo com os interesses dominantes, nem sempre em busca de um projeto que visa combater as desigualdades sociais e promover justiça social. Suas ações estão atravessadas pelas concepções dominantes de um tempo, sendo moldadas de acordo com interesses obscuros, disfarçados de incentivos e “boa vontade”.

É neste cenário contraditório que foi criada a rede da qual nosso objeto de estudo faz parte. Sua fundação e nascimento são estudados a seguir.

#### 2.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL

Conforme notícia veiculada pela revista veja<sup>23</sup>, em endereço eletrônico, com texto integralmente copiado pela ONG “Observatório Social do Brasil” em seu site institucional<sup>24</sup>, a ideia nasceu em Maringá, em 2005, após escândalo de corrupção que envolveu a gestão do então prefeito municipal, que, processado, foi condenado a 14 anos de prisão por desvio de verbas públicas, sonegação e formação de quadrilha.

Segundo a reportagem, um grupo de moradores transformou sua indignação em atitude, e, quando os processos eram resolvidos na justiça, tentaram criar um mecanismo para prevenir “futuras tramoias” (VEJA, 2016).

Uma das conquistas da fiscalização, conforme a notícia veiculada, foi uma compra de comprimidos para dor de cabeça, que, a tempo, foi descoberta pela população, que precisou intervir no edital da licitação:

naquele ano, a prefeitura lançou um edital para a compra de 2.918.000 comprimidos para dor de cabeça. Na licitação, foi fixado o valor de 0,009 centavos por drágea. Na hora do empenho, “esqueceram” um zero, e o preço saiu por 0,09. Esse singelo “descuido” teria então o efeito de multiplicar por dez o

---

<sup>23</sup>Notícia extraída de: <http://osbrasil.org.br/rede-de-ongs-ensina-a-deter-corrupcao-enquanto-e-tempo-2/>. Acesso em 14.06.2017.

<sup>24</sup> Utiliza-se a notícia como fonte preliminar para descobrir a origem do Observatório Social do Brasil por ausência de qualquer informação e histórico elaborado pela própria instituição em seu site oficial.



gasto total (de 26.262 mil reais para 262.620 mil reais). Revelada a trapalhada, o processo foi suspenso. (VEJA, 2016).

Somente em 28 de agosto de 2008, foi constituído como associação o “Instituto de Fiscalização e Controle”, conforme consta de sua ata de fundação, passando a se chamar “Observatório Social do Brasil-OSB” em 30 de julho de 2010, com a 1ª (primeira) alteração de seu estatuto social.

Conforme consta do estatuto, o OSB “tem como finalidade a gestão, manutenção e ampliação da rede de observatórios sociais em todo o Brasil, visando o cumprimento de sua missão de estimular as cidades a criar seu próprio observatório, dotando-as de metodologia capaz de orientar o trabalho local de forma padronizada, através de certificação”.

Dentre outras finalidades, objeto do artigo 3º de seu estatuto, destaca-se:

A contribuição para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos; estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, no intuito de promover a paz e justiça social; cooperar com a administração pública em assuntos de interesse da sociedade de forma geral; incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor do direito do cidadão contra a corrupção, dentre outras.

Por meio de seu endereço eletrônico, o observatório social é assim definido:

um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social. (OSB, sem data).

As principais frentes de atuação do OSB são assim definidas:

- a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão em acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos.
- a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade, bem como aumentando a concorrência e melhorando qualidade e preço nas compras públicas.

- a construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte. E a cada 4 meses realizar a prestação de contas do seu trabalho à sociedade.

É o observatório social do Brasil que estabelece as parcerias locais e nacionais para consecução de seus fins, sendo as principais encontradas em seu endereço eletrônico: SICOOB (Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil), FECOMERCIO (Federação do Comércio do Paraná) e FACIAP (Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná), FIEP (Federação das Indústrias do Estado do Paraná), SESI (Serviço Social da Indústria).

A Rede OSB está presente em mais de 100 cidades, em 19 estados brasileiros. As cidades que pretendem aderir devem assinar um termo, fazer o cadastro, participar de entrevista, promover palestra pública com o OSB, formar a comissão e então registrar a pessoa jurídica, com supervisão. Após, deve comprometer-se a utilizar as logomarcas e siglas do OSB como identificação visual, bem como seus manuais de procedimento. Os treinamentos e cursos são permanentes, realizados atualmente por meio de videoconferências.

No Paraná existem 33 observatórios sociais, sendo Irati um dos municípios.

## 2.5 O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DO OSI: o Município de Irati

Antes de discorrermos sobre a ONG observatório social de Irati, precisamos elencar as principais características do município onde atua.

Irati, município localizado no sudeste do Paraná, está situado há 150 km da capital do Estado, Curitiba, estabelecido sob o chamado Segundo Planalto (Ponta Grossa).

Segundo o número estimado pelo IBGE em 2017<sup>25</sup>, Irati possui aproximadamente 60 (sessenta) mil habitantes. Segundo o Mineropar/2000, a economia iratiense é composta por: Comércio e Serviços: 57,89%; Indústria: 26,18%; Agropecuária: 15,93%. Os principais produtos agrosilvopastoris são: milho (safra normal e safrinha); feijão das águas; soja; fumo; madeira em tora; criações de aves de corte, suínos e bovinos.

O município teve sua origem na vila de "Covalzinho". Na década de 1890, quando os trilhos da Estrada de Ferro São Paulo/Rio Grande do Sul passaram pela vila, foi ali instalada uma estação ferroviária que recebeu o nome de "Iraty". Isso fez a vila crescer e se tornar importante. Posteriormente, o nome Covalzinho acabou sendo lentamente

---

<sup>25</sup>Fonte: IPARDES – disponível em <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84500>. Acesso em 26.02.2018.

esquecido, ficando a vila conhecida apenas pelo nome da estação ferroviária. Em 15 de julho de 1907, já elevada a distrito, teve sua emancipação política decretada, desmembrando-se do município de Imbituva. O movimento foi liderado pelo Coronel Emílio Baptista Gomes, que acabou por se tornar o primeiro prefeito. (ORREDA, 1981).

Na cidade, a partir de 1850 estabeleceram-se imigrantes de diversas étnicas, entre ucranianos, poloneses, alemães, italianos e holandeses (estes últimos não se adaptaram muito ao clima, tendo emigrado posteriormente às terras hoje pertencente ao território do Município de Carambeí-PR).

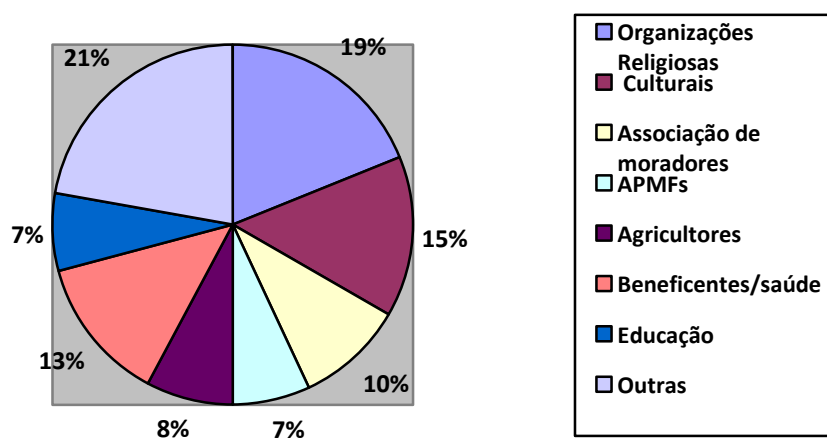
No entanto, as terras que compreendem a região de Irati pertenciam aos índios da tribo caingangue, ramo dos tupis, tendo sido encontrados vários vestígios deste povo em vasos, tigelas e pilões nos atuais distritos de Itapará, Rio do Couro, Gonçalves Júnior e Guamirim. Aliás, o nome Irati, em tupi significa rio de mel.

A denominação Iratim ocorreu em 1929, escolhida por Pacifico de Souza Borges e Cipriano Francisco Ferraz, que vieram da região onde se situava a cidade de Teixeira Soares, conhecer o sertão, “batizar” as terras e os rios. (ORREDA, 1981).

O que nos interessa saber sobre Irati é a quantidade de ONGs e outros tipos de organizações da sociedade civil estabelecidos no Município, tentando fazer paralelo com a ONG estudada por nós.

Segundo o recente mapa produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Irati possui 167 organizações da sociedade civil (OSCs), com mais variados objetivos sendo elas expressas pelo seguinte gráfico:

GRÁFICO 1 – Organizações da sociedade civil (ativas e com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) existentes no Município de Irati-PR, classificadas por assunto/objetivo, de acordo com o número de entidades indicado por mapeamento realizado pelo IPEA.



Fonte: Mapa das organizações da sociedade civil, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Notas: Dados organizados pela autora, com a escolha das entidades da sociedade social que mais apareceram, de acordo com o assunto e objeto estatutário.

Mas segundo o blog “cartografia participativa de Irati”,<sup>26</sup> elaborado por alunos do 3º ano de geografia da UNICENTRO, campus Irati, o município possui outras organizações, ainda que informais e sem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), como o coletivo LGBT e o coletivo inspira SUS.

Interessante ressaltar que dissertação de mestrado recente, de autoria de Guilherme Augusto Marena Borgo (2014), fez o mapeamento de movimentos da juventude iratiense, encontrando outras práticas participativas no âmbito da juventude no Município, sendo que, boa parte delas, não aparece no mapeamento do IPEA (como grêmios estudantis, por exemplo)<sup>27</sup>.

Desta forma, o que podemos dizer é que a sociedade civil de Irati não é homogênea, sendo difícil mensurar a participação de tão múltiplos sujeitos. Mesmo assim, um deles, o observatório social de Irati, tem, nos últimos três anos, tomado a frente de alguns debates públicos, aparecendo nas mídias locais como porta-voz da sociedade, portando uma “postura ética e reputação exemplares”. Alguns de seus valores aparecem disseminados em meio social, chamando atenção para ações pontuais de mobilização da sociedade em geral. É por isso nosso interesse de pesquisa, e nosso intuito de compreender como desenvolve a participação no contexto em que apresentamos a seguir.

## 2.6 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE IRATI: criação e constituição

O presente estudo toma por objeto a participação do observatório social de Irati (OSI), analisando seus principais projetos e ações no recorte temporal de 2016 a 2017, primeiro semestre.

Por isso, discorreremos sobre as ONGs com finalidades correlatas e a rede a qual Irati se filia – Observatório Social do Brasil, para compreendermos melhor este universo de pesquisa.

Conforme documento fornecido pela própria instituição

O Observatório Social de Irati – OSI, vinculado ao Observatório Social do Brasil, atua como pessoa jurídica em forma de associação, com a missão de

---

<sup>26</sup> Fonte: <https://cartografiaparticipativairati.wordpress.com/>. Acesso em 19.01.2018.

<sup>27</sup> A leitura da dissertação, principalmente dos resultados de pesquisa, nos ajudou na investigação sobre a heterogeneidade de grupos, desvendando o preconceito inicial sobre uma sociedade “pouco ativa”. Esta representação que tínhamos demonstra o desconhecimento, aliado a baixa presença destes grupos nas mídias locais.

embasar seus trabalhos na metodologia técnica, com o compromisso de seu contínuo aperfeiçoamento, fazendo uso de metodologia adequada de monitoramento nas compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL, janeiro/abril de 2016).<sup>28</sup>

Com este intuito e fim institucional, o OSI foi criado no município de Irati no ano de 2012, como uma iniciativa “cívica da sociedade”<sup>29</sup>. As principais entidades envolvidas na sua criação foram a Associação Comercial e Industrial Agrícola de Irati (ACIAI) e o Rotary Club de Irati, havendo outras entidades representativas presentes na Assembleia Geral de Constituição, tais como: Igreja Católica, Loja Maçônica, Igreja Adventista, Assembleia de Deus, Guarda Mirim, Associação dos Engenheiros Agrônomos da Região de Irati, Asilo Santa Rita, Conselho da Comunidade, Sindicato Patronal da Madeira, dentre outros não presentes, mas nomeados para o “Conselho Consultivo”.<sup>30</sup>

Conforme um de seus membros, o observatório nasceu no Rotary Clube de Irati, trazida a ideia por um integrante que participava das reuniões da FIEP (Federação das Indústrias do Paraná) em Curitiba-PR, e assim, de maneira informal, colocada em pauta a ideia, reuniram-se alguns membros do Rotary e formaram uma comissão para estudar sobre os observatórios. Buscando as informações junto ao Observatório Social do Brasil, em Maringá, e depois no observatório de Ponta Grossa-PR, sua forma de trabalho e composição levaram aproximadamente 1 ano e 4 meses para formação e oficialização da pessoa jurídica, indo de agosto de 2012 a fevereiro de 2013.<sup>31</sup>

Depois de formada a comissão inicial no Rotary Clube de Irati, seus membros buscaram apoio de entidades locais, a começar pela ACIAI - Associação Comercial e Industrial Agrícola de Irati, entrando em contato com o presidente da época. Desde logo foi cedido um espaço da sede da ACIAI (sala) para que o observatório pudesse realizar suas atividades, bem como utilizar de sua estrutura (telefone, sala de reuniões e sala de eventos).

---

<sup>28</sup>Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas (janeiro/abril de 2016). Disponível em: <http://www.facebook.com/observatoriosocialdeirati>. Acesso em 10.06.2016.

<sup>29</sup>Frase constante do convite para reunião de constituição do Observatório Social de Irati, veiculado nas mídias eletrônicas locais (sítios de rádios e jornais). Extraída dos endereços eletrônicos: <https://www.facebook.com/osirati/?ref=ts&fref=ts>; <http://radionajua.com.br/noticia/noticias/irati-e-regiao/observatorio-social-reuniao-discute-criacao-de-estatuto-e-formacao-da-diretoria/15455/>. Acesso em 14.12.2016.

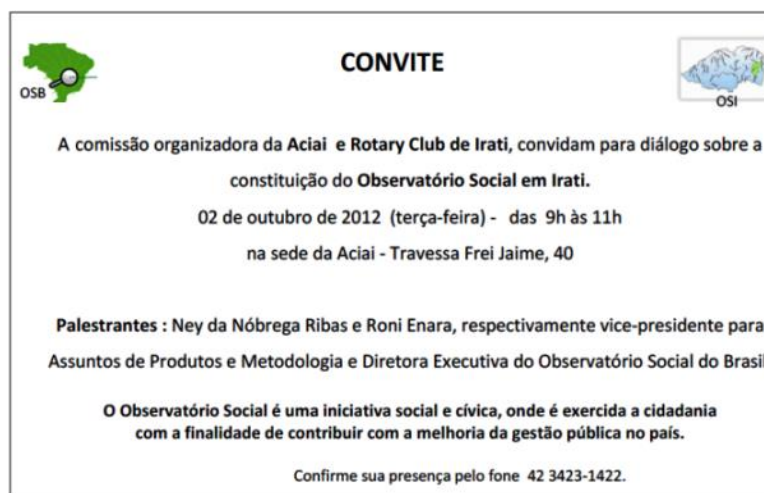
<sup>30</sup>Conforme Ata da Assembleia Geral de Constituição, data de 22 de novembro de 2012, fornecida por funcionário da instituição, em janeiro de 2017.

<sup>31</sup>Informação coletada por meio de observação livre e registrada em caderno de campo no dia 17.05.2017.

Em observação de campo, possível denotar a frase: “O Rotary é a mãe e a ACIAI o pai do Observatório Social de Irati”, dita em alguns eventos por um dos membros do OSI<sup>32</sup>.

Ainda, possível denotar o papel destas duas instituições quando realizado o convite inicial para formação do observatório, publicado nas mídias locais (jornais, rádios e portais eletrônicos de notícias):

FIGURA 1- Convite para formação do observatório social de Irati, divulgado em meio eletrônico e impresso.



Fonte: Acervo do Observatório Social de Irati, disponibilizado em mídia digital por funcionário.

Deste modo, o observatório surgiu sob uma iniciativa dentro de uma associação, o Rotary Clube de Irati, tendo seus membros buscado estratégias iniciais e apoio de outras entidades, conforme descrito na ata descritiva da Assembleia de Fundação.

A forma jurídica em que se constitui é de associação sem fins econômicos, sendo pessoa jurídica de direito privado designada pela sigla OSI, conforme art. 1º de seu estatuto social.<sup>33</sup>

As associações de direito privado são regidas pelos artigos 53 a 61 do Código Civil Nacional (Lei federal 10.406/2002), sendo elemento constitutivo da personalidade jurídica o estatuto social. Este instrumento deverá conter os fins, a denominação e a sede da associação, as fontes de recursos para sua manutenção, o modo de constituição e de

<sup>32</sup>Palestra pública proferida pelo Observatório Social de Irati, no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, aberta à comunidade em geral e organizada pelo Curso Técnico em Serviços Públicos, no dia 05.06.2017, da qual participamos para fazer observações e anotações de campo.

<sup>33</sup>Estatuto fornecido por um dos funcionários da entidade.

funcionamento dos órgãos deliberativos, os direitos e deveres dos associados, dentre outros elementos.

No caso do Observatório Social de Irati, entre alguns objetivos e finalidade constantes do art. 2º de seu estatuto social estão: congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais-liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal; contribuir para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos; incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão contra a corrupção; apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais ao processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social; promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais.

Quanto à sede da associação, desde sua fundação até o presente, está localizada na Travessa Frei Jaime, nº 40, centro, município de Irati, em sala cedida pela Associação Comercial e Industrial Agrícola de Irati (ACIAI).

As fontes de recurso para sua manutenção provêm de doações e contribuições mensais, vindas de instituições e profissionais “mantenedores”<sup>34</sup>.

O OSI conta atualmente com dois funcionários remunerados e 14 voluntários ativos. Dentre estes, 10 são aposentados e 4 do sexo feminino.

O ingresso dos voluntários é formalizado pela assinatura de um termo de adesão que contém os dados pessoais do sujeito que pretende ingressar, o tipo de serviço que pretende realizar, delimitando a área específica (se no acompanhamento de licitações, de entregas de mercadorias, de comissões especiais nas áreas de saúde, educação, etc.). Também deve anexar ao documento certidão negativa do Tribunal Regional Eleitoral, provando que não possui filiação político-partidária.

Em 2015, por meio da Lei municipal nº 4007, o Observatório Social de Irati foi declarado de utilidade pública.

## 2.7 OSI: MISSÃO E VALORES INSTITUCIONAIS

---

<sup>34</sup>Esta informação foi obtida por meio de observação e anotação de campo, em palestra pública proferida por membros do OSI em 05.06.2017 no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, não divulgados todos os mantenedores, mas alguns dos principais, o que será analisado no capítulo 3.

Conforme um de seus instrumentos de divulgação, o relatório quadrimestral de prestação de contas, disponível em sua página na rede social facebook<sup>35</sup>, o observatório social

É um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL, janeiro/abril de 2016).

#### A missão institucional constitui em

Despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando a Rede de Controle Social. (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL, janeiro/abril de 2016).

#### A visão:

Alcançaremos nossa visão quando os Observatórios Sociais estiverem contribuindo significativamente na conscientização das suas próprias comunidades a respeito de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social sobre a coisa pública, assegurando a justiça social. (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL, janeiro/abril de 2016).

#### E os valores estão descritos como

Ética, Responsabilidade Social e Ambiental, Respeito Constitucional, Integridade, Compromisso, Apartidarismo, Excelência na conduta das atividades; Criatividade e inovação nas realizações, confidencialidade. (RELATÓRIO QUADRIMESTRAL, janeiro/abril de 2016).

A partir destes objetivos e valores, o observatório social de Irati executa ações a partir de uma metodologia padronizada criada pela rede observatório social do Brasil. Esta metodologia diz respeito a programas que a rede criou, sendo que a “evolutiva implementação e aplicação das ações é facultativa e sempre observará a capacidade estrutural, operacional do observatório social”<sup>36</sup>.

## 2.8 OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELO OSI

Os Programas e subprogramas podem ser representados pela tabela a seguir:

---


<sup>35</sup>Documento disponível para download no endereço eletrônico: [www.facebook.com.br/observatoriosocialdeirati](http://www.facebook.com.br/observatoriosocialdeirati). Acesso em 14.06.2016.

<sup>36</sup>“Programas e Subprogramas do OSB x Atribuições Diretores” (documento fornecido pelo OSI e elaborado pelo OSB).



FIGURA 2 – Quadro demonstrativo dos programas e subprogramas desenvolvidos pelos observatórios sociais, na visão da rede Observatório Social do Brasil. Proposta apresentada ao observatório social de Irati na data de fundação.

Programas e Subprogramas do OSB x Atribuições Diretores




		SUBPROGRAMAS	COMPETE A:	BRONZE	PRATA	OURO
PROGRAMA 1	Qualidade na Aplicação dos Recursos Públicos	Monitoramento das licitações do Executivo e Legislativo	Vice Prod.Met.			
		Monitoramento da execução orçamentária do Executivo e Legislativo	Vice Prod.Met.			
		Inventário Recursos Humanos no Executivo e Legislativo	Vice Prod.Met.			
		Inventário da Frota do Executivo e Legislativo	Vice Controle			
		Inventário dos prédios públicos Municipais	Vice Controle			
		Diagnóstico dos Almoarifados	Vice Controle			
		Diagnóstico das transferências voluntárias	Vice Controle			
		Diagnóstico dos Portais da Transparência	Vice Prod.Met.			
		Diagnóstico da Merenda Escolar	Vice Prod.Met.			
		Monitoramento das diárias	Vice Prod.Met.			
		Monitoramento da produção legislativa	Vice Prod.Met.			
		Monitoramento dos processos judiciais contra órgãos públicos e ou gestores	Presidente			

Observação: A proposta evolutiva de implementação das ações é facultativa e sempre observará a capacidade financeira, estrutural e operacional do Observatório Social. Cabe ao Conselho de Administração, na elaboração do Planejamento Estratégico, essa definição.  
 Bronze: proposta de atuação inicial (1º a 3º ano)  
 Prata: proposta de atuação intermediária (a partir do 3º ano)  
 Ouro: proposta de atuação avançada (a partir do 6º ano)

---

Programas e Subprogramas do OSB x Atribuições Diretores



PROGRAMA 2	Semearando a Cidadania Fiscal	Parcerias com Instituições de Ensino e outras Entidades	Vice Alianças			
		Concurso de Redação e Projetos	Vice Prod.Met.			
		Feirão do Imposto	Vice Prod.Met.			
		Teatro de Fantoches (peça de teatro)	Vice Prod.Met.			
		Semana da Cidadania	Vice Controle			
PROGRAMA 3	Dinamizando a Cidadania Fiscal	Pesquisa sobre cidadania	Vice Controle			
		Parcerias com Entidades de Classe	Vice Alianças			
		Apoio aos Conselhos Municipais	Vice Controle			
		Capacitação das MPEs	Vice Prod.Met.			
PROGRAMA 4	Relatório Quadrimestral	Divulgação dos editais por meio do SIM	Presidente			
		Prestação de Contas do OS local	Presidente			
		Divulgação dos Trabalhos à Comunidade	Presidente			
		Apresentação do Sistema de Monitoramento do Legislativo	Presidente			
PROGRAMA 5	Indicadores da Gestão Pública	Audiências Públicas de prestação de contas do município	Presidente			
		Apresentação e discussão dos Indicadores com a Comunidade e envio ao OSB para publicação	Vice Controle			
PARTICIPAÇÃO EM ENCONTROS DA REDE OSB			Conselho, Colaboradores, Voluntários	Estadual Nacional	Estadual Nacional	Estadual Nacional

Fonte: documentos fornecidos em meio impresso por funcionário do observatório social de Irati.  
 Notas: os programas assinalados com “x” são os executados pelo OSI, sendo que o mesmo está na cor ‘bronze’, com proposta de atuação inicial (1º e 3º ano).

Para explicar melhor os programas e subprogramas desenvolvidos pelo OSI, utilizamos o relatório quadrimestral (meses de maio a agosto de 2016 e janeiro a abril de 2017):

1. Qualidade na Aplicação dos Recursos Públicos
2. Semeando a Cidadania Fiscal
3. Dinamizando a Cidadania Fiscal
4. Apresentação do Relatório Quadrimestral
5. Indicadores da Gestão Pública

O programa 1 constitui no acompanhamento dos Poderes Executivo e Legislativo:

1.1) Executivo: Acompanhamento das licitações Municipais nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, obras, valores expressivos;

1.2) Legislativo: Acompanhamento das licitações do legislativo; Monitoramento da produção legislativa e diárias;

O programa 2 constitui:

2.1) Educação para a Cidadania: Atividades em escolas e universidades

Já o programa 3 engloba o cadastramento das empresas no “SIM” (sistema para empresas) e o envio de avisos de licitações.<sup>37</sup>

3.1) SIM: Cadastramento de empresas no SIM; Envio de avisos de licitação.

**PROGRAMA 4: Apresentação do Relatório Quadrimestral**

4.1) Apresentação: Realização de evento aberto ao público interessado nas atividades e na prestação de contas do OS.

**PROGRAMA 5: Indicadores da Gestão Pública**

5.1) Coleta dos dados do balanço contábil. O OSI deve coletar os dados no balanço anual da prefeitura.

5.2) Alimentação do IGP. Preencher uma lista de indicadores que resultarão no perfil dos gastos públicos do município.

5.3) Apresentação dos indicadores à comunidade e ao OSB. A partir da consolidação dos indicadores preenchidos com os dados coletados junto à prefeitura, o OS deve apresentar um relatório para a comunidade e para o OSB, fazendo a comparação com dados de outros municípios e sua evolução anual.

---

<sup>37</sup> Este sistema, conforme a informação de funcionário do OSI, foi substituído pelo RCC.

Por meio destes programas possível denotar que uma das principais atividades da ONG é monitorar as licitações públicas. Para tanto, utiliza a metodologia padronizada da rede observatório social do Brasil, que determina o “checklist” a ser seguido para acompanhar as licitações de acordo com as leis federais 8.666/1993 (licitações e contratos) e lei complementar 101/2009 (responsabilidade fiscal).

Outra ação realizada é o acompanhamento da entrega dos produtos comprados (após o procedimento licitatório), no qual, no momento em que a empresa vencedora e contratada pelo Poder Público vem até este entregar o material licitado, a ONG faz o acompanhamento no local, conferindo as notas com o pedido, o quantitativo e prazo de validade (quando for o caso).

Segundo um dos membros do OSI, em palestra pública proferida no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, em 05 de junho de 2017, o OSI vem trabalhando em conjunto com os Conselhos Municipais de Saúde (na entrega dos medicamentos) e do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, na entrega da merenda, conferindo os lotes e produtos.

No que tange ao programa número 2, intitulado “semeando a cidadania fiscal”, o OSI realizou recentemente um concurso de desenho na rede municipal de ensino, reunindo mais de 1000 crianças em torno do tema: “um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania” O concurso foi iniciativa da CGU – Controladoria Geral da União, parceira dos observatórios sociais, obtendo apoio destes para operacionalização da etapa municipal do concurso. Cerca de 30 alunos foram premiados pelo concurso.

O programa 3 constitui a busca por avisos de licitações, publicados nos endereços da prefeitura e da câmara municipais de Irati e em diário oficial, no intuito de “alimentar” o sistema RCC, plataforma nacional que recebe avisos de licitações vindos de inúmeros locais, sendo sistema de busca para empresas de qualquer ramo ou seguimento. Outra ação que constitui o programa 3 é o envio por e-mail a empresas previamente cadastradas (aquelas que manifestam interesse perante o OSI) de avisos de licitações, para que mais empresas possam participar do certame, ampliando, assim, a concorrência.

O programa 4 constitui a publicação das principais atividades desenvolvidas pelo observatório social de Irati, sendo relatório com fotos, números e dados, publicado quadrimestralmente em sua página na rede social facebook.

O programa número 5, que constitui a organização de índices e indicadores de gestão, ainda está em fase de implementação pela instituição.

Todas estas ações e programas constituem as práticas diárias do OSI, e fazem parte das análises a que nos propomos no próximo capítulo, principalmente quanto às ações no recorte temporal escolhido (2016/2017).

### **3 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE IRATI: SUJEITOS<sup>38</sup> E A PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

#### **3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

O caminho percorrido até aqui foi no sentido de demonstrar a contradição presente no interior da sociedade civil e a existência de projetos e interesses antagônicos. Também, o papel do Estado nesta disputa de interesses, que apresenta em seu interior, com o aparato técnico-jurídico, questões inerentes a uma classe dominante, que orienta suas ações e políticas.

Neste contexto, inserimos as ONGs e a recente criação de várias delas no cenário nacional, principalmente com objetivos específicos de combate à corrupção do Estado, por meio do controle e fiscalização dos gastos públicos.

É sobre estas premissas que analisamos nosso objeto de pesquisa, a participação da ONG Observatório Social de Irati, tendo explicado em um breve resumo seu momento de criação, sujeitos envolvidos e principais programas de trabalho.

A partir destas considerações iniciais, objetivamos, neste capítulo, compreender como a ONG desenvolve sua participação no Município de Irati no recorte temporal escolhido, o ano de 2016 e 2017 (primeiro semestre).

Para cumprir com este objetivo, precisamos retomar o que entendemos por participação, amparados nas lições de Escorel (2008): a participação é inter-relação subjetiva, em um determinado momento histórico. Para entendê-la, é preciso compreender a conjuntura histórica, os envolvidos e o espaço onde atuam.

Para compreender como os sujeitos que fazem parte do OSI participam em âmbito local, precisamos responder as seguintes indagações: Quem participa, quais suas ações e relações concretas, em que espaços desenvolvem sua atuação?

---

<sup>38</sup> Sabendo da distinção semântica em Ciências Sociais entre as categorias sujeitos e atores, utilizamos a primeira expressão por acreditar, com fundamento em Wanderley (1992), que as ações dos membros voluntários do OSI são voltadas a um fim, que, em certa medida, almeja transformar uma situação incômoda, ainda que se utilize de métodos instrumentais dentro da ordem dominante. Entendemos que não há um papel pré-determinado a que devam seguir. Pelo contrário, há potencialidade na escolha que os sujeitos fazem para dirigir suas ações, ainda que estas visem a conservação da ordem vigente. De mesma forma, não há que se negar a escolha individual e o processo de interação da subjetividade individual e social que existe nas ações destes sujeitos, ou seja, a escolha individual de participar do OSI está condicionada pela estrutura social, e vice-versa, mas não há determinismos ou papais de mera representação. (GONZALES REY, 2007).

Na pergunta “quem”, precisamos responder, além das aparências e das constatações imediatas, quem são os sujeitos que atuam em nome do observatório social de Irati (seus membros voluntários) e com quem se relacionam, obtendo apoios e consenso para cumprir seus objetivos. Na pergunta sobre o espaço de atuação, precisamos investigar os lugares de participação política, abrangendo a sede da ONG, e os outros lugares onde os sujeitos atuam e se apresentam como lideranças locais.

Do exposto, não podemos compreender como a ONG desenvolve suas ações sem entender por quem ela é composta, suas relações sociais e o espaço onde atua. Todas estas características são iluminadas pela teoria crítica, que parte das relações concretas e da totalidade histórica, e não apenas das aceções e representações sobre si mesmo.

Mesmo querendo chegar mais próximos da essência do objeto de estudo, em um primeiro momento, em pesquisa descritiva, buscamos o discurso institucional, o que o Observatório diz sobre si mesmo e o que entende por participação social.

Partimos, então, à análise das relações que o permeiam e a contradição intrínseca em seu discurso e ações. Buscamos a mediação de categorias teóricas como hegemonia, ideologia, Estado e sociedade civil para entendermos o observatório social de Irati como sujeito socialmente condicionado pelas relações capitalistas.

Nossa metodologia seguiu os seguintes passos, utilizando como técnicas de pesquisa:

-Documentação indireta: fizemos o levantamento preliminar da instituição com notícias veiculadas nos meios de comunicação de massa (endereços eletrônicos, rádios locais, jornais), bem como as informações compartilhadas pela ONG em sua página na rede social facebook, sobre os cursos oferecidos, palestras, eventos que participou e os relatórios quadrimestrais, disponíveis em arquivo (formato pdf) na própria página da rede social, de acesso público. Analisamos os documentos concernentes aos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 (primeiro semestre), para assim estabelecer um padrão e determinar um recorte temporal, pela grande quantidade de material disponível.

A partir destas fontes preliminares, pudemos compreender um pouco dos espaços de atuação do observatório social no Município de Irati, sua constituição e origem e de como utiliza os meios de comunicação, e a mídia falada e impressa para divulgar suas ações.

Partimos então, para os documentos fornecidos pela própria instituição: seu estatuto social, ata de fundação, ata de eleição para o ano de 2017, cronograma de trabalho, informações sobre os membros voluntários, termo de adesão e relatórios de atuação e medição de resultados. Estas informações foram cedidas de forma espontânea por funcionário da ONG, por meio cópias impressas e digitalizadas dos documentos. Ao todo,

foram fornecidos 16 documentos pelo OSI, 8 notícias veiculadas em meio eletrônico, 5 convites para eventos e 7 relatórios quadrimestrais de atuação, todos estes disponíveis online, em sua página da rede social facebook.

Da exploração inicial, conseguimos fazer as primeiras leituras bibliográficas sobre a temática da participação, relações entre Estado e sociedade, ONGs e legislação pertinente, o que fez com que, pela primeira vez, tentássemos enxergar o objeto de forma crítica, buscando elementos além dos imediatos.

-Documentação direta: utilizamos esta técnica levantando dados diretamente no campo e no local de pesquisa, a partir da observação livre, ao que resultaram anotações de campo, das falas dos sujeitos em espaços públicos, falas em reuniões da instituição, em falas em palestras públicas, captadas de forma sistemática em um caderno de campo.<sup>39</sup>

A observação como técnica de pesquisa foi utilizada para buscar o discurso dos principais membros e diretoria da ONG e o que o observatório social de Irati entende por participação. As observações foram realizadas em locais e momentos distintos:

-Curso “Introdução aos conceitos e à análise do PPA, LDO e LOA”, organizado pelo OSI, na sede da ACIAI, em 15/06/2016.

-Sessão da Câmara, realizada em 17/10/2016, com a presença de muitos munícipes e do OSI, pois versava sobre a reposição salarial dos vereadores.<sup>40</sup>

-Audiência Pública sobre o Plano Diretor, realizada em 25/10/2016 na Câmara Municipal de Irati;

-Reunião entre os membros do OSI no dia 25 de janeiro de 2017;

-Palestra pública sobre origem e fundação do OSI no Instituto Federal do Paraná-campus Irati, em 05/06/2017, com a participação e presença do presidente do Observatório Social do Brasil.

A partir da observação, pudemos eleger melhor as categorias empíricas de análise, para depois filtrar o material coletado (documentos e anotações de campo) para então realizarmos as inferências e interpretações dos dados.

Salienta-se que o uso da observação como técnica de pesquisa nos foi útil para realizar um exame minucioso do objeto e entender as relações sociais que o permeiam,

---

<sup>39</sup>Dizemos que foi sistemática porque já partimos de uma motivação inicial para nos inserirmos no campo, buscando elementos como a contradição do discurso, a autonomia dos sujeitos, a classe social a qual pertencem, quais seus valores.

<sup>40</sup>Escolhemos observar esta sessão ordinária da Câmara Municipal pela grande repercussão midiática, sendo que o Observatório Social de Irati, em vários momentos, posicionou-se contra o projeto de lei, utilizando de espaços em programas de rádio, bem como fez uma “convocação ao cidadão iratiense” em sua página da rede social facebook, para que este estivesse presente no dia da sessão.

buscando outros sujeitos além dos facilmente identificados apoiadores ou “parceiros” do OSI. Pudemos perceber a existência de outros sujeitos no cenário público local, que também possuem atuação política e participam das questões com repercussão midiática (como no caso da reposição salarial dos vereadores), mas que não se vinculam ao observatório social de Irati.

Ressalta-se que a entrada no campo por meio das observações foi realizada de forma planejada, estabelecendo previamente “algumas condições para seu desenvolvimento, entre as quais saber o que observar e como quantificar”. (RICHARDSON, p. 261, 1999).

Nosso roteiro preliminar para anotações de campo buscou as características e relações do observatório social, respondendo as perguntas iniciais: quem são os sujeitos (voluntários) mais presentes, qual a teia de relações sociais do OSI, tanto aliados quanto grupos opostos e como se apresenta nos espaços públicos como aparente interlocutor de demandas (a exemplo da sessão ordinária da Câmara Municipal).

Ao mesmo tempo em que fizemos a observação como membro alheio ao grupo (em locais públicos, como na Câmara Municipal), também realizamos observação livre, quando nos inscrevemos para participar do curso proferido e organizado pelo OSI em sua sede, sobre questões da legislação orçamentária. Fizemos esta inserção no campo para compreendermos as motivações e interesses do objeto estudado, bem como a rede de relações que constrói como organizador de cursos técnicos para debater a gestão pública.

Deste modo, com a técnica da observação, buscamos ao máximo o contato com o objeto de estudo, em uma análise qualitativa do todo e de suas partes e do fenômeno da participação política que permeia nossa pergunta de partida.

A título de esclarecimento, optamos por não realizar entrevistas ou aplicar questionários, por acreditar que os sujeitos reproduziriam o discurso oficial da ONG. Como nosso trabalho visa analisar a realidade concreta, em suas inúmeras determinações, a fim de descobrir as formas de participação desenvolvidas pelo Observatório Social de Irati, a escuta dos sujeitos poderia apenas ser elemento de confirmação do material já coletado nas observações. Ao longo destas, aliás, percebemos que, em ambiente público (audiências públicas, palestras, cursos), os sujeitos tendiam a reproduzir o discurso formalizado pela ONG, seus principais instrumentos e metodologias participativas e sua visão gerencial da Administração Pública.

No que tange à escolha metodológica, esta se revela pertinente ao tema em questão, visto que a compreensão das relações sociais e a busca por significados nos fenômenos são características próprias das pesquisas qualitativas.



Segundo Chizzotti (2006, p. 28), os modos qualitativos de análise revelam sua pertinência na busca de significados e contradições presentes em determinado contexto de relações humanas, tendo por objetivo “[...] interpretar o sentido do evento, a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem”.

Assim, não pretendendo realizar quantificações ou elaborar dados estatísticos, a pesquisa qualitativa revela-se pertinente aos objetivos deste estudo, sendo a forma de abordagem escolhida.

Em relação à metodologia para compreensão desta realidade proposta, a análise de conteúdo permite a leitura subjacente dos textos e contextos, buscando mais do que está apenas expresso, ou seja, os significados ocultos, latentes, que revelam, além da mensagem, as circunstâncias em que esta foi feita. (CHIZZOTTI, 2006, p.117).

A análise de conteúdo trata os dados em um modelo de inferências sobre o conteúdo de sua mensagem, pois esta expressa representações sociais de forma dinâmica e contraditória, a depender do contexto do emissor. Por isso, são necessários questionamentos centrais e preliminares, entre eles: 1- Dizer não às compreensões espontâneas; 2- Tornar-se desconfiado perante os pressupostos que envolvem o fenômeno; 3-Lutar contra as evidências do saber subjetivo. (BARDIN, 1977).

Estes e outros cuidados iniciais podem ser traduzidos em um procedimento para resolução das seguintes perguntas, propostas por Lasswell (1952) citado por Bardin (1977): Quem fala? Para dizer o quê? Por quais meios? A quem? Com que efeito? “A partir de então, identificando sistematicamente as características da mensagem, bem como suas causas e efeitos é possível chegar ao conteúdo das comunicações” (BARDIN, 1977, p. 37).

Segundo a metodologia da análise de conteúdo, tentamos seguir as três fases:

1-Pré-análise: para conhecer o objeto de pesquisa, e assim buscar os elementos constitutivos e formular hipóteses, tendo em vista o método dialético, buscando identificar, *a priori*, as contradições inerentes ao objeto estudado;

2-Exploração do material: nesta fase separamos o *corpus* da pesquisa, ou os documentos mais essenciais de acordo com o critério da frequência temática, fazendo a classificação e agregação dos dados em categorias teóricas e empíricas (MINAYO, 2004);

3-Tratamentos dos resultados e interpretação: nesta fase buscamos entrar profundamente nos significados das mensagens, realizando a interpretação do material como um todo.

Importante ressaltar que entendemos por categorias empíricas aquelas construídas a partir dos dados obtidos, apreendendo as especificidades do objeto, a partir da fala dos sujeitos e da frequência com que determinados temas aparecem no material coletado.

A partir do critério da representatividade, elencamos as categorias empíricas para explorar o material e fazer a análise do todo e das partes, buscando nas fontes a menção a estes temas, para depois, transformar as unidades de texto em unidades de contexto, ou seja, buscar as mensagens subjacentes do texto e fazer as ligações e correlações necessárias com outras unidades ou categorias teóricas (participação, ideologia, hegemonia, Estado e sociedade civil).

As primeiras análises e interpretações exigiram uma categorização por assuntos de interesse e área de abrangência da ONG. Para isso, tivemos de descobrir e elencar no material coletado as principais formas ou tipos de participação do OSI, a depender do foco de atuação. Depois, foram realizados diversos agrupamentos e aproximações de ações e práticas pontuais dos membros no Município de Irati, até se chegar ao conteúdo das mensagens, as principais representações dos sujeitos e as relações sociais envolvidas no processo participativo. Tais passos serão explicados nos tópicos a seguir, utilizando quadros demonstrativos das categorias e assuntos encontrados na documentação coletada.

### 3.2 AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO OSI

O primeiro passo para agrupamento do material coletado em categorias foi descobrir em quais eixos o Observatório Social de Irati mais atuou durante o recorte temporal escolhido. Muito embora conste palavras-chave ou “programas” em suas finalidades estatutárias enquanto organização não-governamental, pudemos identificar específicas formas de participação.

Dizemos “formas” conforme o tipo de participação exercida, sob que enfoque e quais objetivos. Neste sentido, encontramos algumas atuações pontuais do observatório social e de seus membros voluntários, classificando-as por assunto, da seguinte forma:

-As ações que objetivavam “disseminar a educação fiscal”, conforme consta do programa de trabalho da ONG foram categorizadas pelo assunto “educação fiscal”, tendo sido encontradas: concurso de desenho na rede municipal de ensino sobre o assunto “ética e cidadania”; palestras públicas e cursos de formação técnica;

-As ações que pareceram realizar uma mobilização da sociedade, com um “chamamento público” por rádio, jornais ou redes sociais, representando uma “convocação” para evento específico, entraram na categoria “mobilização social”;

-As ações que visavam o controle das licitações públicas, desde o edital até o acompanhamento *in loco* da entrega de produtos, também o controle e acompanhamento da execução da lei orçamentária foram organizadas dentro da categoria “fiscalização das contas públicas”;

Para ilustrar metodologicamente o caminho percorrido até a descoberta das categorias que nortearam nossa interpretação da realidade, propusemos uma categorização gráfica (por quadros de aproximação), demonstrando primeiro as formas de participação do OSI, elencando as ações concretas e seus respectivos assuntos:

QUADRO 1- Demonstrativo das formas de participação desenvolvidas pelo Observatório Social de Irati, classificadas por assunto.

ASSUNTO (o que)	FORMA DE PARTICIPAÇÃO (como)
Educação Fiscal	Concurso de desenho nas escolas públicas, reunindo mais de 100 alunos da rede municipal de ensino; palestras sobre a atuação do OSI; cursos de formação técnica oferecidos à população em geral;
Mobilização da sociedade	Convocação em redes sociais, jornal e rádio para presença na Câmara Municipal na sessão que votaria projeto de lei de reposição retroativa dos salários dos vereadores;
Fiscalização das Contas Públicas	Monitoramento diário das licitações; Acompanhamento da execução da lei orçamentária;

Fonte: dados de pesquisa coletados pela autora da documentação direta e indireta.

A primeira coluna (assunto) foi encontrada no próprio material coletado, em especial nos documentos fornecidos pelo Observatório Social de Irati – relatórios trimestrais e programas de trabalho. A partir destes eixos ou formas de participação, pudemos encontrar ações pontuais no recorte temporal escolhido.

Com o agrupamento de dados em categorias, nosso processo de pesquisa seguiu a interpretação e análises, tentando desvendar o conteúdo das mensagens encontradas nos documentos.

Dedicamos o tópico a seguir para explicar cada uma das ações encontradas, subdivididas pela temática (assunto correspondente), a fim de elucidar nossa classificação,

com recortes pontuais do conteúdo encontrado e, conseqüentemente, de nossa interpretação.

### 3.3 DESVENDANDO AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

#### 3.3.1 Educação Fiscal

Conforme apresentados nos planos de trabalho do observatório social de Irati, em capítulo II, um de seus eixos de atuação é a “disseminação da educação fiscal”.

Partindo da importância desta tarefa para os membros da ONG<sup>41</sup>, procuramos fontes passíveis de explicar *como* o OSI atua para cumprir esta meta.

Obviamente que o termo “educação fiscal” cunhado pelo Observatório Social do Brasil não é de sua própria criação. Está presente em inúmeros documentos editados pelo governo federal, leis, e atualmente, bastante difundido por meio de cursos oferecidos pela Escola de Administração Fazendária – ESAF, sob o título da “cidadania fiscal”.

Desde os anos 1990, mais especificamente em 1996, o Conselho Nacional de Política Fazendária-CONFAZ, vem criando programas de consciência tributária, para “despertar a prática da cidadania”<sup>42</sup>. Estes programas, implementados de forma gradual nos Estados, Distrito Federal e União foram ganhando diversas nomenclaturas, até chegar, em 1999, no Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF.

Pela portaria nº 413, editada em 31 de dezembro de 2002, foram definidos como órgãos responsáveis pelo programa, dentre outros: a Secretaria da Refeita Federal do Brasil, o Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Educação e Controladoria-Geral da União.

Segundo o caderno de educação fiscal editado pelo governo do Estado de São Paulo,

Educação Fiscal é um Programa que visa compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, a partir da adoção de uma abordagem didático-pedagógica interdisciplinar e contextualizada, capaz de favorecer a participação social.<sup>43</sup>

Desta forma, a terminologia da educação fiscal provém de um programa de governo criado no final dos anos 1990. Isto explica porque a Controladoria Geral da União- CGU,

---

<sup>41</sup> Consideramos importante o tema porque citado em boa parte do material fornecido pela ONG, bem como em notícias veiculadas pela mesma sobre ações que visam a “educação fiscal dos iratienses”.

<sup>42</sup> Frase extraída de endereço eletrônico do Programa Nacional de Educação Fiscal, que explica o histórico de criação do mesmo. Extraído de <http://educacaofiscal.gov.br/sobre-o-programa/>. Acesso em 13. out.2017.

<sup>43</sup> Fonte: Escola de Administração Fazendária. Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%201.pdf>. Acesso em 13 de out. de 2017.

realizou em Irati, com a ajuda do Observatório Social, concurso de desenho e redação sob a temática da ética e cidadania, no ano de 2016.

O concurso de desenho e redação foi realizado com alunos da rede municipal de ensino, e contou com a ajuda da Secretaria Municipal de Educação de Irati e Observatório Social de Irati. No entanto, foi a CGU que lançou as diretrizes do concurso e o tema: “um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania”.

A tarefa inicial foi reunir os alunos de primeiro ao nono ano do ensino fundamental, fazê-los escrever ou desenhar conforme o tema, passando pela premiação dos trabalhos. O Observatório Social de Irati foi responsável pela divulgação do evento nas escolas, entregando a premiação aos alunos. Ao todo, participaram mais de 100 alunos da rede municipal de ensino.

Outra ação do observatório social de Irati, com foco na educação fiscal, foi a realização do curso “introdução aos conceitos e análises do PPA, LDO e LOA”.

O curso, realizado no dia 15/06/2016 na sede da Associação Comercial Industrial Agrícola de Irati – ACIAI, contou com a presença de mais 50 pessoas, entre candidatos ao pleito municipal de 2016, de Irati e região, bem como servidores públicos, estudantes e demais representantes de entidades da sociedade civil.

O curso foi ministrado por dois contadores com experiência em Direito Público<sup>44</sup>, tendo como principal tema a formação técnica para interpretação e aplicação das Leis de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual. Foram apresentados conceitos de planejamento e controle social, com a realização de oficina prática para discussão em grupo de um plano de governo.

O Observatório social organizou o curso e, após, emitiu certificado de 4 horas aos participantes. Note-se que o curso foi realizado próximo às eleições municipais de 2016, no intuito de propiciar a formação técnica aos futuros candidatos e a população em geral, em relação ao plano de governo e a legislação orçamentária aplicável.

Sobre estes dois eventos realizados pelo Observatório Social de Irati, os quais reunimos sob a temática da “educação fiscal”, podemos fazer algumas ponderações. Embora não tenham sido os únicos no recorte temporal escolhido, são os mais citados, pelos próprios membros do OSI.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> A informação foi captada pela própria pesquisadora, que realizou a observação durante o curso, com anotações de campo.

<sup>45</sup> Informação verbalizada por membro do O.S.I em palestra pública proferida no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, no dia 05.06.2017.

Primeiramente, pudemos perceber ao longo da pesquisa que a questão da educação fiscal está ligada ao conceito de cidadania para os membros da ONG. Aliás, um de seus programas é intitulado “Semeando a cidadania fiscal”. Desta forma, conclui-se que educação e cidadania fiscal são conceitos entrelaçados e indissociáveis para o grupo.

No entanto, a ideia de cidadão-fiscal não é um conceito novo, nem tampouco específico da realidade brasileira. Algumas noções da cidadania ativa e participativa no contexto da fiscalização dos órgãos públicos estão presentes nos diagnósticos sobre a educação do Brasil, extraídos dos documentos do Banco Mundial. Estes relatórios, que contêm metas e reajustes, nortearam boa parte das reformas institucionais e educacionais do Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A sua agenda é bastante simples, mas com intuitos complexos: promover a sociedade civil, fortalecendo a boa governança. Tudo isto, além de visar a melhoria da qualidade de ensino, faz parte da reestruturação ideológica do capital enquanto sistema hegemônico (MOTA JUNIOR; MAUÉS, 2014).

Dentre as principais metas e programas realizados pelo governo brasileiro, de acordo com o parecer opinativo do Banco Mundial, estão as avaliações periódicas aos alunos, tanto da educação básica (como a Provinha Brasil), quanto do ensino médio (ENEM) e Superior (ENADE). Tudo isto para criar um sistema de avaliação baseado em eficácia e rendimento. Isto gerou uma precarização do ensino público e a utilização de mecanismos de mercado na avaliação e produção do conhecimento. (MOTA JUNIOR, MAUÉS, 2014).

No que tange à educação fiscal, o Banco Mundial entende que o conhecimento do sistema de regras e do ordenamento jurídico são importantes para manutenção da ordem e estabilização política. A partir do momento em que é compreendido o sistema de leis de seu país, o cidadão passa a participar, ajudando com o seu cumprimento e colaborando para a estabilidade política interna. Em outras palavras, o cidadão só existe porque aceita o sistema dado, e passa a ser uma das engrenagens para fazê-lo “funcionar”<sup>46</sup>.

Parece haver um modelo de cidadão que se desenvolve a partir dos anos 1990: aquele que coopera com o Estado. Mas estas diretrizes possuem sob pano de fundo a ideia de ajuste fiscal, com a Reforma do Estado, havendo a instrumentalização da sociedade civil em prol destes objetivos.

É o que se destaca no documento a seguir:

---

<sup>46</sup>Esta palavra foi extraída de vários trechos de palestras e falas públicas dos membros do OSI, no contexto de que a corrupção existe porque a fiscalização do próprio Legislativo sob o Executivo não “funciona”. Como se o modelo instituído sofresse um desvio de seu dever-ser.

A participação pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas. Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente. [...] uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar [...] (Banco Mundial, 2001b, p. 23).

Nesta passagem é nítido que o conceito de cidadania se tornou despolitizado, perdendo o caráter de conquista de direitos para a noção de um cidadão-contribuinte, que tem uma utilidade prática na gestão pública: a de ser um “terceiro olho”, mais um mecanismo de fiscalização para que o Estado cumpra suas metas fiscais e assim possa aumentar o grau de confiabilidade aos investimentos estrangeiros.

Nesta mesma esteira, falando sobre o concurso de desenho e redação nas escolas, um dos membros do Observatório Social de Irati verbalizou que “Ensinando sobre a importância de fiscalizar a gestão pública nós conseguimos cumprir nossa missão de educar jovens e crianças para torná-los cidadãos”<sup>47</sup>.

Esta fala, em breve análise, corrobora com a visão utilitarista da cidadania, desprovida do seu conteúdo de conquista de direitos, com a pretensão de que os sujeitos não nascem cidadãos, mas tornam-se, com as intervenções adequadas, com o conhecimento técnico adequado, para que cumpra sua função de perpetuar o mesmo sistema jurídico-político instituído.

Não podemos negar que o processo de construção de um conhecimento para cidadania é digno de importância, e que o crescente acesso a informação corrobora para que o cidadão esteja mais atento às decisões públicas. No entanto, a presença de um forte discurso sobre a estabilidade política pelo cumprimento da legislação é algo no mínimo curioso, já que entendemos a participação dentro de um processo de conquistas de espaços para partilha efetiva de poder.

A compreensão do funcionamento interno do sistema político pelo que prevê as normas e leis que o regulamentam parece-nos reducionista: a lei é também um dever-ser, um modelo imposto que aparentemente é munido de neutralidade, mas que, na verdade, é norteado por relações de poder e dominação de uma determinada classe sobre a outra. (CHAUÍ, 1990). Visto desta forma, o cidadão que estuda sobre sua função fiscalizatória acaba por corroborar e legitimar o que está instituído, como se fosse imutável.

---

<sup>47</sup> Informação verbalizada por um dos membros do OSI em palestra pública proferida no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, no dia 05.06.2017.

O discurso presente tanto nas orientações do Banco Mundial quanto na ideia de uma cidadania participativa de cunho fiscalizatório é o mesmo: a preservação de modelos instituídos. E neste ponto, a própria prática da cidadania passa a ser um modelo instituído: só é cidadão aquele que entende como realizar a fiscalização dos órgãos competentes, pelos meios legais, cumprindo com um determinado papel a ponto de ser reduzida sua posição de protagonista a de mero fiscal. É a forma como o capital ordena a vida, a ponto de parecer espontânea a determinação de lugares a cada um dos seres (CHAUÍ, 1990).

Não negamos a iniciativa e a forma de participação pela “disseminação” de um conhecimento técnico-formal, mas acreditamos na importância de um processo educativo pensando em objetivos emancipatórios e de transformação da ordem vigente.

Neste contexto, o processo educativo que acreditamos teria uma formação dialética, voltada ao enfrentamento crítico das contradições existentes na sociedade, de modo a “universalizar conhecimentos adquiridos, a fim de que [os sujeitos] superem a fragmentação de seu modo de pensar”. (SCHLESENER, 2016, p. 173).

Pelo entendimento já exposto, entendemos a educação como um processo formativo de consciência política, capaz de esclarecer as contradições e divisões de classe existentes na sociedade. Só então, com um conhecimento crítico, a participação poderia concretizar-se com forma autônoma e independente, fazendo transparecer a relação entre dominantes e dominados.

### 3.3.2 Mobilização da sociedade

No momento de exploração de nosso material de pesquisa, por várias vezes, nos deparamos com o Observatório Social de Irati em uma função interlocutora de demandas e de porta-voz da sociedade<sup>48</sup>.

Como partimos da nossa visão heterogênea e interessada da sociedade civil, não podemos dizer que a ONG representa o interesse de todos. Tudo isto porque partimos da premissa de que um discurso particular não pode ser tomado como universal. (CHAUÍ, 1999).

Mesmo assim, pudemos perceber que, por vezes, o OSI tomou a frente de alguns debates políticos no Município de Irati, colocando-se no em espaços determinados, junto

---

<sup>48</sup>Estas hipóteses foram inicialmente levantadas durante a fase exploratória de pesquisa, quando nos deparamos com diversas notícias veiculadas pela própria ONG, pelas rádios e jornais de divulgação locais. Vários meios de comunicação cederam espaço para que os membros do OSI falassem sobre a Sessão da Câmara na qual ocorreria a votação do projeto de lei de reposição salarial retroativa dos vereadores. Sobre auditoria cívica da saúde, os dois principais jornais da cidade estamparam na capa fotos da ação de inspeção aos postos de saúde da cidade pelos voluntários.



ao Ministério Público como denunciante de condutas ilegais do Poder Legislativo municipal.

Ainda, a ONG realiza esporadicamente espécie de chamamento público, com espaço na rádio, jornais de circulação local e na sua página da rede social facebook. Este chamamento é para a sociedade em geral comparecer em sessões da Câmara, ou participar de ação específica, como debates de candidatos ao pleito municipal ou a inspeção aos postos de saúde do município (ação realizada fora de nosso recorte temporal), por exemplo.

Uma destas ações fez parte de nosso universo de pesquisa documental, por ser também bastante citada pelos membros do OSI como a mais importante no período por nós estudado. No entanto, antes de expor as formas com que o OSI agiu, precisamos explicar o que entendemos por mobilização social.

Segundo o dicionário Aurélio, o ato de mobilizar pressupõe o movimento, ou seja, por um corpo estático em ação ou uso. Etimologicamente, a palavra era usada no contexto militar, para convocar para as guerras.

Neste contexto de pesquisa, preferimos a definição de Toro & Werneck (2004, p. 14) que afirmam ser a mobilização um ato de “convocar vontades para uma mudança de realidade, através de propósitos comuns, estabelecidos em consenso”. Neste sentido, o OSI tem alguns exemplos de realização chamamento público, convocando vontades para um determinado objetivo, tido como “comum” e vindo dos “próprios anseios da sociedade civil”.

Mesmo assim, não podemos esquecer que este consenso pode ser forjado pela ideologia do grupo dominante, bem como os objetivos podem possuir interesses mediatos que não estão aparentes. O nosso intuito, no entanto, é apresentar o OSI como aparente interlocutor das demandas da sociedade civil, e como ele age na mobilização social para angariar consensos e apoios.

A ação ou forma de participação analisada no contexto da mobilização social foi a sessão da Câmara Municipal na qual os vereadores de Irati votariam projeto de lei que versava sobre a reposição salarial retroativa de seus salários.

O assunto foi bastante noticiado nos meios de comunicação locais, ganhando bastante repercussão regional. Também, foi citado em palestra pública no IFPR campus Irati, por um dos representantes do OSI como um momento em que “nós conseguimos encher a Câmara de Irati, impedindo a votação do Projeto”.

Inseridos no campo, pudemos perceber o papel do OSI como interlocutor da demanda pela retirada do projeto. Na verdade, foi interlocutor porque fez denúncia junto ao Ministério Público Estadual da Comarca de Irati, e este órgão, encaminhou ofício a Câmara para retirar de pauta o projeto. Entre os argumentos expostos na denúncia do OSI, estavam: que o projeto vai à contramão da expectativa da sociedade em relação à “classe política”; que o momento da economia municipal, estadual e nacional não são propícios; que o projeto fere a constituição federal, a lei de responsabilidade fiscal e lei orgânica municipal.

A denúncia encaminhada pelo OSI ao Ministério Público Estadual (MP), bem como o ofício do MP à Câmara foram lidos na sessão do dia 17/10/2016, na presença de todos os vereadores. No auditório da Câmara estavam representantes do OSI, e outras entidades, tais como: ONG “Amigo bicho”, movimento mais Irati, alunos do Curso Técnico em Serviços Públicos do Instituto Federal do Paraná, campus Irati, acadêmicos do curso de geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste, membros do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP) e professores da rede municipal de ensino.

Após a leitura do ofício encaminhado pelo MP, seguiram-se vários gritos de “retira” ao presidente da Câmara. A sessão continuou tumultuada, até a retirada de pauta do projeto. Cerca de 40 pessoas estavam presentes, algumas com cartazes que faziam menção a imoralidade na política. Muitos dos cartazes associavam o projeto de reposição retroativa de salários dos vereadores com projeto anterior que votou o “congelamento” (não concessão da reposição inflacionária) dos salários dos professores da rede municipal de ensino.

O que pudemos perceber nesta inserção no campo, é que o OSI tem potencialidade de ser interlocutor de algumas demandas, e age sempre por meios formais, utilizando de denúncia a órgãos competentes pelo controle de legalidade dos atos do Poder Legislativo, como o Ministério Público. No entanto, o que pareceu ser uma iniciativa do OSI, ou uma iniciativa de mobilização social no dia da sessão, mostrou-se um pouco diferente, já que outros sujeitos, sob diferentes argumentos e motivações compareceram, por interesse próprio, desconhecendo o chamamento público realizado pelo OSI.<sup>49</sup> O mais curioso é que

---

<sup>49</sup> Informação verbal obtida por meio de conversa informal com os sujeitos presentes. Já que estávamos inseridos no campo, optamos pela não realização de entrevistas, mas realizamos questionamentos no local: “Como você soube da sessão e porque veio?”. Das pessoas questionadas, representantes do movimento “Mais Irati”, APP sindicato, estudantes da UNICENTRO e professores municipais, nenhuma

estes grupos de pressão apareceram de forma independente, colaborando para a retirada do projeto de lei, com vaias e aplausos na sessão.

Pudemos perceber que estes grupos estavam presentes com relativa autonomia em relação ao OSI, como grupos igualmente organizados, contribuindo para o objetivo comum de retirada do projeto de lei. No entanto as motivações eram diferentes: a do observatório de Irati, ressaltando as ilegalidade e imoralidades do projeto, por entender irem contra uma gestão pública eficiente; a dos outros grupos, motivações de ordem pessoal e de classe, já que os professores da rede municipal de ensino compareceram como forma de protesto pelo poder de alteração de um salário, tendo em vista que sofreram a redução e o congelamento de seus próprios.

Este interesse de classe ficou claro com os cartazes expostos pelos professores da rede municipal e estadual de ensino em plenário, entre eles, algumas frases fizeram parte de nossas observações e anotações de campo: “Prioridade: plano de carreira para professor e não aumento de salário para vereador”; “Vereador, que tal congelar seu salário por 20 anos?”; “Vereador, que tal ganhar salário de trabalhador?”.

Ainda, no que tange ao outro grupo presente, a ONG “amigo bicho”, o interesse maior na participação da sessão foi realizar protesto contra o corte de subvenções a ONG, com a fala posterior em plenário de um de seus representantes.

A inserção no campo em decorrência deste acontecimento específico demonstrou coerência com uma de nossas inquietações iniciais: a sociedade é um campo heterogêneo de lutas e disputas por hegemonias. Muitas de suas demandas nos espaços próprios de participação, como a Câmara de Vereadores, denotam a presença de projetos antagônicos e contraditórios, embora o objetivo *pareça* comum.

Na situação em análise, temos vários grupos, presentes em um mesmo espaço, exercendo em certa medida uma espécie de pressão aos vereadores locais. Todavia, as motivações encontradas são diferentes e variam no campo da redistribuição, do reconhecimento e da gestão pública.

A terminologia da redistribuição e reconhecimento foram utilizadas por Nancy Fraser para designar o movimento contemporâneo de mudança de foco nos processos participativos da sociedade civil.

Inicialmente, Fraser (2001) coloca como dilema contemporâneo a existência de múltiplas demandas societárias por reconhecimento (de direitos específicos de

---

delas disse saber do chamamento público do OSI, relatando motivações variadas para o comparecimento na sessão.

determinados grupos que se distinguem), o que, em sua opinião, desviou o curso das demandas por redistribuição, sob o ponto de vista de justiça econômico-social. Desta forma, as lutas sociais engajam-se mais no campo de reconhecimento, o que gera o anseio por distinção de um grupo, que pela distribuição das riquezas, cujo objetivo e resultados materiais vão em caminho oposto, já que a distribuição igualitária da riqueza produzida traria um tom de universalidade, unindo e não distinguindo grupos sociais.

Fraser (2001) passa a problematizar o dilema sob o ponto de vista das soluções encontradas ao longo do tempo, sejam elas de afirmação ao problema do reconhecimento e redistribuição, sejam de transformação. Os chamados ‘remédios’ problematizados pela autora, no que tange à afirmação, tanto da redistribuição quanto do reconhecimento, muitas vezes corroboram com a política do Estado de Bem-Estar Liberal, aprofundando diferenças, sem promover efetivas mudanças na base estrutural das relações de produção, gerando um respeito inicial às identidades de grupos, mas que, por fim, acabam intensificando diferenças, a ponto de estes grupos serem enxergados pela sociedade em geral como “privilegiados”.

Em contrapartida, as ações de transformação visam uma mudança estrutural na base econômica, na forma de produção e divisão das riquezas, reestruturando as relações sociais e desestabilizando as diferenças culturais, já que todos, em igualdade material, seriam considerados pessoas, e não membros de um grupo x e y.

O que se percebe da situação analisada (a Sessão da Câmara) é que os grupos que exerceram a pressão pela retirada do projeto, embora pareçam estar diante de um mesmo objetivo exercem de forma autônoma a participação, por motivações de reconhecimento, como a ONG amigo bicho, em certo grau de distribuição, como os professores, que entendem haver poder e disputa de classe no projeto de lei, e entre o OSI, há a ideia de gestão pública eficiente.

Quanto a este último, a lógica que orienta a ação do OSI é a dominante, que prega um modelo de gestão pública, sem favorecimentos particulares. Mas é uma gestão sem caráter redistributivo, ou seja, não possui um projeto de sociedade determinado, a economia pela própria economia, como um fim em si mesma. É o que a lógica perversa do modelo de gestão realiza: traz uma cultura de economicidade e eficiência sem responder aos questionamentos: eficiência para quem? Voltada a proteger e a investir em que setores? (NOGUEIRA, 2011).

Estes novos modelos de cidadania e subordinação à ordem implicam em uma mudança e ressignificação das práticas participativas. Tatagiba (2005) discorre sobre a

contradição que a ofensiva neoliberal trouxe à prática da participação no Brasil, em um modelo que pode não ser público nem tampouco democrático, pois segue uma lógica da cultura dominante, orientados e previamente determinados pelo modelo de gestão.

Ao longo dos anos 1990, a visão instrumental e fiscalista da gestão ganhou uma visão ético-política, que definiu o Estado como devendo ser “mínimo”, submeter-se a “contrapesos” que estariam “fora” dele (mercado, sociedade civil, indivíduos), atuar muito mais em nome do que não deveria fazer do que de funções e atribuições explícitas. Na construção discursiva da reforma, a face tecnificada da gestão trouxe consigo uma ética desprovida de grandeza. (NOGUEIRA, 2011, p. 54).

A grandeza a que o autor se refere é o pensar político, com consciência, revelando todas as contradições deste processo. A engenharia de regras criada pela hegemonia neoliberal traz para âmbito público um discurso vazio de conteúdo, de humanidade, de pensar coletivamente, tornando-se mecanicista e técnico, a ponto de acreditar em uma racionalidade sistêmica sem sujeitos (CHAUI, 1999). Na verdade, a pressão política sobre o discurso da gestão não sabe a quem deve favorecer, a quem a economia de recursos irá atingir a longo prazo. É, portanto, uma gestão que termina em si mesma, mas que no final desconsidera o jogo político por trás das normas jurídicas. A participação neste sentido possui potencialidades, no entanto, é limitada por aspectos individualistas e de mercado, pensando em utilidades e custo-benefício, sem atacar a quem estes benefícios chegam, e onde o dinheiro “economizado” será aplicado.

Desta experiência, é possível interpretar que o OSI, embora utilize meios legais e formais para exercer a pressão sobre os órgãos públicos, não consegue ser porta-voz das demandas da sociedade civil, ainda que busque consensos e apoios para tanto. Nos debates públicos do Município de Irati estão inseridos outros sujeitos, outros grupos com anseios distintos, mas que conseguem, de igual forma, agir como grupo de pressão, tal qual o OSI, no que tange à ação específica ocorrida na sessão da Câmara de Vereadores. É a heterogeneidade desta sociedade civil a característica principal de nosso objeto de pesquisa: demandas por redistribuição e reconhecimento cruzam-se às ideologias neoliberais de gestão pública eficiente, o que torna os processos participativos como um todo complexos, em constante movimento, carregados por inúmeras significações individuais e condicionamentos de ordem política, social e econômica, que ora bloqueiam um processo mais consciente da atuação política dos sujeitos, ora são fundamentais para amadurecimento destes mesmos processos de participação.

### 3.3.3 Fiscalização das contas públicas

Conforme já descrevemos, procuramos seguir os passos do OSI em algumas de suas ações no período, selecionando e articulando as anotações de campo com os documentos disponibilizado pela própria ONG.

Todos os documentos analisados foram importantes para compreendermos como a instituição articula-se com outros sujeitos sociais e como se insere nos debates públicos locais. No entanto, alguns documentos precisaram ser analisados com maior cautela, porque reúnem o maior número de informações possíveis sobre as ações do observatório social de Irati: os relatórios quadrimestrais de prestação de contas.

Os relatórios analisados dizem respeito aos quadrimestres de janeiro a abril de 2016; maio a agosto de 2016; setembro a dezembro de 2016; janeiro a abril de 2017, e estão disponíveis para download no perfil do OSI na rede social facebook.

Os documentos sintetizam as atividades da ONG no período (quadrimestre), contendo informações preliminares sobre sua atuação, missão e visão institucional, comuns a todos os relatórios e padronizada segundo a forma de identificação visual da rede observatório social do Brasil (logomarca, cores, programas desenvolvidos, etc.).

De maneira geral o relatório é uma forma de apresentação da rede à comunidade, contendo a explicação do que é um observatório social, os objetivos da rede OSB, os Estados onde está presente. Também em todos os relatórios analisados estão presentes informações sobre o tempo de atuação do observatório social de Irati, sua estrutura organizacional (diretores, conselheiros, voluntários ativos), a fotografia tirada na palestra inicial para formação e fundação (outubro de 2012) e o nome das entidades fundadoras, conforme já mencionamos em tópico anterior (todas aquelas presentes na Ata de Fundação).

Também há informações sobre a atual diretoria, a composição e os nomes das pessoas que ocupam os cargos, dados demográficos sobre a cidade de Irati-PR, população, área de unidade territorial e o valor previsto na Lei Orçamentária Anual- LOA.

Em seguida, há a apresentação de relatório sobre as atividades no período tais como: reuniões com os poderes Executivo e Legislativo, Conselhos Gestores, Secretarias de Governo, organização de palestras, cursos e eventos, participação dos membros voluntários em cursos de aperfeiçoamento e capacitação, reuniões com o Ministério Público, acompanhamento de licitações específicas, dentre outras.

De maneira geral, pode-se dizer que há certa similitude das ações expostas em todos os relatórios analisados. A maioria menciona de alguma forma o contato com representantes do Poder Público Municipal (vereadores, secretários ou prefeito), com o

membros do Ministério Público Estadual e com representantes dos Conselhos Municipais, dentre os mais mencionados: o CAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Saúde.

Tentando buscar o elemento comum entre todos os relatórios analisados buscamos o principal seguimento de atuação da ONG, tanto em Irati como rede OSB em geral. Conforme dito no capítulo de contextualização do objeto de pesquisa a principal forma com que os observatórios visam agir preventivamente evitando a corrupção e o desperdício de dinheiro público é o monitoramento das licitações públicas.

Neste momento, enquadramos a ação de monitoramento das licitações públicas na categoria da fiscalização das contas públicas, utilizando como fonte o material fornecido pela ONG e seu programa de trabalho, que demonstra uma metodologia na realização desta fiscalização.

Esta atividade fica explícita nos relatórios quadrimestrais de forma quantitativa, pois há um quadro de monitoramento do Poder Executivo Municipal, expressando a modalidade licitatória, o total de licitações analisadas pelo OSI no quadrimestre, as licitações que foram desertas (não tiveram interessados) ou foram canceladas, o total de certames finalizados, o total de processos acompanhados pelo OSI e o total de redução em valores de compra que o OSI supostamente conseguiu após ter acompanhado.

Como exemplo, temos o quadro que compõe o relatório quadrimestral dos meses de janeiro a abril de 2017:

FIGURA 3 – Relatório de monitoramento de licitações da Prefeitura Municipal de Irati no período de janeiro a abril de 2017. Parte integrante do relatório quadrimestral de prestação de contas do Observatório Social de Irati. Dados coletados e organizados pelo OSI.

MODALIDADE	Total	Análise Edital	Desertas, Canceladas ou em andamento	Finalizadas	Certame/ Publicação Acompanhado OSI
CONCORRÊNCIA	5	100%	5	0	0
PREGÃO ELETRÔNICO	11	100%	3	8	8
INEXIGIBILIDADE	17	-	2	15	17
PREGÃO PRESENCIAL	41	100%	19	22	21
TOMADA DE PREÇO	8	100%	3	5	5
DISPENSA	31	-	2	29	31
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>	<b>34</b>	<b>79</b>	<b>81</b>

OBS:

- Todos os editais/publicações foram analisados pelo OSI;
- Das 50 licitações 45 tiveram o certame/publicação acompanhados pelo OSI;
- Houve 3 manifestações do OSI via ofício sobre as licitações.

MODALIDADE	VALOR MÁXIMO	VALOR LICITADO	R\$ Redução
CONCORRENCIA	-	-	-
PREGÃO ELETRÔNICO	14.318.028,20	7.430.124,71	6.887.903,49
PREGÃO PRESENCIAL	13.856.857,70	12.419.088,42	1.437.769,28
INEXIGIBILIDADE	1.823.934,96	1.823.934,96	-
DISPENSA	524.645,48	524.645,48	-
TOMADA DE PREÇO	1.883.184,52	1.878.950,53	4.233,99
<b>TOTAL :</b>	<b>32.406.650,86</b>	<b>24.076.744,10</b>	<b>8.329.906,76</b>

REDUÇÃO DE VALORES **8.329.906,87**      PERCENTUAL DE ECONOMIA GERADA **25,7%**

OBS: Redução valor certames acompanhados pelo OSI e finalizados.

Fonte: documento de pesquisa disponível em endereço eletrônico na página oficial do Observatório Social de Irati na rede social facebook.

O que podemos perceber do quadro acima é que há uma preocupação em demonstrar quantitativamente a suposta redução de gastos gerados aos cofres público do Município, pela atuação do OSI com a impugnação aos editais de licitação, levando-se em conta o valor do objeto licitado.

A ideia que o obseratório social de Irati pretende passar é a de que a gestão pública eficiente é aquela que gera menos custo ao erário municipal, não importando ao que se refere, sobre a necessidade do serviço ou da aquisição do produto e quem se beneficia com estas compras.

Neste sentido, a participação na fiscalização dos gastos da Prefeitura Municipal está ligada a ideia gerencial de utilidade e eficiência: quanto menor o custo do serviço público melhor será seu resultado, desconsiderando a totalidade da ação do Estado.

Corroborando com este entendimento, em uma das reunião do OSI da qual participamos<sup>50</sup>, com prévia autorização, foi citado um edital de compra de veículo para a Guarda Municipal de Irati. Apontaram defeitos formais do edital, como a má descrição do produto a ser adquirido. Um dos voluntários e membro do OSI, presente na reunião, levantou a questão sobre a necessidade da compra, entendendo não ser o momento oportuno para aquisição, entendendo a falta de pessoal e o sucateamento de outros setores do departamento. No entanto, a questão foi retirada de pauta, por entenderem os demais presentes de que “foge à alçada do OSI” esta discussão.

Esta lógica econômica pode ser considerada um tanto quanto “mecanicista” quando desconsideramos a população que a compra ou serviço licitado visa atingir: não importa a

<sup>50</sup> Reunião da qual participamos em 25/01/20017. Estavam presentes 11 membros voluntários do OSI.



quem e como, desde que seja a um menor custo, ou, em certa medida, uma compra perfeita, sem embaraços, a partir de uma descrição adequada do que se pretende adquirir.

Esta dimensão gerencial da aplicação dos recursos públicos em suas compras e contratações advém da Reforma do Estado e dos preceitos disseminados pelo neoliberalismo de que o setor público deve funcionar como o privado, que rege-se pela máxima do custo-benefício. (MONTAÑO, 2008). Esta noção do Estado eficiente de acordo com a maior produção de resultados a um menor custo é um recurso ideológico para isentar o Estado de suas funções essenciais na promoção de serviços, principalmente aqueles prestados nas áreas da Assistência Social.

Por isso a ideia de educação fiscal e gestão caminham juntas na fiscalização dos recursos públicos: devem atender ao que está previsto na lei orçamentária, não podem ultrapassar os limites anuais, e, por isso, supostamente, evitariam a corrupção.

Esta ideologia de gestão fiscal está contida em todos os relatórios analisados, e também nas demais ações e falas dos sujeitos que compõem o observatório social de Irati.

Associado a isto, tem-se a visão de que é preciso fiscalizar porque os órgão não cumprem a lei, sendo esta a portadora de uma espécie de “moral sistêmica” a que a Administração Pública deve seguir:

se os órgãos que fizessem a fiscalização funcionassem, no caso do Município, a Câmara Municipal, se ela funcionasse e fizesse a fiscalização necessária, não precisaria existir o observatório social, mas como o órgão não funciona, a sociedade tem de criar um mecanismo para fiscalizar a Câmara, veja que absurdo! (informação verbal)

Nesta passagem denotam-se as ideias sobre a participação no Estado Liberal: sociedade e Estado possuem funções distintas e bem delimitadas, e os representantes eleitos devem cumprir com suas obrigações legais. Não se questiona quem formula as leis, porque as formula, desde que as cumpra, porque estas sintetizam o ideal de comportamento de toda a sociedade, como se fosse homogênea em seus anseios e interesses. Aqui está presente o interesse geral, como o perseguido pelo Estado após os cidadãos-proprietários abdicarem de sua liberdade e estabelecerem os interesses comuns por meio de um contrato. A ideia implícita é a de que o setor público, esfera separada do privado, não deve pautar-se por interesses privados, mas portar uma visão coletiva do “todo”, ou seja, da sociedade.

Também denota a ideia do cidadão-fiscal: não questiona o que fiscaliza, mas deve fazê-la para que o sistema funcione conforme previsto na legislação e regulamentos. É a ideia de democracia liberal: a participação serve para que o sistema se estabilize, cumpra com sua função e mantenha a ordem “natural” de funcionamento interno.

O apego à forma prevista em lei também está presente em outro documento analisado por nós e disponibilizado pela instituição, que é o instrumento com o qual o OSI realiza o monitoramento das licitações. Este documento é parte do material desenvolvido pela rede OSB e se expressa como um “cheklist” ao que o voluntário deve ater-se ao fazer o monitoramento de uma licitação.

Em síntese, são 6 (seis) páginas com 89 (oitenta e nove) itens sobre a verificação dos editais de licitação, que vão desde a numeração das páginas até as condições de pagamento fixadas aos licitantes e futuros contratantes com o Poder Público.

O documento orienta para uma análise minuciosa da verificação de editais de licitação, baseados nos preceitos da lei federal nº 8.666/1993 (lei de licitações e contratos administrativos). Entre estes preceitos legais, estão a descrição dos objetos a serem licitados, a autorização por agente competente para abrir o procedimento, habilitação jurídica da empresa, regularidade fiscal e qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. Todo este caminho é percorrido pelo membro voluntário que realiza a fiscalização destes procedimentos, acompanhando pelo diário oficial todas as etapas a serem cumpridas.

A ideia de fiscalização das contas públicas, como já ressaltamos, está ligada a de uma suposta economia por meio do cumprimento da lei. Em outras palavras, a aplicação do dinheiro público poderá ser considerada adequada desde que a compra tenha sido transparente, sem preferências, demonstrando-se a eficiência pela descrição objetiva e clara do objeto. Dentro desta concepção, o OSI acaba por desenvolver uma ideia de justiça social, como sendo a justiça por meio da economicidade e transparência de um procedimento legal, e não por meio de distribuição equitativa.

Estas modalidades de participação são típicas da concepção liberal-burguesa, que aprecia a forma em detrimento do conteúdo. É o modelo contemporâneo de democracia parlamentar que naturaliza a história, consolida o sistema social dado, estabilizando a prática dos sujeitos dentro da lógica presente, sem pensar em outra perspectiva ou outras relações sociais. (SCHLESENER, 2016).

Há também a crença no direito, na legislação e no sistema judiciário como um todo como expressões máximas dos anseios de toda a sociedade, como uma “entidade” moralmente justa, e não como um meio de dominação de classe, de expressão das relações concretas de dominação.

Conforme afirma Antônio Gramsci (1976, p. 773)

supõe-se que o direito seja expressão integral de toda sociedade, o que é falso: a expressão mais consistente da sociedade são aquelas regras de conduta que os juristas chamam ‘juridicamente’ indiferentes [...] a classe dirigente que impõe a toda a sociedade aquelas normas de conduta que são mais ligadas à sua razão de ser.

Aliás, em boa parte dos documentos analisados, principalmente sobre o controle de licitações, não aparece a quem estas licitações se destinam, a que políticas públicas estão ligadas as compras e aquisições de serviços. Por isso, o conteúdo é desconsiderado em favor da forma, na qual não aparece muitas vezes os jogos políticos escusos, os direcionamentos e a corrupção como o grupo entende (uso dos bens públicos para fins privados). Aliás, a ideia de corrupção anda exatamente na mesma esteira da ideologia neoliberal dominante: decorre da falta de transparência dos governos. Uma vez transparente, cumprindo-se as exigências legais, a corrupção (o desvio) seria extirpado do sistema.

Choques de interesses privados são a essência da política burguesa. Insistir na “transparência” processual e administrativa não resulta em um governo que estaria mais aberto aos interesses e demandas dos fracos e marginalizados, ao contrário, apenas adiciona mais um véu sobre o processo. Nesse sentido, a ênfase na transparência não leva a uma maior clareza, mas a um esconderijo mais eficaz. (BRATSIK, 2017, p.39)

O que se pretende dizer é que a sociedade civil, porosa e repleta de interesses antagônicos pode, por muitas vezes, agir de acordo com os interesses dominantes, nem sempre em busca de um projeto que visa combater as desigualdades sociais e promover justiça social. Suas ações estão atravessadas pelas concepções dominantes de um tempo, sendo moldadas de acordo com interesses obscuros, disfarçados de incentivos e “boa vontade”.

### 3.4 RELAÇÕES SOCIAIS DO OSI

Realizada a classificação por assuntos e formas de participação, passamos a analisar, dentro das ações encontradas, com quais sujeitos os membros do OSI mais se relacionavam. Tudo isto para cumprir com nosso objetivo de pesquisa para responder a pergunta como o OSI desenvolve sua participação no Município de Irati. Partindo do conceito em movimento “participação”, entendida também como ações e relações intersubjetivas, encontramos o seguinte quadro:

QUADRO 2 – Relações sociais do Observatório Social de Irati

Tipo de Relação	Sujeitos
Parceria frequente	Associação Comercial Industrial e Agrícola de Irati- ACIAI; ROTARY CLUBE de Irati;
Manutenção financeira	Federação das Indústrias do Estado do Paraná- FIEP ACIAI, ROTARY CLUBE de Irati; profissionais liberais
Parceria esporádica	Controladoria Geral da União – CGU

Fonte: dados de pesquisa coletados pela autora em observação de campo e documentação fornecida por funcionário da ONG OSI.

O que mais nos interessou na pesquisa foram as parcerias frequentes e a manutenção financeira do OSI, visto que uma das parcerias esporádicas – a CGU, já ganharam tópico próprio quando falamos do concurso de desenho. É por que passamos a analisar os dois primeiros tópicos.

#### 3.4.1 Parcerias frequentes e mantenedores do OSI

Conforme explanamos no capítulo anterior, o observatório social de Irati, enquanto uma organização não-governamental, constituído como associação sem fins lucrativos, iniciou suas atividades no município no ano de 2013. As principais entidades envolvidas no processo de constituição da pessoa jurídica, conforme consta de sua ata de fundação foram: Igreja Católica, Loja Maçônica, Igreja Adventista, Assembleia de Deus, Guarda Mirim, Associação dos Engenheiros Agrônomos da Região de Irati, Asilo Santa Rita, Conselho da Comunidade e Sindicato Patronal da Madeira, Rotary Clube e ACIAI – Associação Comercial e Industrial e Agrícola de Irati.

Tais organizações constam da ata de fundação, que registrou a “Assembleia de Constituição do OSI”. Conforme podemos entender deste processo de criação e fundação, o observatório somente poderia existir se houvesse um grande número de ‘aderentes’ ou seja, pessoas, representantes de alguns seguimentos da sociedade civil que legitimassem a constituição da personalidade jurídica, em uma Assembleia Pública, com direito a voto. Tal procedimento é comum na constituição de qualquer tipo de associação sem fins econômicos, pois deve haver um processo para eleição ou aclamação, com o devido registro em ata.

Estas entidades, aparecem como “fundadoras” em todos os relatórios quadrimestrais de prestação de contas da ONG, disponibilizados em seu perfil na rede social facebook. No entanto, possível perceber que duas entidades tiveram papel fundamental na criação do OSI: a Associação Comercial Industrial e Agrícola de Irati- ACIAI, e o Rotay Clube, pois foram estas que convidaram inicialmente para a primeira palestra sobre o observatório social de Irati, formando a parceria inicial.

Sobre o exato momento de fundação, em palestra pública, um dos membros da ONG disse que o “observatório social de Irati nasceu dentro do Rotary Clube” e que, depois de formada a primeira comissão, “partiu-se em busca da ACIAI, que abraçou a ideia”.

Ainda, a frase dita pela mesma pessoa foi que a “ACIAI é nossa mãe e o Rotary o pai”, o que denota a forte presença destas duas entidades na formação inicial da primeira diretoria, na maneira como este grupo buscou o apoio dos outros seguimentos da sociedade civil. Desta forma, o verdadeiro idealizador na formação do OSI foi um grupo, nominado em palestra pública, como

rotarianos, empresários, alguns aposentados e profissionais liberais que resolveram pesquisar sobre o observatório social depois de um dos membros, dizer no Rotary, que ouviu na FIEP, em Curitiba-PR, sobre um ‘tal’ de Observatório. (informação verbal)<sup>51</sup>

Ficamos sabendo do Observatório de Maringá e que isso já estava se espalhando por todo o país, nós pesquisamos, fomos entendendo o que era, fomos a Ponta Grossa para ver o funcionamento e se era viável trazê-lo a Irati. Visto isso, nós do Rotary compramos a ideia e achamos que seria bom para Irati e resolvemos lançar a ideia. (informação verbal)<sup>52</sup>

Com estas falas fica claro o momento exato em que a ideia de constituição surgiu, colocando de lado as outras instituições ‘fundadoras’, que foram buscadas posteriormente como uma forma de apoio e obtenção de legitimidade no Município. Isto se dá porque o grupo de rotarianos não poderia realizar todo o trabalho sozinho e, porque, segundo as regras do Observatório Social do Brasil, o primeiro passo para constituição de um observatório é “promover palestra pública”, além de ter de assinar um termo de adesão no qual conste que o “Observatório Social foi constituído garantindo a ampla publicidade para participação da sociedade”.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup>Fala de um dos membros do observatório social de Irati em palestra pública proferida no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, em 05/06/2017.

<sup>52</sup>Fala de um dos membros do observatório em notícia veiculada pelo endereço eletrônico da ACIAI. Disponível em <http://aciai.org.br/?p=860>. Acesso em 26.04.2017.

<sup>53</sup> Termo de adesão e filiação assinado pelo presidente do OSI e encaminhado ao Observatório Social do Brasil, sendo a fase final de implementação da entidade no Município. A entrega é requisito essencial e consta de uma das fases para filiação informada no endereço eletrônico da rede observatório social do

Desta forma, a “comissão” formada no Rotary Clube precisava obter mais participantes para que conseguisse instituir-se no município, cumprindo com o critério de envolver o “máximo de entidades representativas da sociedade”, obtendo consensos em torno de sua missão e finalidade. Mas esta obtenção de consenso em torno de um objetivo não é totalmente isenta de ideologia, pois se apresenta como algo de iniciativa ‘apartidária’, para contribuir com a ‘melhor gestão’, mas a melhor gestão considerada pelo grupo específico.

Em um primeiro momento, temos um grupo de sujeitos, membros de uma instituição específica, o Rotary Clube de Irati, que, conversando sobre uma ideia trazida por um deles (ligado à FIEP), resolvem formar uma instituição “apartidária, sem fins lucrativos, para contribuir para melhoria da gestão pública”.

Partindo desta premissa analisamos a instituição a que pertence este grupo: o Rotary Clube.

Tendo surgido em Chicago, nos Estados Unidos, em 1905, o Rotary foi fundado por Paul Harris, que, na versão oficial oferecida pelo Rotary Internacional, teria criado o clube para reunir amigos, também profissionais liberais, para reavivar o “espírito de amizade”. No entanto, algumas pesquisas apontam que o verdadeiro objetivo da criação do clube era estabelecer uma rede de proteção de pequenos profissionais e comerciantes contra um capitalismo selvagem, tentando fazer com que se estabelecessem códigos morais para os negócios, havendo a ajuda mútua entre os comerciantes locais. (UHLE, 1993).

A ideia logo se espalhou por outras cidades e estados norte-americanos, tendo chegado ao Canadá em 1911. Em decorrência da rápida expansão, foi criada Associação Internacional, chamada Rotary Internacional, tendo chegado aos países da Europa, África, Ásia e América Central. Seus projetos são inúmeros e vão de “lutas pela paz” a combate de doenças como a pólio, ao qual fizeram campanha e arrecadaram milhões para erradicação da doença, juntamente com a Organização das Nações Unidas e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>54</sup>.

Segundo o endereço eletrônico oficial do Rotary no Brasil, a instituição é uma das mais antigas e maiores organizações não-governamentais no mundo, existindo em mais de

---

Brasil. Cópia do termo de adesão e filiação foi disponibilizada por funcionário do OSI no curso da pesquisa, por isso é utilizado como fonte de informação em nossa pesquisa.

<sup>54</sup>Informação extraída do endereço eletrônico oficial do Rotary no Brasil: Disponível em <http://www.rotarybrasil.com.br/historiahome.htm>. Acesso em 07.06.2017.

200 países. Para ingressar no clube é preciso ser convidado, “possuir caráter ilibado, com excelente reputação profissional e pessoal”.

No juramento, ao assumir o compromisso de ser rotariano, o ingressante deve ser “fiel às leis de seu país, ao padrão moral de sua comunidade e ao código de ética de sua profissão; deve usar de justiça com seu empregador, empregado, associados ou clientes; ter honestidade na propaganda que fizer”<sup>55</sup>, dentre outros compromissos morais e de ordem comercial.

Há ainda o lema central dos rotarianos que é “dar de si sem antes pensar em si”, como uma premissa de solidariedade para com o próximo. O Rotary, em caráter geral, intitula-se uma organização para prestação de serviços à comunidade.

No entanto, é observável que as premissas morais seguidas pelo Rotary são bem delineadas de determinada classe, não somente burguesa, mas de elite bem preparada, de reputação incontestável e alto grau de poder econômico no local onde atua. Conforme aponta UHLE (1993), no Brasil, o Rotary ganhou apoio de alguns presidentes, dentre eles, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, por o julgarem como um importante meio de comunicação com a indústria internacional em expansão no Brasil.

Com o código moral que adota, é possível destacar que o Rotary também está de acordo com a ideologia dominante do crescimento econômico pelo sucesso individual de seus membros, que podem realizar a filantropia empresarial, doando grandes somas a projetos sociais.

Com o poder econômico de seus membros e a elevada reputação de ser o portador da paz e da ética, capaz de “levar a boa vontade ao mundo”, o Rotary Clube acaba sendo um aparelho privado da hegemonia liberal e neoliberal<sup>56</sup>, pois conserva em sua base os ideais e interesses capitalistas, organizando um sistema de cooperação com outros setores, como Igrejas, governos e outras associações, para manutenção da ordem dominante. (UHLE, 1993).

Tais fatos ficam evidentes quando analisamos o código moral dos rotarianos: “Preservar as leis de seu país”. Não há aqui nenhum questionamento sobre a justiça e equidade de tais leis, mas sim uma obediência conservadora às autoridades e ao sistema constituído, até porque, para os padrões capitalistas, é ele o mais justo e inalterável.

---

<sup>55</sup>Informações extraídas do endereço eletrônico “Rotary Brasil”, que tomam como fonte o Rotary Internacional.

<sup>56</sup> Utilizamos aqui a categoria gramsciana de aparelho privado de hegemonia, entendendo como o papel que entidades, Igrejas, jornais, partidos, revistas e outras associações exercem na direção moral e persuasão da sociedade, levando a uma perspectiva aparentemente universal dos “anseios coletivos”, mas que, na verdade, são os anseios de uma classe dominante.

Assim, acabam por instituir e disseminar os valores da classe dominante como se fossem universais, pois se autoconsideram uma “aristocracia eleita”, no intuito de servir ao próximo e amenizar os impactos de um “capitalismo selvagem”. (GRAMSCI apud BOOTHOMAN, 2016).

Mais uma vez está-se diante de uma ideologia de conservação da ordem dominante, pois pelo bem do crescimento, na acepção evolucionista, que deve ser seguida pelos países em busca de um “lugar ao sol na economia global”, aceitam-se soluções moralizadoras das ações humanas. Não é o sistema de capital que é corrupto ou injusto em si, mas as pessoas que corrompem moralmente seu “bom” funcionamento.

Tal ideologia serve para encobrir o poder de expansão destrutiva do capital levando a buscar soluções ilusórias para as causas fundamentais dos problemas da humanidade. (MÈSZÀROS, 2004).

Eis onde nos encontramos hoje quando já não podemos nos dar ao luxo de confundir as causas fundamentais das dificuldades da humanidade com a ilusória solução para elas proposta- totalmente ilusória e ao mesmo altamente tendenciosa -, seja ela oferecida como uma confiança honesta e aberta, como fez John Maynard, ou na forma de camuflagem ideológica enganadora frequentemente praticada em nossos dias por “neutros” defensores pseudo-objetivos da ordem existente. (MÈSZÀROS, 2004, p. 13)

É nesta defesa da ordem existente, consolidada pelas relações comerciais, que os rotarianos constroem seu código de ética, sem, contudo, apreciar interesses conflitantes, principalmente por que boa parte de seus membros são empresários e industriais, e não membros de classes operárias ou subalternas.

Mesmo assim não há que se negar o papel que a organização preserva mundialmente, influenciando governos e a própria ONU, pois, em sua fundação, boa parte dos membros eram pertencentes a estes clubes, influenciando na própria definição das ONGs que se seguiram, com o seu intento de “ajuda humanitária”.

Em Irati, o Rotary envolve-se modestamente em campanhas de doações para entidades, bazares, bem como organiza eventos e mobilizações públicas como o projeto “ergue esta bandeira”, para cantar o hino nacional do Brasil no dia da bandeira, em praça pública, envolvendo crianças da rede municipal de ensino<sup>57</sup>.

Mesmo assim, o papel dos integrantes desta instituição é fundamental para compreendermos o momento de fundação do OSI, a classe e os interesses os quais representam.

---

<sup>57</sup>Fonte extraída de informação eletrônica de rádio local, noticiando o evento em 2016. Disponível em <http://radionajua.com.br/noticia/noticias/irati-e-regiao/rotary-club-de-irati-realiza-evento-erga-esta-bandeira/36027/>. Acesso em 08.06.2017.



Conforme consta das fichas cadastrais dos membros voluntários ativos do OSI em 2017, de um universo de 14 pessoas, 5 pessoas fazem parte do Rotary Clube. É a instituição também uma das “mantenedoras do OSI”, contribuindo mensalmente com valores para subsidiar os custos com equipamentos e funcionários. Também, por meio da observação de campo, constatamos que boa parte das ações do OSI são subsidiadas pelo Rotary em Irati, aparecendo a logomarca deste<sup>58</sup> em quase todos os eventos e divulgação eletrônica de convites e palestras, bem como em alguns documentos e relatórios, como a auditoria cívica da saúde (uma das ações do OSI durante o ano de 2015/2016).

Importante destacar que o código moral do Rotary em muito se assemelha aos padrões éticos do observatório social de Irati, principalmente sobre a honestidade em servir à gestão pública. E esta não é uma semelhança em nível local, pois na própria página do Observatório Social do Brasil consta o Rotary Clube como apoiador, sendo que em outras cidades também a história foi semelhante, reunindo inicialmente rotarianos, e, em algumas, até a palestra de apresentação foi realizada na sede destes clubes.<sup>59</sup>

Não é nosso objetivo pesquisar a fundo as influências desta instituição na criação dos observatórios sociais, mas é um importante elemento para analisarmos os sujeitos que participam das duas instituições, a classe social a que estão vinculados bem como os códigos morais e condutas que defendem.

Desta forma, cumprindo nosso objetivo de desvendar as relações sociais que o observatório social de Irati e seus membros estabelecem, continuamos a discorrer sobre um dos sujeitos que aparece no momento de sua criação e constituição: a FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná.

Conforme já citamos, em fala de um dos membros do observatório, a ideia surgiu no Rotary trazida por pessoa que ouviu sobre ‘um tal’ de observatório nas reuniões da FIEP, em Curitiba.

A um primeiro momento, a informação pode parecer irrelevante, mas ao analisarmos o endereço eletrônico do observatório social do Brasil, há a presença da FIEP (sua logomarca) como mantenedora, em primeiro lugar, ao que se seguem demais entidades, como SICOOB, FECOMERCIO, FACIAP, entre outras.

---

<sup>58</sup>A logomarca do Rotary é comum a todos os clubes, sendo reconhecida internacionalmente como uma roda denteada com 24 dentes que representam as 24 horas do dia nas quais “cada rotariano deve viver o Rotary em pensamento”. Fonte: <http://www.rotary4700.org.br/2016-2017/arquivosDownload/1281621582.pdf>. Acesso em 08.06.2017.

<sup>59</sup>Para citar algumas cidades: Jequié, Goioerê, Lagoa Dourada, Guaíba, Mandaguari, entre outras.

Logo, esta entidade preserva o papel de fomento das ações da rede observatório social do Brasil, inclusive do observatório social de Irati, conforme dito por um dos membros em palestra pública no IFPR<sup>60</sup>:

os observatórios sociais possuem mantenedores, pessoas, empresas e pessoas civis (sic), da sociedade que contribuem com aquilo que elas podem, para fazer frente a estas despesas. Por exemplo, o observatório social de Irati, vocês nem imaginam, mas nosso maior mantenedor, a maior quantia em dinheiro que vem para nós (sic) vem da FIEP, a Federação das Indústrias do Paraná, que é sediada em Curitiba e é uma das maiores apoiadoras de observatório sociais no Paraná, porque ela sabe da importância, da necessidade e da seriedade que os observatórios trabalham [...] (informação verbal)

Este incentivo financeiro é relevante para compreendermos como a rede de ONGs sofre influências externas, e, ainda, que há sujeitos com interesses bem delimitados (industriais e empresários) que utilizam as ações dos observatórios para reafirmarem-se nos espaços públicos como portadores da “responsabilidade social”.

A FIEP –Federação das Indústrias do Paraná é uma entidade patronal, que reúne organizações do chamado “sistema s” – SESI, SENAI e IEL, iniciada com um grupo de empresários em Curitiba-PR, no ano de 1943, atualmente subordinada à CNI (Confederação Nacional das Indústrias).

As áreas de atuação da FIEP vão além da proteção dos interesses dos industriais do Paraná, agindo também na educação, pois o SESI e SENAI são redes de ensino que atuam na educação técnica e profissional de jovens e adultos, de acordo com os interesses da indústria.

Em dissertação de mestrado, ao analisar as revistas expedidas pela FIEP, de circulação externa e interna, sobre a saúde e trabalho de seus funcionários, Silva (2017) explica que

[...] a FIEP, através dessas construções discursivas de suas revistas, busca identificar-se como um sujeito social e politicamente responsável, um sujeito preocupado não apenas com a situação e os interesses da indústria, mas com toda a sociedade, seus rumos. Cria, assim, a imagem de que seus interesses ultrapassam a esfera produtiva e se manifestam se também em seu conteúdo ético. (SILVA, 2017, p. 16).

Ao analisarmos o endereço eletrônico da FIEP, possível perceber o envolvimento com as questões sociais, principalmente pautadas na ética e cidadania empresarial, e no papel dos empresários como agentes de mudança e de moralidade inquestionável.

---

<sup>60</sup>Palestra pública proferida pelo Observatório Social de Irati, no Instituto Federal do Paraná, campus Irati, aberta à comunidade em geral e organizada pelo Curso Técnico em Serviços Públicos, no dia 05.06.2017, da qual participamos para fazer observações e anotações de campo.

Na verdade, o projeto implícito da FIEP, desde sua criação é influenciar o Estado na atuação de seus interesses nas áreas de infraestrutura e imunidades/isenções fiscais e tributárias, para melhorar a competitividade da indústria paranaense no cenário nacional (COSTA, 2012).

Diante destas premissas, a FIEP atua como grupo de pressão, junto ao Poder Legislativo, para aprovar as demandas, e também busca a legitimidade social como entidade responsável, pautada em “interesses coletivos”, na típica visão neoliberal e burguesa de que o empresariado “leva a cidadania aos setores desprovidos de proteção social”. (COSTA, 2012, p. 24).

Em seu site institucional estão apontadas as áreas de atuação voltadas para “inovação tecnológica, desenvolvimento sustentável e responsabilidade social”. (FIEP, sem data). Esta visão corrobora com a mudança e reestruturação do capital para parecer mais humanizado, preocupado com as questões sociais.

Sua política de responsabilidade social estende-se na organização de cursos sobre ética empresarial, revistas que apontam opiniões políticas sobre a conjuntura nacional, apoio institucional à rede observatório social do Brasil, (visto que sediou em Curitiba a realização do 8º ENOS – Encontro Nacional de Observatórios Sociais), além de outros instrumentos que são verdadeiros manuais educativos e disseminadores dos valores capitalistas.

A presença destes sujeitos na constituição e manutenção financeira do observatório social de Irati apenas corrobora com nossa premissa inicial de que a participação social é um campo de lutas, mas algumas delas são forjadas por interesses de classes dominantes, que neutralizam o debate sobre conquista de direitos e utilizam o ato voluntário/solidário para contribuir com interesses de ampliação e concentração do capital.

Estes descaminhos fazem parte das propostas neoliberais e do consenso gerado em torno da Reforma do Estado: é preciso estabilizar as lutas sociais para criar um ajuste de políticas que garantam maior estabilidade da economia e garantia de lucros. Por isso, a sociedade civil “participativa” é seu instrumento, age para corrigir as falhas do próprio mercado, que diz ser o Estado Social o culpado pela desigualdade e corrupção.

Este movimento não é novo, e já nos anos 1980 é usado no Brasil por agências financiadoras de ONGs, sendo que os diligentes do grande capital mundial

começaram a financiar e a promover uma estratégia paralela ‘de baixo’, a promoção de organizações ‘comunitárias de base’ [...] com uma ideologia antiestatal para intervir nas classes potencialmente conflitivas, para criar um ‘amortecedor social’. Tais organizações dependiam financeiramente das fontes neoliberais e disputavam diretamente com os movimentos sociopolíticos pelo

engajamento e fidelidade dos líderes locais e das comunidades militantes (PETRAS, 1990, p. 44).

Na atual conjuntura há algumas especificidades sobre o fenômeno e as influências sofridas pelas ONGs. No entanto, não deixa de ser decorrente da difusão da ideologia dominante sobre a participação contra o Estado Social, despolitizando a questão da cidadania como conquista de direitos e canalizando as energias para uma fiscalização do tipo técnica-racional, voltada à gestão do Estado nos interesses de preservação e manutenção da ordem capitalista.

Outro fator que também precisamos mencionar é a visão fragmentada da realidade, que separa sociedade, Estado e mercado, como se fossem esferas autônomas, mas ao mesmo tempo “parceiras”. Como vimos, há inter-relação dialética entre todas elas, não podendo separá-las em “setores” (MONTAÑO, 2008).

De mesma forma, não é possível separar a política da economia, pois a estrutura econômica, as formas de relação de troca e uso, a dominação do capital sobre o trabalho condiciona as relações sociais, faz com que a sociedade seja disposta em uma inter-relação entre dominantes e dominados, ou seja, a sobreposição de uma classe sobre outra. (GRAMSCI, 1976).

Isto se manifesta nos clubes, nos partidos políticos, nos meios de comunicação de massa, e, conforme vimos, nas ONGs. Por isso, não é possível dizer que o observatório social é neutro ou isento de ideologia e que defende os interesses de toda coletividade, por ser “apartidário”. Aliás, esta frase confunde a filiação político-partidária com a política em si.

Para ingressar como membro voluntário do OSI é preciso apresentar certidão negativa expedida pelo Tribunal Regional Eleitoral de que não possui vínculos político-partidários. Por um lado, pensando na lógica dos “observadores”, é viável, visto que seria suspeito alguém possuir ligação (ocupando cargos políticos, por exemplo) com o órgão observado. No entanto, a expressão “apartidária” concede a falsa sensação de neutralidade quanto a opiniões políticas, quanto a interesses de classe, o que não reflete a realidade de qualquer ação coletiva.

A política está em todos os lugares, na difusão de um modelo educacional (técnico) como faz a FIEP, por exemplo, e na educação fiscal propagada pelo observatório social, ambas como instrumentos de manutenção da ordem vigente, acentuando a direção intelectual e moral (hegemonia) capitalista. Nesta perspectiva, a crítica que fazemos da participação no mundo neoliberal é a de que a sociedade civil não está imune aos interesses

de classe, sendo que há uma intrínseca condição de subalternidade perante a ideologia dominante. Por isso, é preciso romper com as barreiras da aparência, buscando compreender as relações sociais encobertas pela prática diária dos sujeitos nos espaços ditos públicos.

Outra parceira do OSI é a Associação Comercial Industrial e Agrícola de Irati (ACIAI), que cede o espaço físico para o Observatório realizar suas atividades, e também esteve no momento de fundação da ONG.

O papel da ACIAI é estratégico e demonstra a preocupação da associação em também conseguir consensos e se legitimar nos espaços públicos, já que deve ser portadora de uma moral voltada à responsabilidade empresarial e social.

Enquanto associação representativa do comércio e das empresas estabelecidas no município, propaga a ideia de uma ética pessoal, por meio das palavras de seu presidente em endereço eletrônico oficial:

Temos investido em eventos que contribuam para o aprimoramento pessoal e profissional de nossos associados. Sabemos também que temos a responsabilidade de trabalhar, defender e buscar uma sociedade mais justa e melhor para todos. Por conta disso, a Aciai tem desenvolvido uma série de ações pertinentes a conjuntura social e política. O momento que nosso país passa exige que tenhamos posturas éticas, responsáveis e comprometidas. As mudanças que queremos devem partir de nossa atuação como indivíduo e entidade representativa.<sup>61</sup>

Obviamente que quaisquer generalizações sobre a opinião dos membros desta associação poderão parecer exageradas, visto que são mais de 500 empresas que fazem parte da ACIAI. O que queremos reforçar é a ideologia empresarial coaduna com a atuação do OSI, tendo influência rotariana, da FIEP e no caso de Irati, da ACIAI. Isto demonstra também que tipo de parceiros prefere firmar as parcerias mais habituais, que são aqueles que reforçam a ideologia do individualismo e esforço pessoal, associando a uma ética e moralidade próprias do capitalismo.

Ainda, há de se ressaltar que o OSI e seus membros, desde a constituição, tentam firmar parcerias com sujeitos próximos a esta ideologia, inclusive repudiando “militantes de movimentos sociais”, como foi dito em uma de suas palestras públicas.

Nós somos empresários, professores, profissionais liberais e cidadãos que se entregam a causa da justiça social. [...] Reunimos o número possível de pessoas que não sejam militantes políticos ou subordinados.

---

<sup>61</sup> Texto extraído do endereço eletrônico disponível em <http://aciai.org.br/institucional/palavra-do-presidente/>. Acesso em 07.01.2018.

Aí se demonstra a visão negativa de militantes políticos, entendidos aqueles de movimentos sociais, partidos políticos ou ligados a ideologia específica.

A tentativa do OSI é a demonstração de neutralidade para atuar no espaço local, reforçada por sua metodologia técnica e padronizada e seu dito “apartidarismo”. No entanto, os documentos analisados demonstram uma tendência de proximidade dos membros da ONG com ideologias bem definidas, principalmente quando analisamos os parceiros mais frequentes e seus mantenedores.

O que pudemos perceber, é que o OSI busca parceiros e mantenedores próximos a ideologia do capital, desconsiderando a multiplicidade de sujeitos na sociedade civil iratiense, que apresentamos no capítulo 2. As associações de bairro, movimentos sociais e outras associações, coletivos, não constituídos formalmente (com CNPJ), bem como sindicatos de trabalhadores, não estão presentes, tanto nas ações participativas, como dentro do OSI (seus membros voluntários, por exemplo não pertencem a nenhum destes grupos).

De mesma forma, há uma ação recíproca dos mantenedores, como a FIEP, por exemplo, que, por meio das ações voluntárias as quais incentiva financeiramente, ajuda a propagar uma ética empresarial, reafirmando valores individuais e de corrupção como fato exclusivo do setor público.

Realizadas as análises de nosso objeto, antes de ponderarmos sobre as principais percepções, bem como refletirmos se respondemos nossas inquietações iniciais, sintetizamos o conteúdo das mensagens encontradas, em um quadro ilustrativo e aproximativo de nossas categorias:

QUADRO 3- Síntese do conteúdo da participação desenvolvida pelo OSI, de acordo com as formas de participação encontradas pela autora.

PARTICIPAÇÃO	
<p>“A partir do momento em que compreende o sistema leis de seu país, o cidadão passa a participar”.</p> <p>“O conhecimento técnico-jurídico torna os sujeitos cidadãos”</p>	Educação Fiscal
<p>“apresenta grau de influência e potencialidade, mas limitada a ordem capitalista”.</p> <p>“Participar significa pressionar os órgãos públicos”.</p>	Mobilização da sociedade
<p>“a participação se concretiza quando gera resultados e um menor custo nas compras públicas”.</p>	Fiscalização das Contas Públicas

<p>“A economicidade e eficiência são capazes de gerar justiça social”.</p>	
--	--

Legenda: Primeira coluna “Participação”, representa a categoria central de pesquisa. Logo abaixo, coluna da direita representa o conteúdo; terceira coluna, à esquerda, é a forma de participação desenvolvida pelo OSI. Fonte: Dados de pesquisa coletados pela autora.

Por meio deste quadro ilustrativo, pudemos sintetizar os principais conteúdos das mensagens, colocando-os de acordo com a forma de participação encontrada. Todos os quadros são unidos pela categoria central de pesquisa, a participação, e representam o que encontramos e acreditamos serem as ações participativas desenvolvida pelo observatório social de Irati.

Em síntese, o conteúdo que permanece mais latente nos documentos analisados é de um processo participativo desenvolvido com potencialidades de uma oposição, com vontade de um agir coletivo, com alto grau de iniciativa dos sujeitos (membros voluntários do OSI).

Como dito em capítulos anteriores, a participação é um processo de luta e conquistas, e a disputa por hegemonias. No caso por nós analisado, as atividades desenvolvidas pelo OSI não são diferentes, refletem a heterogeneidade da sociedade civil, embora atravessada por ideologias que marcam modelos institucionais e sistêmicos, que, em última análise, acabam por bloquear um processo participativo mais dinâmico, independente e consciente.

Inegáveis são as potencialidades de atuação do OSI. Fato é que seus membros se incomodam com algo na ordem vigente, algo que ora chamam de corrupção no setor público ou de ineficiência na gestão pública. A iniciativa não é reprovável, pelo contrário, é algo com potencial de realizar a oposição ao que ocorre na realidade. Indignação transformada em atitude, que vai desde o conhecimento das engrenagens do sistema legal, até a averiguação de sua aplicação prática.

No entanto, os meios empregados não conseguem demonstrar as contradições da própria ordem: pelo contrário, fazem a oposição utilizando dos mesmos instrumentos. Tudo isso porque acreditam que as condutas (corrupção/ineficiência) representam desvios da normalidade sistêmica, e que o cumprimento da legislação vigente, das normas que regulamentam o agir da Administração Pública podem ser a solução para o desvio, chamado de ato ilegal ou imoral.

Ainda, tem-se a ideia de economicidade como um fim em si mesma, retirando o caráter distributivo e relegando a justiça social a um papel secundário, concretizada

mediante o cumprimento de formalidades, cumprimento de preceitos de lei, o que despolitiza e retira conteúdo ético- político da noção de justiça social.

Neste diapasão, privilegia-se a forma em detrimento do conteúdo, como se o ordenamento jurídico não contivesse em si mesmo contradições e falhas. Aliás, ‘o ordenamento’, não possui face, mas um conjunto neutro de preceitos, de modelos de gestão pública econômica e eficiente, com sua própria racionalidade imutável e indiscutível. E ao fiscalizar a forma, deixam de lado o conteúdo, os deslindes da vida concreta, esta sim repleta de desigualdade, corrupção e imoralidades, as quais aquela não consegue alcançar.

Ao dialogar apenas com um dos lados – o empresariado- deixam de lado a corrupção como algo intrínseco ao sistema capitalista e passam a atacá-la como algo próprio do Estado (do Governo), que poderá ser corrigido com ensinamentos individuais sobre ética e cidadania, pensando sempre em um agir individualista, carregado de virtudes.

Acaba por ser uma participação de pequena política, sem objetivar despertar uma consciência coletiva, um pensar coletivo para um novo projeto. Passa a ser a participação esperada pelos próprios agentes dominantes, os mesmos que reafirmam a ideologia de mercado, neoliberal e aplicável aos governos, com suas inúmeras reformas, com tom reformista e não transformador. A participação que identificamos é dentro da ordem dominante, opondo-se a ela sem muita contestação, sem muita formulação ou partilha de poder, apenas cumprindo um papel pré-designado.

Os sujeitos desta participação possuem potencialidades, são agendes criadores, pensam de forma coletiva, ainda que suas ações possam ressaltar o individualismo burguês. Mas seu papel não é de protagonista da história. A eles é relegada a participação como um membro separado do Estado, cooperativo com este, mas autônomo. E então os sujeitos que participam deste modelo concebido não transformam a realidade, não conquistam espaços de verdadeira partilha de poder.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do caminho percorrido até aqui, possível denotar um amadurecimento de categorias como participação, Estado e sociedade civil. Muito por que a pesquisadora não possuía, a princípio, noções conceituais e críticas sobre elas. O amadurecimento ocorreu ao longo da pesquisa, com a coleta de dados, com a inserção no campo, e com as articulações teórico-metodológicas.

A construção de nosso objeto – a participação desenvolvida pelo Observatório Social de Irati-PR- se deu em etapas, a começar pelas definições e conceitos sobre a



temática da participação, outros conceitos que a norteiam, como os sujeitos e relações sociais, seguidas das representações e significações individuais e coletivas sobre ela.

Desvendar as formas de participação demandou um caminho de descobertas sobre conceitos, concepções do termo, sobre as ideologias presentes em cada significação, para então, partirmos, efetivamente, às ações e processos participativos.

Do ponto de vista do método dialético, por nós adotado, fizemos algumas rupturas: para desvendar as noções mais comuns da participação era preciso ir além das meras aparências, descobrir as inúmeras determinações que circundam o tema, sair da zona de conforto das constatações imediatas. (NETTO, 2011).

No processo de pesquisa bibliográfica, descobrimos as acepções marxista e liberal da participação. Enquanto correntes teórico-ideológicas, cada uma dela traz sua significação ao processo participativo: a primeira mais inclusiva, pensando a participação das massas na luta contra as contradições presentes na sociedade capitalista; a outra em tom mais formal, adepta de processos de representação política e estabilização da ordem jurídica. Ambas em seu contexto histórico, presentes na sociedade contemporânea nos discursos dos sujeitos sociais, no interior do Estado, no mercado e na sociedade. Na verdade, as conjunturas histórico-sociais explicitadas no Capítulo 1 demonstram o surgimento de uma nova acepção da participação, desta vez tomada pela ideologia neoliberal, que conjuga os elementos da luta e conquistas por direitos do passado (acepção marxista), com a visão mecanicista de uma democracia participativa (liberal), desta vez com elementos de mercado, sem conteúdos de classe.

Ora, ambas as acepções são presente e passado; são os elementos que fazem da participação um processo inacabado e em constante movimento, mas que carrega consigo a contradição que o torna tão complexo: há luta e disputa por hegemonia no processo participativo, há a mesma contradição capital-trabalho presente nesta sociedade consolidada, há potencialidades e ideologias perversas que o permeiam, o destroem, principalmente quando pensa-se em liberdade, em consciência das ações políticas, em efetiva partilha de poder.

Por isso destacamos o elemento primordial da participação: a contradição. Não somente porque o agir dos sujeitos em si carrega antagonismos, mas porque a participação está permeada por processos complexos, por elementos sociais, culturais, econômicos e políticos, que carregam um pouco de novo e um pouco de velho, que se articulam no movimento da história, que são passíveis de transformação e de conservação da ordem vigente, ao mesmo tempo.

O que tentamos fazer ao articular as formas de participação descobertas ao longo da pesquisa com as teorias liberal e marxista foi demonstrar as mediações da ideologia, das relações entre Estado, sociedade e mercado existentes, que influenciam nas práticas e condicionam o processo participativo, juntamente com a análise da conjuntura histórica que deu à participação um modelo-padrão, uma “cartilha” com discursos próprios sobre como deve ser a participação. Nosso intuito maior era descobrir o que é realmente a participação e não como ela se apresenta, como se reveste, como “dizem que ela é”.

Acreditamos ter desvendado a participação quando a analisamos na realidade concreta, por intermédio de nosso objeto de pesquisa. Não a esgotamos, mas desvendamos, ao menos em parte, suas condicionantes, o processo histórico intrínseco a ela, e a totalidade de eventos que as permeia.

Quando descrevemos a ONG Observatório Social de Irati no Capítulo 2, tentamos demonstrar os condicionamentos históricos para sua criação: a luta das ONGs contra corrupção no Brasil, as principais concepções de uma corrupção somente do setor público, que desconsidera a totalidade de ações do capitalismo, e a própria essência perversa destas na exploração do trabalho pelo capital, que por si só constitui a corrupção do setor privado. Inserimos a ONG em um contexto de criação que não é atual, que sofre influências de agentes externos como o Banco Mundial, e que não é a única organização da sociedade civil com este objetivo existente no Brasil. Apresentamos os principais programas de trabalho, missão e objetivos da rede Observatório Social do Brasil, e, por consequência, o que é seguido pelo Observatório Social de Irati-PR.

Diante das principais características de nosso objeto de pesquisa, passamos às análises propriamente ditas. Desvendar a participação desenvolvida pelo OSI demandou o conhecimento sobre suas principais atuações no recorte temporal escolhido, os sujeitos com quem travou parcerias (e que tipos de parcerias), bem como suas concepções de mundo e projetos.

Encontrando as formas de participação selecionadas por agrupamento em educação fiscal, mobilização da sociedade e fiscalização das contas públicas, pudemos sistematizar o conteúdo de cada mensagem, explorando as falas dos sujeitos e a documentação coletada.

Em certa medida, os dados confirmaram desconfianças iniciais sobre a visão individualista de sociedade que acreditávamos encontrar, pois as ações da ONG prestigiam atitudes de voluntariado.

No entanto, os dados demonstraram um tipo de participação voltado a fins gerenciais, ou seja, a uma gestão pública eficiente em números, mas vazia de conteúdos

éticos. Economicidade e eficiência, custo-benefício das compras públicas foram os temas que mais apareceram no modelo de participação desenvolvido pelo OSI, o que demonstra a despolitização do processo participativo com a preocupação exacerbada com números e o cumprimento de regras e procedimentos.

Este modelo de participação instrumental desenvolvido pela ONG preocupa-se primeiro com a formação técnica do cidadão, como fiscal das contas públicas e cumpridor de regras previamente delimitadas pelo sistema jurídico. Por isso, a educação fiscal é o elemento de preparação dos sujeitos para atuação individual com o fim de coibir a corrupção no setor público. O cidadão, enquanto sujeito dentro da ordem vigente teria de ser útil, cumprir um papel previamente delimitado, obediente a uma racionalidade técnica inscrita em leis que dispõem sobre orçamento público, licitações e contratos administrativos, responsabilidade fiscal.

Acreditamos ser um modelo de participação que não é criação do Observatório Social do Brasil, mas sim uma influência das diretrizes do Banco Mundial para educação, recepcionadas pelo Brasil em sua legislação em vigor, que criou, a partir de 1999, o Programa Nacional de Educação Fiscal. Mais uma vez elementos presentes na sociedade condicionam o agir e a consciência coletiva, fazendo os sujeitos atuarem em cooperação com o Estado, diminuindo os confrontos e desmobilizando movimentos sociais, que foi o intuito inicial da Reforma Administrativa operada no Brasil no início dos anos 1990.

Na verdade, fomentar a participação para agir conjuntamente com os governos é desviar as atenções para uma corrupção apenas do setor público, e auxiliar organismos e especuladores internacionais nos investimentos, já que a transparência e a estabilidade de governos lhes é útil, creditando confiança e segurança nas transações milionárias.

Além desta participação instrumental e influenciada por diretrizes de órgãos estatais e organismos internacionais como o Banco Mundial, pudemos verificar com que parceiros mais se relaciona o OSI, que são os que mais se aproximam de sua ideologia de voluntariado, boa vontade individual, e ética empresarial. No caso de Irati e do Observatório Social do Brasil em sua rede como um todo, os aparelhos privados de hegemonia estão presentes, tais como a Federação das Indústrias do Paraná - FIEP, o Rotary Clube e as Associações Comerciais e Industriais em geral. No caso da cidade de Irati, ficou bem latente durante a pesquisa que a ONG privilegia os parceiros que reforçam a ideologia capitalista, tendo em vista a totalidade de organizações presentes, como associações de bairro e sindicatos de trabalhadores, com os quais, não trava parcerias frequentes.

Mas não desconsideramos a atuação dos sujeitos inscritos nesta ordem. Pelo contrário, há grande potencialidade em suas ações. O que visamos fazer com nossa pesquisa é a crítica ao sistema dominante, aos modelos pré-constituídos de participação, que despolitizam a luta de classes, as discussões sobre redistribuição das riquezas, trazendo a confluência perversa de um discurso participativo que não visa a partilha de poder, mas a manutenção dos sistema capitalista.

Em última análise, a participação na sociedade capitalista sofre influências ideológicas que a limitam a uma participação corretiva, pontual, classista, e, conforme por nós pesquisado, despolitizada por mecanismos de mercado. A economia pela economia, a eficiência sem olhar a quem beneficia, enfim, uma participação que desenvolve um papel importante, mas sem projeto de sociedade, sem potencialidade de efetiva transformação das relações vigentes. Nesta forma participativa contemporânea estão inseridas as ONGs contra a corrupção, que lutam contra um inimigo invisível, atingindo com valores individuais e uma suposta moral coletiva o setor público. Lutam contra o inimigo norteadas pelas diretrizes deste, lutam sem saber contra quem realmente deveriam dirimir suas forças contra.

Com conteúdo que inclui ou exclui indivíduos da ordem política e econômica. Com conteúdo individual ou coletivo. Gerencial ou emancipatório. A participação sempre será um processo inacabado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANDERSON, Perry. **Balço do Neoliberalismo**. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995, p. 9-23.

AVRITZER, Leonardo (2011). A QUALIDADE DA DEMOCRACIA E A QUESTÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO: MAPEANDO O DEBATE. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Org.: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: IPEA, 2011. V. 7. P.13-24.

Banco Mundial. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001**. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/927161468164645652/pdf/226840PORTUGUE1za20001200101PUBLIC1.pdf>. Acesso em 24.04.2017. 2001b, p. 23.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. p. 26-69.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_, Norberto, 1909. **Dicionário de política**. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1998.

BORGO, Guilherme Augusto Marena. **A CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE JUVENTUDE DE IRATI-PR**. 2014. 202 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Direito e Cidadania) - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA, Ponta Grossa, 2014.

BORON, Atilio A. **Filosofia política e crítica da sociedade burguesa: O legado teórico de Karl Marx**. em publicacion: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx. Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciencias Humanas, USP, Universidade de São Paulo, 2006. Disponible em la World Wide Web: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/ar/libros/secret/filopolmpt/13\\_boron.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/ar/libros/secret/filopolmpt/13_boron.pdf)

BOOTHMAN. DEREK. Rotary Club. In **Dicionário gramsciano (1926-1937)** organizado por Guido Liguori e Pasquale Voza e publicado no Brasil pela editora Boitempo. Derek Boothman, Francesco Giasi e Giuseppe Vacca (orgs.), 2016.

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Educação fiscal no contexto social / Programa Nacional de Educação Fiscal. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%201.pdf>. Acesso em 13.out.2017.

BRATSI, PETER **A corrupção política na era do capitalismo transnacional**. In Crítica Marxista, n.44, p.21-42, 2017. Disponível em [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo2017\\_10\\_01\\_17\\_45\\_53.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2017_10_01_17_45_53.pdf). Acesso em 23.01.2018.

CARTOGRAFIA PARTICIPATIVA DE IRATI, sem data. Disponível em <https://cartografiaparticipativairati.wordpress.com/organizacoes-sociais/>. Acesso em 16.09.2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Passado, presente e futuro da corrupção brasileira**. In: Corrupção: ensaio e críticas. Org. Lenardo Avritzer. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008. p. 237 a 242.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Pólis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais. São Paulo, SP. 1998. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje/> Acesso em 28.nov.2016

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. Em: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008- ). Buenos Aires: CLACSO, 2008-. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>. Acesso em 06.04.2017.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 24-73.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, Banco Mundial, 1996, p. 192.

COSTA, Paulo Roberto Neves; ROKS, Tiago Junior; SANTOS FILHO, Guatimozin de Oliveira. Recrutamento, valores e padrões de ação política da elite empresarial. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 43, p.221-246, out. 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994, p. 54-5.

\_\_\_\_\_. **Sociedade Civil e Democracia no pensamento liberal e marxista**. Libertas, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.70 – 82, jul-dez / 2008.

\_\_\_\_\_. **De Rousseau a Gramsci**. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTINHO, Joana. “ONG’s: caminhos e (des)caminhos”. In: Revista Lutas Sociais, n° 13/14 – 1° semestre. São Paulo: Núcleo de Estudos de Ideologia e Lutas Sociais (NEILS), 2005.

\_\_\_\_\_, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Evelina Dagnino (org.), **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p.95-110.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. In: **Libertas**, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83-94, jul/dez 2008. Disponível em: <http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/1790>> Acesso em Fev. 2017.

**Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10761](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761)> acesso em 23.nov.2016.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA-ESAF. Educação Fiscal no Contexto Social. Brasília-DF

SCOREL, Sarah. Participação Social. In: GIOVANELLA, Ligia (Org.) **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. p. 979 a 1010.

FARIA, J. H. de. **Economia política do poder: as práticas do controle nas organizações**. Volume 3. Curitiba: Juruá, 2004.

FARIA, J. H. de. **As Condições de uma Gestão Democrática Social do Processo de Trabalho**: Curitiba, 2011. p. 1-35.

FIEP, sem data. Página oficial. Disponível em <http://www.fiepr.org.br/>. Acesso em 25.05.2017.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de Poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Org.: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. p.159-170.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília, Editora UNB, 2001.p.245-282.

FREIRE, Juciley Silva Evangelista. **Participação e educação: concepções presentes nos estudos da Revista Educação & Sociedade (1978-2010)**. Goiânia: UFG /Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortes, 2011. p. 51-111.

GONZÁLEZ REY. Fernando **As categorias de sentido, sentido pessoal e sentido subjetivo: sua evolução e diferenciação na teoria histórico-cultural**. Revista Psic. Da. Ed., São Paulo, 24, 1º sem. de 2007, pp. 155-179. Disponível em [http://www.fernandogonzalezrey.com/images/PDFs/producao\\_biblio/fernando/artigos/teoria\\_da\\_subjetividade/As\\_categoridas\\_de\\_sentido\\_pessoal.pdf](http://www.fernandogonzalezrey.com/images/PDFs/producao_biblio/fernando/artigos/teoria_da_subjetividade/As_categoridas_de_sentido_pessoal.pdf). Acesso em 07.05.2018.

GRAMSCI, Antônio. **Sobre Democracia Operaria e outros textos**. Biblioteca Ulmeiro n.4.Lisboa/Portugal: Ulmeiro. 1976.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Col. Os Pensadores.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (IPEA). Mapa da sociedade civil, sem data. Disponível em <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em 27.01.2018.

LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E., **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, 2011. p. 84: 95-139.

MACHADO, Raphael Amorim. **A (DES)CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO NEOLIBERALISMO: UM ESTUDO SOBRE OS DISCURSOS DO INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL**. UNICAMP, 2016. Disponível em [https://pt.scribd.com/document/366326294/Raphael-Machado-a-Desconstrucao-Cidadania-Neoliberalismo\\_](https://pt.scribd.com/document/366326294/Raphael-Machado-a-Desconstrucao-Cidadania-Neoliberalismo_)

MARX, Karl. **Manuscrítos Econômico-filosóficos**. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin clarete, 2004.

\_\_\_\_\_, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**, Livro I, Volume I. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.

MARX, K. & ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. Trad. Castro e Costa, L. C. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (a)

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 1848. São Paulo: Companhia das Letras. 2007. (b)

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular. 2008.

MERQUIOR. José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. 3ªed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MÉDICI, Rita. **GRAMSCI E O ESTADO: PARA UMA RELEITURA DO PROBLEMA**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 29, p. 31-43, nov. 2007.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002. p. 39 a 132; p.233-356.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004.

MINAYO, MCS. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8ª ed. São Paulo: Hucitec/ Rio de Janeiro: Abrasco; 2004

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.



MOTA JUNIOR, MAUÉS. William Pessoa da; Olgaíses Cabral. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n4/10.pdf>. Acesso em 13.out.2017.

NETTO, J. P. A construção do projeto ético-político contemporâneo. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1**. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade Civil: entre o político-estatal e o universo gerencial**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 18 N. 52. p. 185-202, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18072.pdf>. Acesso em 13.05.2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Missão institucional**, sem data. Site oficial. Disponível em [osbrasil.org.br](http://osbrasil.org.br). Acesso em 10.07.2016.

ORREDA, José Maria. **História de Irati**. Irati: Edipar, 1981

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

PETRAS, James. **NGOs: in the service of imperialism**. Journal of contemporary Asia. Vol 29, n° 4, 1990. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0047233998000022>. Acesso em 29.abril de 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL. Sem data. Disponível em: <http://educacaofiscal.gov.br/sobre-o-programa/>. Acesso em 13.out.2017.

RELATÓRIO QUADRIMESTRAL. **Observatório Social de Irati**. 2016. Disponível em <http://www.facebook.com.br/observatoriosocialdeirati>. Acesso em 10.06.2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade** entre os homens. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SCHLESENER. Anita Helena. **Grilhões Invisíveis: as dimensões da ideologia, as condições de subalternidade e a educação em Gramsci**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2016.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci**. Educ. Soc. Campinas, vol.20, n.66, pp. 65-83, abr. 1999. (a)

\_\_\_\_\_. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999. (b)

SILVA, Igor Assoni Monteiro da. **O imaginário de trabalhador ideal** : representações de trabalhador na perspectiva da Federação das Indústrias do Estado do Paraná / Igor Assoni Monteiro da Silva. Dissertação de mestrado. Disponível em [http://www.utfpr.edu.br/curitiba/estruturauniversitaria/diretorias/dirppg/programas/ppgte/banco-teses/dissertacoes/PPGTE\\_Mestrado\\_IgorAssoniMonteirodaSilva\\_2017.pdf](http://www.utfpr.edu.br/curitiba/estruturauniversitaria/diretorias/dirppg/programas/ppgte/banco-teses/dissertacoes/PPGTE_Mestrado_IgorAssoniMonteirodaSilva_2017.pdf). Acesso em 17.06.2017.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 25, p. 209 – 213, nov. 2005.

TORO, José Bernardo & WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

UHLE, Águeda Bernadete. **O poder e a força de um clube de serviço**. Revista Pró Posições V. 4 nº 02. Julho/1993. p. 60-69.

VEJA, revista. **Rede de ONGs ensina a deter a corrupção enquanto é tempo**. 2016. Disponível em <http://osbrasil.org.br/rede-de-ongs-ensina-a-deter-corrupcao-enquanto-e-tempo-2/>. Acesso em 14.06.2017.

ZAGO, Luis Henrique. **O método dialético e a análise do real**. In kriterion, Belo Horizonte, nº 127, Jun./2013, p. 109-124.

WANDERLEY, L. E. **Os sujeitos sociais em questão**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, 1992.

WEBER, Max. **A política como vocação**. In Ensaios sobre Sociologia. 1981. Disponível em [http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A\\_politica.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf). Acesso em 04.05.2016.

WOOD, ELLEN M. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 45-64.