

## ¡Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? <sup>1</sup>

---

Evelina Dagnino\*

A implantação em âmbito global do projeto neoliberal trouxe profundas conseqüências para as sociedades latino-americanas. Se essa constatação é hoje senso comum no que se refere à reestruturação do Estado e da economia, os impactos desse processo sobre a cultura política de nossos países são menos reconhecidos e menos ainda em suas especificidades nacionais. O texto que segue discute as feições que assumem hoje no Brasil esses impactos e sugere a existência de uma *confluência perversa* entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, desde nosso ponto de vista, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira.<sup>2</sup> Examina também a disputa político-cultural e os deslocamentos de sentido que ela opera em três noções —Sociedade Civil, Participação e Cidadania— como referências centrais para o entendimento dessa confluência. Finalmente, analisa preliminarmente as implicações desse processo de re-significação para as representações vigentes de política e de democracia.

O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas (Teixeira, Dagnino e Silva, 2002). O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil.<sup>3</sup> As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído desde os anos oitenta ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida por setores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. No percurso desse projeto desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o

---

\* Universidad de Campinas. Investigadora invitada del Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, Convenio UCV - Fundación Rockefeller.  
Correo electrónico: evelina@unicamp.br

Dagnino, Evelina (2004) “¡Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”  
En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*.  
Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Assim, os anos noventa foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. Segundo, e como conseqüência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos, que, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de cem cidades brasileiras, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT).<sup>4</sup>

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. Meu argumento é então que a última década é marcada por uma *confluência perversa* entre esses dois projetos.<sup>5</sup> A perversidade estaria colocada, desde logo, no

- 
1. Agradeço Conselho Nacional e Pesquisa (CNPq) o apoio ao desenvolvimento do projeto de pesquisa que origem a esse texto.
  2. É preciso esclarecer desde logo que o que designo aqui provisoriamente como dois projetos constituem, de fato, dois conjuntos de princípios básicos sob os quais se articula toda uma variedade de subprojetos, que apresentam uma relativa diversidade interna.
  3. A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc.
  4. Os Orçamentos Participativos são espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, onde a população decide sobre onde e como os investimentos devem realizados. Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais.
  5. Por *perversa*, me refiro aqui a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. Em espanhol a palavra mais adequada, conforme sugestões que recebi, seria *tramposa*.

fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*.

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONG) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: *“o que estamos fazendo aqui?”*, *“que projeto estamos fortalecendo?”*, *“não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?”*<sup>6</sup> O risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

O reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do meu ponto de vista, inflexões necessárias no modo como temos analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão freqüentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a

---

6. Depoimentos de ativistas da sociedade civil, recolhidos pelos estudos de Luciana Tatagiba, Gema Galgani e Magnólia Said e Ana Cláudia Chaves Teixeira, reunidos em Dagnino (2002).

análises simplistas e unidimensionais. Uma dessas inflexões é a necessidade de conferir um maior peso explicativo à noção de projeto político, no nível teórico, e em consequência, investir, no nível empírico, na investigação e análise dos distintos projetos políticos em disputa, e especialmente no esforço de desvendar a crescente opacidade construída por referências comuns, através da explicitação dos deslocamentos de sentido que sofrem. Estamos usando o termo *projetos políticos* num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A virtude específica dessa abordagem, sobre a qual já trabalhamos largamente (Dagnino, 1998, 2000) está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a cultura e a política. Nesse sentido, nossa hipótese central sobre a noção de projetos políticos é que eles não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam e veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas. Uma primeira implicação dessa inflexão, que não analisaremos aqui, se refere às relações Estado-sociedade civil e a necessidade de repensar, a partir dessa perspectiva, a análise recorrente dessas relações que tem como seu eixo central a clivagem entre a sociedade civil —considerada como “pólo de virtudes democratizantes”— e o Estado, freqüentemente visto como “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e à democratização. A noção de projetos políticos pode contribuir para superar essa visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil e o reconhecimento da sua diversidade interna, como base para repensar as suas relações. Um segundo ponto propõe um exercício preliminar de análise dos deslocamentos de sentido porque têm passado as noções de sociedade civil, participação e cidadania, e suas implicações para o significado de política e democracia. Se esses deslocamentos expressam e configuram uma disputa política, sua análise deve expor os distintos projetos que esses sentidos escondem e revelam.

## **A confluência perversa e o deslocamento de significados**

A investigação dos distintos projetos de construção democrática e dos significados que os constituem se põe como tarefa analítica no Brasil pelo menos desde os anos oitenta, com a ruptura da momentânea “unidade” da sociedade civil que havia se construído em torno do restabelecimento do Estado de Direito e das instituições democráticas. O debate entre as várias concepções de democracia que se inicia naqueles anos, expressando a diversidade que sucedeu àquela “unidade”, catalisou boa parte das energias intelectuais e políticas do país. No entanto, nos últimos anos, o que denominamos acima de “confluência perversa” agudizou, desde o nosso ponto de vista, a necessidade dessa tarefa.

O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. No caso do Brasil, o que há

talvez de específico nesse processo é que ele se defronta com um projeto político democratizante, amadurecido desde o período da resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições que abrigassem seus princípios, tais como os Conselhos gestores, os Orçamentos Participativos, etc. A constituição desse campo ético-político, que tem um papel fundamental na transição democrática, foi analisada por vários autores (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998; Doimo, 1995; Baierle, 1998). Mais recentemente, o seu trânsito para o aparato do Estado em vários níveis possibilitou a emergência de experiências participativas democratizantes que pipocam por todo o país.

Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos. É possível entender melhor o cenário e a natureza dessa interlocução se lembrarmos que os anos noventa no Brasil são caracterizados por uma inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde estes últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado. A chamada “inserção institucional” dos movimentos sociais é evidência dessa inflexão (Carvalho, 1997; GECD, 2000). Assim, grande parte da interlocução entre o projeto neoliberal, que ocupa majoritariamente o aparato do Estado, com o projeto participativo se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado.

Nesse sentido, a coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa.

As noções de sociedade civil, participação e cidadania mantêm entre si uma estreita relação e foram selecionadas porque são, da nossa perspectiva, elementos centrais desse deslocamento de sentidos que constitui o mecanismo privilegiado na disputa política que se trava hoje ao redor do desenho democrático da sociedade

brasileira. Essa centralidade, de um lado, se relaciona com o papel que elas desempenharam na origem e na consolidação do projeto participativo. De outro lado, e em conseqüência, elas são fundamentais exatamente porque constituem os canais de mediação entre os dois campos ético-políticos. Além disso, para além do cenário específico onde essas noções se inserem no debate brasileiro, elas também são parte constitutiva da implementação do projeto neoliberal no nível global. Nesse sentido, estamos nos diferenciando aqui de uma análise que veria esses deslocamentos como predominantemente determinados pela imposição global dos elementos político-culturais “adequados” à implementação do modelo neoliberal. Se a velha teoria da dependência deixou uma lição, foi ressaltar o mecanismo da “internalização” dos elementos “externos”. Essa internalização se dá, no mais das vezes, como parte integrante da formulação de projetos políticos próprios dos atores locais. Isso não nos exime de reconhecer que os graus de autonomia na formulação desses projetos não são ilimitados. Mas significa também reafirmar o óbvio: a adoção do modelo neoliberal corresponde a e expressa uma enorme fatia dos interesses, desejos, crenças e aspirações presentes nos países latino-americanos: nas suas sociedades civis e nos seus Estados. É nesse sentido, me parece, que devemos entender a produção transnacional das representações daquelas noções. Ou seja, reconhecendo que essa produção se constitui, pelo menos para o caso brasileiro, mas suspeito que em parte significativa de outros casos, também em diálogo com e como re-significação ativa dos elementos oposicionais com potencial hegemônico alternativo.

A redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal; por isso mesmo o mais estudado. O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com a forte ênfase numa filantropia redefinida (Fernandes, 1994; Landim, 1993; Alvarez, 1999; Paoli, 2002; Salamon, 1997); e a marginalização (a que alguns autores se referem como “criminalização” (Oliveira, 1997) dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais (Alvarez, 1999), essa tendência é mundial. Mas seria necessário aprofundar os significados locais específicos desse deslocamento, bem como apontar a heterogeneidade constitutiva do campo das ONG (Teixeira, 2000) que tendemos a ignorar. O papel das agências internacionais tem sido abundantemente apontado na raiz desse deslocamento (Mato, 2003). Mas seria necessário investigar os diferentes papéis que desempenham nele, em primeiro lugar, as distintas organizações não governamentais. Seu desempenho, vinculado aos diferentes projetos políticos que as mobilizam, é, com freqüência, também afetado pela necessidade de assegurar sua própria sobrevivência. Além delas, papel fundamental têm os diferentes governos locais, em todos os seus níveis (municipal, estadual e federal, no caso brasileiro), que, dependendo de seus respectivos projetos, buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução

com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores, uma tendência alimentada pela mídia, com frequência por motivos semelhantes.

As relações entre Estado e ONG parecem constituir um campo exemplar da confluência perversa que mencionamos antes. Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis” entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são frequentemente vistas como os parceiros ideais pelos setores do Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. Uma eventual recusa desse papel (Galgani e Said, 2002) se dramatiza quando ela se defronta com a possibilidade concreta de produzir resultados positivos — fragmentados, pontuais, provisórios, limitados, mas positivos — com relação à diminuição da desigualdade e à melhoria das condições de vida dos setores sociais atingidos.

O predomínio maciço das ONG, expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretas.

Talvez menos exploradas são as importantes implicações dessa reconfiguração da sociedade civil para uma dimensão fundamental, intimamente ligada à idéia de participação e à constituição de espaços públicos, que é a representação/representatividade da sociedade civil. A questão da representatividade assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte de diferentes setores da sociedade civil. Por um lado, a capacidade de pressão do Movimento Sem Terra (MST), por exemplo, se evidencia na realização de protestos e manifestações de massa que, assim como o número de participantes no Orçamento Participativo e sua capacidade de mobilização, atestam as suas respectivas representatividades, entendidas num sentido clássico. Por outro lado, há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONG, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de VIH (Vírus de Imunodeficiência Humana), movimentos ambientais, etc. Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONG passam também a se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. Essa

representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONG do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses.

Esse deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em suas conseqüências políticas. Seu exemplo mais extremo é a composição do Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e centro das políticas sociais durante seu mandato, onde a representação da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escrevem com frequência na mídia impressa, etc.<sup>7</sup> Esse entendimento particular da noção de representatividade a reduz à visibilidade social, entendida, por sua vez, como o espaço ocupado nos vários tipos de mídia.

Estreitamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de *participação*, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria idéia de “solidariedade”, a grande “bandeira” dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza.

Por outro lado, em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. O papel das chamadas “organizações sociais”, a denominação utilizada na Reforma Administrativa do Estado, implementada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a

---

7. O Conselho da Comunidade Solidária, criado no governo de Cardoso e presidido pela primeira dama, a antropóloga Ruth Cardoso, encontra similares por toda a América Latina (o Fondo de Solidariedad e Inversión Social (FOSIS) no Chile, o Programa Nacional de Solidariedad (PRONASOL) no México, a Red de Solidariedad na Colômbia) e é exemplar da política neoliberal de envolvimento da sociedade civil e das empresas privadas nas políticas sociais. Num exemplo claro da confluência perversa que mencionamos, depois de seu período inicial, vários dos representantes da sociedade civil ligados ao projeto participativo retiraram-se do Conselho.



partir de 1995, para designar a forma de participação da sociedade civil nas políticas públicas, instituída pela Constituição de 1988, se reduz àquela função e é claramente excluído dos poderes de decisão, reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado (Bresser Pereira, 1996).

Aqui, mais uma vez, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal (Tatagiba, 2003) com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos.

Finalmente, a noção de *cidadania* oferece talvez o caso mais dramático desse processo de deslocamento de significado. Dramático em primeiro lugar, porque foi precisamente por meio dessa noção que o projeto participativo obteve seus maiores ganhos culturais e políticos, na medida em que foi capaz de fundar uma redefinição inovadora dos seus conteúdos que penetrou profundamente no cenário político e cultural da sociedade brasileira. Um resumo dos elementos fundamentais dessa redefinição pode ajudar a esclarecer o significado dramático dessa apropriação neoliberal da noção de cidadania.<sup>8</sup>

A então chamada *nova cidadania*, ou cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política. Incorporando características de sociedades contemporâneas, tais como o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais de um novo tipo e de direitos também de novo tipo, bem como a ampliação do espaço da política, esse projeto reconhece e enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia. Nesse sentido, a nova cidadania inclui construções culturais, como as subjacentes ao autoritarismo social como alvos políticos fundamentais da democratização.<sup>9</sup> Assim, a redefinição da noção de cidadania,

---

8. A discussão dessa redefinição, resumida aqui, pode ser encontrada em Dagnino, 1994, 2001.

9. Por autoritarismo social designamos uma matriz cultural, vigente no Brasil e na maioria dos países latino-americanos, que preside a organização desigual e hierárquica das relações sociais, no âmbito público e privado. Baseada em diferenças de classe, raça e gênero que constituem a base principal de uma classificação social que impregnou historicamente a cultura brasileira, estabelecendo diferentes categorias de pessoas hierarquicamente dispostas em seus respectivos “lugares” na sociedade, essa matriz reproduz a desigualdade das relações sociais em todos os níveis, subjazendo às práticas sociais e estruturando uma cultura autoritária.

formulada pelos movimentos sociais, expressa não somente uma estratégia política, mas também uma política cultural.<sup>10</sup>

Um primeiro elemento constitutivo dessa concepção de cidadania se refere à noção mesma de direitos. A nova cidadania assume uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um *direito a ter direitos*. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade.<sup>11</sup>

Um segundo elemento, que implica o direito a ter direitos, é que a nova cidadania, ao contrário das concepções tradicionalmente vigentes no Brasil, não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo. A nova cidadania requer —é inclusive pensada como consistindo nesse processo— a constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. Nesse sentido, é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania “desde baixo”.

Um terceiro ponto é a idéia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado. O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder. Daí a importância que essa noção adquiriu na emergência de

---

10. “Na América Latina, a expressão “política cultural” designa normalmente as ações do Estado ou de outras instituições com relação à cultura, considerada um terreno específico e separado da política, muito freqüentemente reduzido à produção e consumo de bens culturais: arte, cinema, teatro etc. Aqui, utilizamos “política cultural” para chamar a atenção para o laço constitutivo entre cultura e política, e a redefinição de política que essa visão implica. Esse laço constitutivo significa que a cultura entendida como concepção do mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais, não pode ser entendida adequadamente sem a consideração das relações de poder embutidas nessas práticas. Por outro lado, a compreensão da configuração dessas relações de poder não é possível sem o reconhecimento de seu caráter “cultural” ativo, na medida em que expressam, produzem e comunicam significados” (Dagnino, 2000: 85).

11. Para uma discussão específica da relação entre o direito à igualdade e o direito à diferença, ver Dagnino (1994).

experiências participativas como os Orçamentos Participativos e outras, onde os setores populares e suas organizações lutam para abrir espaço para o controle democrático do Estado mediante a participação efetiva dos cidadãos no poder. Além disso, não há dúvida de que essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais. Ademais, esse tipo de experiência contribui para a criação de espaços públicos onde os interesses comuns e privados, as especificidades e as diferenças, podem ser expostas, discutidas e negociadas.

Apontando também para a superação do conceito liberal de cidadania, um outro elemento dessa visão ampliada é que a cidadania não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam. O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos” (Telles, 1994: 46). Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.

Esse projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos. Mas para a sociedade em seu conjunto, requer também aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles. Esse é um dos pontos em que o radicalismo da cidadania como política cultural parece bastante claro.

A disseminação dessa concepção de cidadania foi expressiva, e ela orientou não só as práticas políticas de movimentos sociais de vários tipos, mas também mudanças institucionais, como as incluídas na Constituição de 1988, conhecida, como já mencionado, como a “Constituição Cidadã”.<sup>12</sup> Foi graças a essa disseminação que,

---

12. Para análises desse impacto no nível institucional, ver Benevides (1998); para um exemplo, entre muitos, do significado dessa noção de cidadania nas práticas dos movimentos sociais, ver Dagnino (1995).

diferentemente de outros países do continente, no Brasil a expressão “cidadania” esteve longe de se limitar a meramente designar o conjunto da população, mas foi preenchida por um significado político claro. É esse significado político, no seu potencial transformador, que passa a ser alvo das concepções neoliberais de cidadania.

As redefinições neoliberais de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos. Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e contemplam elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade. Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. Segundo, se estabelece uma sedutora conexão entre cidadania e mercado. Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania”, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.

Os direitos trabalhistas estão sendo eliminados em nome da livre negociação entre patrões e empregados, da “flexibilidade” do trabalho, etc., e os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira desde os anos quarenta eliminados sob a lógica de que eles constituem obstáculos ao livre funcionamento do mercado, restringindo assim o desenvolvimento e a modernização. Essa mesma lógica transforma os cidadãos/portadores de direitos nos novos vilões da nação: inimigos das reformas desenhadas para encolher as responsabilidades do Estado. Assim, se registra uma inversão peculiar: o reconhecimento de direitos, considerado no passado recente como indicador de modernidade, torna-se símbolo de “atraso”, um “anacronismo” que bloqueia o potencial modernizante do mercado. (Telles, 2001). Aqui encontramos uma poderosa legitimação da concepção do Mercado como instância alternativa de cidadania, na medida em que o mercado se torna a encarnação das virtudes modernas e o único caminho para o sonho latino-americano de inclusão no Primeiro Mundo.

O deslocamento de significados que sofre a noção de cidadania é também dramático porque se vincula diretamente à gestão do que é a nossa questão mais premente: a pobreza. Na contramão do movimento que se enunciava no final dos anos oitenta e início dos noventa, quando a questão social e a pobreza passam a ser vistas sob a ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos, tal como paradigmaticamente evidencia a criação do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), o projeto neoliberal propõe uma outra forma de gestão do social.<sup>13</sup> Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à

---

13. O Conselho de Segurança Alimentar, que afirmava a alimentação como um direito, foi dissolvido nos primeiros dias do governo de Fernando Henrique Cardoso e substituído pelo já mencionado Conselho da Comunidade Solidária.

responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos oitenta (Telles, 2001). É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o *hobby* favorito da classe média brasileira.<sup>14</sup> A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida no mais das vezes como mera caridade: numa propaganda na televisão, num modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil, uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: “Isto é cidadania!”.

Esse entendimento de cidadania domina as ações das fundações empresariais, o chamado terceiro setor, que proliferou no Brasil nos últimos anos. Caracterizado por uma ambigüidade constitutiva entre os interesses mercantis de maximização de lucros através da sua imagem pública baseada na “responsabilidade social”, essas fundações são os novos campeões da cidadania no Brasil. Tal como nos setores do Estado ocupados pelas forças neoliberais, esse discurso da cidadania é marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Uma das conseqüências é o deslocamento dessas questões: tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania. A própria substituição do termo sociedade civil pela importação do termo Terceiro Setor (o primeiro e o segundo seriam o Estado e o Mercado) para substituir o de sociedade civil designa o intento de retirar a cidadania do terreno da política, retomado novamente pelo seu detentor exclusivo: o Estado. Vale lembrar que um dos pontos fundamentais do esforço democratizante dos anos oitenta, que se inicia nos anos setenta com a luta contra um Estado autoritário e centralizador, era também uma batalha contra uma concepção estatista de poder e de política e por uma visão ampliada da política e seus agentes. Essa visão ampliada incluía a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatizava a cidadania, como vimos, como um processo de constituição de sujeitos políticos.

É na formulação de políticas sociais com respeito à pobreza e à desigualdade, em cuja definição se concentrou grande parte das lutas organizadas pela demanda de direitos iguais e pela extensão da cidadania e para onde se dirigiu a participação da sociedade no esforço de assegurar direitos universais a todos os cidadãos, portanto, no terreno privilegiado do projeto democratizante, que se evidencia com mais clareza o avanço dessas versões neo-liberais da cidadania. Com o avanço do modelo neoliberal

---

14. Um estudo sobre as motivações subjacentes ao trabalho voluntário no Brasil provavelmente reforçaria nosso argumento, ao iluminar a emergência de concepções privatistas, individualistas e auto-centradas que tendem a orientar a prática do voluntarismo no mundo todo. Ver Leslie Hustinx e Frans Lammertyn (2003).

e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada.<sup>15</sup> Ao serem confrontados com essa visão, reforçada pela escassez de recursos públicos destinados a essas políticas e pela gravidade e urgência da situação a ser enfrentada, setores da sociedade civil chamados a participar em nome da “construção da cidadania” com frequência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta de atender um punhado de desvalidos.

Esse deslocamento de “cidadania” e “solidariedade” obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente. A distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, obstruindo não só a demanda por direitos - não há instâncias para isso já que essa distribuição depende apenas da boa vontade e da competência dos setores envolvidos —mas, mais grave, obstando a própria formulação dos direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública. Quando se processa a desmontagem das mediações institucionais e políticas que possibilitam que o direito possa ser formulado, reivindicado e instituído como parâmetro na negociação do conflito, o significado da idéia da pobreza como denegação de direitos se completa (Telles, 2001). A eficácia simbólica dos direitos na construção de uma sociedade igualitária e democrática se perde, reforçando ainda mais um já poderoso privatismo como a orientação dominante no conjunto das relações sociais.

Todos esses deslocamentos parecem estar articulados por um eixo mais amplo, a cuja identificação mais precisa ainda pretendemos chegar, que propõe uma despolitização dessas três noções, referências centrais das lutas democratizantes, e, assim uma redefinição das próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas. Assim, o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia.<sup>16</sup> Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação.

- 
15. As expectativas de mudança radical nesse quadro, anunciadas pela eleição de Lula, se viram relativamente frustradas pelo Programa Fome Zero, que ainda compartilha, em grande parte, dessa concepção.
  16. Mínimo, não custa lembrar, quando se trata de alocar recursos para as políticas sociais de redução da desigualdade; não quando se trata de subsidiar empresários e banqueiros.

Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo indispensável. Como no Estado mínimo, esse encolhimento é seletivo e suas conseqüências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal. Menciono apenas dois exemplos expressivos dessa concepção, que podem indicar a intensidade com que ela confronta os avanços da construção democrática no Brasil. O primeiro é a acusação dirigida, tanto pela mídia como pelo Governo de Cardoso, ao mais importante movimento social no Brasil hoje, o MST, para desqualificá-lo como interlocutor: "É um movimento político". O segundo é a resposta dada por Fernando Henrique Cardoso às críticas que recebeu quando, logo no início de seu governo, enviou tanques do Exército para enfrentar uma greve dos trabalhadores petroleiros, considerada como "política" porque defendia, entre outras coisas, a manutenção do monopólio estatal do petróleo. Inquirido sobre se este seria um procedimento democrático, respondeu: "Democracia se faz é no Congresso". O projeto participativo e democratizante se articulou precisamente para combater essas visões estreitas, reducionistas e excludentes da política e da democracia. Aqui, portanto, se configuram projetos nitidamente distintos, não há confluência, nem tampouco perversidade.

## Referências bibliográficas

- Alvarez, Sonia (1999) "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". *International Feminist Journal of Politics*, 1-2.
- Alvarez, Sonia e Dagnino, Evelina (1995) "Para Além da 'democracia realmente existente': movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos". Trabalho apresentado à XIX Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, MG, Brasil.
- Baierle, Sérgio (1998) "The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil". Em Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultures of politics. Politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*. Boulder: Westview Press, pp.118-140.
- Dagnino, Evelina (1994) "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania". Em Evelina Dagnino (org.), *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. S.Paulo: Editora Brasiliense, pp.103-115.
- Dagnino, Evelina (1995) "On Becoming a Citizen: The Story of D.Marlène". Em Rina Benmayor e Andor Skotnes (orgs.), *International Yearbook of Oral History and Life Stories*. Oxford: Oxford University Press, pp.69-84.
- Dagnino, Evelina (2000) "Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana". Em Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*, pp. 61-102.
- Dagnino, Evelina (2001) "Cultura, ciudadanía y democracia: los discursos y prácticas cambiantes de la izquierda latinoamericana". Em Arturo Escobar, Sonia Alvarez e Evelina

- Dagnino (orgs.), *Política cultural & cultura política. Uma nueva mirada sobre los movimientos sociales latino americanos*. Bogotá: Taurus-ICAHN, pp.51-85.
- Dagnino, Evelina, org. (2002) *Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Doimo, Ana M. (1995) *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará - NPOCS.
- Fernandes, R. C. (1994) *Privado, porém público*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Galgani, G. e Magnólia Said (2002) “Consejo Cearense de Derechos de la Mujer (CCDM) – Espacio de diálogo entre las demandas de los movimientos de mujeres y el Estado”. Em Evelina Dagnino (org.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 249-304.
- GECD – (2000) “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa” (texto de autoria coletiva do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). *Idéias*, 5 – 6: 7-96. (IFCH – UNICAMP, São Paulo).
- Hustinx, Leslie e Frans Lammertyn (2003) “Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective”. *Voluntas*, 2 (14): 167-188.
- Landim, Leilah (1993) *A invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese doutorado em antropologia social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Mato, Daniel (2003) “Global and Local Agents in the Transnational Making of Representations of Ideas of ‘Civil Society’ and the ‘Third Sector’”. Trabalho apresentado ao XXIV International Congress of the Latin American Studies Association (LASA).
- Oliveira, Francisco (1999) “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”. Em Francisco Oliveira e Maria Célia Paoli (orgs.), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. São Paulo: Vozes – NEDIC – FAPESP, pp. 55-82.
- Paoli, Maria Célia (2002) “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”. Em Boaventura de Souza Santos (org.), *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 373-418.
- Salamon, Lester (1997) “Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor”. Em IOSCHPE, E. B., *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tatagiba, Luciana (2002) Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”. Em Evelina Dagnino (org.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 305-368.
- Teixeira, Ana Claudia (2002) “La actuación de las Organizaciones No-Gubernamentales: entre el Estado y la sociedad civil”. Em Evelina Dagnino (org.), *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp.77-119.
- Teixeira, Ana Claudia, Evelina Dagnino e Carla Cecília Almeida (2002) “La constitución de la sociedad civil en Brasil”. Em Evelina Dagnino (org.), *Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 21-76.
- Teixeira, Ana Claudia (2003) *Identidades em construção: Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume – FAPESP.
- Telles, Vera da Silva (1994) “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. *Polis* 14: 43-53. (Instituto Polis, São Paulo).
- Telles, Vera da Silva (2001) *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34.