

DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2236672538185>

Recebido em: 20/05/2019. Aprovação final em: 15/12/2020.

SOCIEDADE CIVIL, TRANSNACIONALIZAÇÃO E PROJETOS POLÍTICOS NA AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA DISPUTA POR HEGEMONIA.*CIVIL SOCIETY, TRANSNATIONALIZATION AND POLITICAL PROJECTS IN LATIN AMERICA IN THE CONTEXT OF HEGEMONY DISPUTE.**SOCIÉTÉ CIVILE, TRANSNATIONALISATION ET PROJETS POLITIQUES EN AMÉRIQUE LATINE DANS LE CONTEXTE DU LITIGE HÉGÉMONIQUE.**SOCIEDAD CIVIL, TRANSNACIONALIZACIÓN Y PROYECTOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA DISPUTA POR HEGEMONIA.**Sandro Pereira da Silva**

RESUMO: O conceito de sociedade civil vem recebendo nos últimos anos um grande destaque enquanto categoria analítica sobre diversos fenômenos que marcaram as transformações tanto na organização social propriamente dita quanto na geopolítica global. Neste trabalho, a proposta foi analisar as diferentes abordagens sobre sociedade civil e sua importância no processo recente de mudança social e redemocratização nos países latinoamericanos. Buscou-se enfatizar como a democracia, ao mesmo tempo em que permitiu novas reconfigurações na sociedade e suas organizações, também explicitou a disputa por hegemonia presente na diversidade de atores políticos na região. Nesse sentido, o processo de democratização na América Latina, que permitiu uma reativação do associativismo civil e das lutas sociais na região, pode ser examinado em função da mudança de atitudes no comportamento dos atores e movimentos sociais que vão além das relações institucionalizadas entre Estado e sistema político. Em síntese, esse processo pode ser caracterizado por uma disputa por diferentes projetos e concepções em torno da consolidação da democracia e da própria noção de Estado democrático.

* Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento; Economista e Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, Brasil; e-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br

Palavras chave: Sociedade civil; movimentos sociais; projeto político, hegemonia, democracia.

ABSTRACT: The concept of civil society has received in the last years a great highlight as an analytical category on several phenomena that marked the transformations in both social organization and global geopolitics. In this paper, the proposal was to analyze the different approaches to civil society and their importance in the recent process of social change and redemocratization in Latin American countries. It was tried to emphasize how the democracy, while allowing new reconfigurations in the society and its organizations, also explained the dispute by hegemony present in the diversity of political actors in the region. In this sense, the process of democratization in Latin America, which allowed a reactivation of civil associations and social struggles in the region, can be examined in the light of the change in attitudes in the behavior of actors and social movements that go beyond the institutionalized relations between State and political system. In general, this process can be characterized by a dispute for different projects and conceptions around the consolidation of democracy and the very notion of a democratic State.

Keywords: Civil society; social movements; Political project, hegemony, democracy.

RÉSUMÉ: Le concept de société civile a reçu ces dernières années une grande importance en tant que catégorie analytique sur plusieurs phénomènes qui ont marqué les transformations à la fois de l'organisation sociale elle-même et de la géopolitique mondiale. Dans cet article, la proposition consistait à analyser les différentes approches de la société civile et leur importance dans le processus récent de changement social et de nouvelle démocratisation dans les pays d'Amérique latine. Il cherchait à souligner comment la démocratie, tout en permettant de nouvelles reconfigurations de la société et de ses organisations, expliquait également le différend pour l'hégémonie présent dans la diversité des acteurs politiques de la région. En ce sens, le processus de démocratisation en Amérique latine, qui a permis la réactivation d'associations civiles et de luttes sociales dans la région, peut être examiné à la lumière du changement d'attitude dans le comportement des acteurs et des mouvements sociaux allant au-delà des relations institutionnalisées existant entre l'État et les États. système politique. En bref, ce processus peut être caractérisé par un différend entre différents projets et conceptions concernant la consolidation de la démocratie et la notion même d'État démocratique.

Mots-clés: *société civile; mouvements sociaux; projet politique, hégémonie, démocratie.*

RESUMEN: *El concepto de sociedad civil ha recibido en los últimos años un gran valor como categoría analítica sobre diversos fenómenos que marcaron los cambios tanto en la organización social como la geopolítica mundial. En este trabajo, la propuesta fue analizar los diferentes enfoques de la sociedad civil y su importancia en el reciente proceso de cambio social y la democratización en los países latinoamericanos. Él buscó enfatizar cómo la democracia, al tiempo que permite nuevas reconfiguraciones en la sociedad y sus organizaciones también se explica la disputa por la hegemonía en esta diversidad de actores políticos en la región. En este sentido, el proceso de democratización en América Latina, lo que permite una reactivación de las asociaciones civiles y luchas sociales de la región, puede ser examinado en términos de cambiar las actitudes en el comportamiento de los actores y movimientos sociales que van más allá de las relaciones institucionalizadas entre el Estado y sistema político. En general, este proceso se puede caracterizar por una disputa sobre diferentes diseños y conceptos en torno a la consolidación de la democracia y la noción misma de un estado democrático.*

Palabras clave: *sociedad civil; movimientos sociales; proyecto político, hegemonía, democracia.*

INTRODUÇÃO

O conceito de *sociedade civil* passou a receber nos últimos anos, sobretudo a partir da década de 1990, um maior destaque enquanto categoria analítica nas ciências sociais, ao tratar sobre diversos fenômenos que marcaram as transformações tanto na organização social propriamente dita quanto na geopolítica global. No plano empírico, a sociedade civil pode ser expressa como “uma densa rede de movimentos sociais e associações de caráter diversificado”, cujo padrão associativo é determinado por contingências próprias de cada momento histórico (Dagnino, Olivera e Panfichi, 2006, p. 32).

Ao menos três fatos históricos são frequentemente citados na literatura como marcos para essa ascensão conceitual da sociedade civil: *i)* fim da Guerra Fria, que serviu para legitimar política-

mente a hegemonia do modelo de democracia liberal, na ausência de um adversário externo; *ii*) queda dos governos ditatoriais na América Latina e a formação de novas correlações de poder na região, que culminaram na construção de regimes constitucionais democráticos e na recuperação do direito de livre associativismo; e *iii*) desenvolvimento das novas tecnologias de transporte e comunicação, o que possibilitou maior abertura para a interligação de grupos de interesse e o compartilhamento de valores para além das fronteiras nacionais, aumentando a escala de formação e representação das diversas modalidades de associativismo civil (Lavalle, 1999; Luchmann, 2002; Scherer-Warren, 2011).

O objetivo deste texto foi analisar, à luz do debate contemporâneo sobre *esfera pública, globalização e transição democrática*, as diferentes abordagens sobre sociedade civil e sua importância no processo de redemocratização nos países latinoamericanos. Buscou-se enfatizar como a disputa por hegemonia se redefiniu no plano político à medida que a formalização de regimes democráticos abriu espaço para novas configurações na sociedade, influenciadas tanto pela atuação de uma diversidade de atores políticos quanto pelo processo de transnacionalização do associativismo civil na América Latina.

Em síntese, a argumentação demonstra que a disputa em torno da hegemonia política no contexto do pós-autoritarismo na América Latina está permeada de diferentes projetos e visões de mundo e seu campo de conflito engloba instituições e interesses diversos, que se organizam em redes e coalizões, muitas vezes transcendendo os limites do Estado-Nação. Enquanto, por um lado, pode-se distinguir um projeto democrático-participativo que visa o aperfeiçoamento tanto da capacidade de planejamento e intervenção do aparato estatal quanto a possibilidade de protagonismo da sociedade na condução da agenda governamental, sem desconsiderar sua natureza conflitiva, por outro, há um projeto neoliberal que age na direção de uma desidratação do potencial de ação estatal em favor de um princípio de subsidiariedade, mas que desconsidera as especificidades históricas da dinâmica regional. Isso não quer dizer, entretanto, que ambos os projetos sejam constituídos de ações totalmente coerentes internamente e excludentes entre si. Cada um deles possui também

seus próprios campos de disputa e interesses divergentes na definição de suas estratégias, de modo que são expressos neste trabalho em termos de diretrizes básicas de ações com vistas a um projeto de desenvolvimento para a região. Tal cenário indica a complexidade do estabelecimento de matrizes analíticas ampliadas tanto sobre o processo de consolidação da democracia quanto à coordenação de estratégias de desenvolvimento atuais na região, o que abre um extenso, profícuo e desafiante campo de estudo para as ciências sociais.

O trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução. A seção dois apresenta a discussão teórico-conceitual dos principais paradigmas analíticos que envolvem o debate contemporâneo sobre sociedade civil, por ser este um conceito fundamental para o entendimento sobre a disputa por projetos políticos na América Latina. Na seção três, buscou-se problematizar como o ativismo civil passou a ser afetado também pelo novo cenário de globalização e enfraquecimento dos limites políticos do Estado-Nação. Na seção quatro são expressas algumas considerações sobre as estratégias de formação de redes para o empoderamento de organizações da sociedade civil, o surgimento de novas institucionalidades deliberativas que ampliam os espaços de participação na esfera pública, e os principais interesses envolvidos na disputa por hegemonia entre projetos políticos para o desenvolvimento latinoamericano. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

AS INTERPRETAÇÕES CONTEMPORÂNEAS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL

O período de vivência democrática na América Latina ainda é curto, instável e de futuro incerto. São 40 anos desde que Fernando Belaúnde Terry, candidato pela *Acción Popular*, venceu as eleições presidenciais no Peru convocadas por uma Junta Militar em maio de 1980, fato considerado o marco histórico para os processos de “*transición hacia la democracia*” em toda a região (Borón, 2009, p. 11). Desde então, o campo de atuação da sociedade civil na região se alargou, ao mesmo tempo em que muitos conflitos sociais se tornaram cada vez mais explícitos e visíveis.

Por sua vez, o conceito de sociedade civil se remete praticamente à pré-história da filosofia e ciência política, tendo ganhado maior expressão com os chamados clássicos do pensamento social (Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Stuart Mill, Tocqueville, Weber, entre outros). As formulações conceituais levantadas por esses autores foram ponto obrigatório “no itinerário das teorias orientadas a elaborar a relação entre o Estado e a sociedade” (Lavalle, 1999, p. 123). Já sua concepção atual recebeu contribuições de estudiosos de várias correntes de pensamento ao longo do século XX e início do XXI. Para esta seção, reservou-se o esforço de síntese da teoria de autores – de diferentes perspectivas teóricas e ideológicas – que são grandes referências para o conceito moderno de sociedade civil, como Antônio Gramsci, Jurgen Habermas, e o trabalho conjunto de Andrew Arato e Jean Cohen, fazendo uso também de outros autores que interpretaram e fizeram considerações críticas relevantes a essas obras.

Antônio Gramsci buscou elaborar um conceito de sociedade civil a partir da crítica simultânea a Hegel (pela redução da ideia de sociedade civil à defesa de uma esfera dominada pelo direito de propriedade) e Marx (pela redução economicista da sociedade civil) (Avritzer, 1994). Ele utiliza a expressão para compreender os mecanismos pelos quais a classe dominante mantém o poder em uma sociedade de classes. Nessa perspectiva, além da coerção e imposição direta do Estado, que assim como em Marx assume papel destacado na consolidação da dominação burguesa, este domínio também é exercido com base em consentimentos estabelecidos socialmente entre as classes.

Para explicar o processo pelo qual são construídos esses consensos que permitem à burguesia manter sua liderança intelectual e moral, Gramsci se esforçou para desenvolver sua Teoria da Hegemonia, onde a esfera ideológica assume papel fundamental. Para ele, a sociedade civil é o cenário do enfrentamento de desejos, imagens, crenças e projetos que expressam a diversidade que constitui o social, constituindo-se como o campo por excelência da luta de classes e, portanto, da obtenção da hegemonia (Acanda, 2009).

A sociedade civil, sob tal abordagem, é configurada por um conjunto de organizações privadas, denominadas *aparelhos privados de hegemonia* (sistema escolar, grupos religiosos, meios de

comunicação, partidos políticos, organizações culturais, etc.), que gozam de relativa autonomia legal e base material própria. Essas organizações exercem o papel de expressar e confrontar diferentes concepções de mundo para difundir ideologias que garantem a supremacia de determinado grupo ou classe social. Nesse sentido, a legitimidade de um governo e o consentimento dos governados são determinados pela organicidade entre as forças materiais e ideológicas em um dado momento histórico. Portanto, a manutenção do poder exige uma busca constante por hegemonia (Coutinho, 1999).

Essa construção do pensamento gramsciano permite uma concepção ampliada de Estado, sob a qual congregam o que ele chamou de “dois grandes planos superestruturais”. De um lado está o que ele denomina *sociedade política*, também descrita como o “Estado em sentido restrito”, que corresponde à estrutura coercitiva “ou de comando que se exprime no Estado e no Governo *jurídico*”. De outro está a *sociedade civil*, entendida como “o conjunto dos organismos vulgarmente chamados *privados*” que é responsável pela função de hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade (Gramsci, 2001, p. 20).

Deriva então desses dois *planos superestruturais* que, para Gramsci, o Estado é composto pelo conjunto das atividades práticas e teóricas através das quais a classe dirigente justifica e mantém o seu domínio, obtendo o consentimento ativo dos governados. Isto é, o Estado é a instituição que simboliza a união entre força e consenso, dominação e hegemonia, violência e civilização, imbricados no sentido de mover a base econômica de acordo com os interesses dominantes na sociedade.¹

Nesses termos, a sociedade civil não pode ser evidenciada simplesmente pela soma de interesses individuais. Sua concepção envolve o conjunto das relações sociais construídas historicamente e de uma determinada sociedade que se instaura e vive sobre a base de relações de produção determinadas. Ou seja, Gramsci considera a unidade entre estrutura e superestrutura, de modo que sociedade civil e sociedade política, com relativa independência da base econômica, não são descoladas uma da outra. Ambas são partes componentes do Estado, logo, são elementos de dominação classista.²

[Estado = sociedade política (dominação, coerção) + sociedade civil (hegemonia, consenso)].

² Na obra de Gramsci, a ideia de sociedade civil se fundamenta em uma interpretação relacional dos processos e objetos sociais sobre o Estado, ao admitir que determinadas estruturas do Estado formam parte da sociedade civil, e por sua vez, certas estruturas da sociedade civil formam

Alguns autores chegam a afirmar que a sociedade civil em Gramsci, diferente do conceito de *sociedade burguesa* de Marx, tem como aspecto central a superestrutura, e não a estrutura material de produção (Bobbio, 2002). Segundo Avritzer (1994, p. 128), Gramsci foi o primeiro autor a “perceber a sociedade enquanto o lugar por excelência da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas”. Porém, outros estudiosos da obra gramsciana enfatizam o fato do autor não abandonar em sua teoria a máxima marxista de que a produção e reprodução da vida material “é o fator ontologicamente primário na explicação da história” (Coutinho, 1981, p. 88).

Outra abordagem teórica de grande influência nas ciências sociais do século XX foi construída por Jurgen Habermas, partindo de uma concepção republicana de democracia na qual os espaços públicos assumem um significado estratégico. Seus estudos surgiram com a pretensão de complementar a abordagem de Marx e alguns de seus seguidores no que tange ao papel do trabalho enquanto categoria ontológica do ser orgânico. Embora não negue a função transformadora do trabalho, o autor ressalta o poder da linguagem e da *interação simbólica*, que produzem consensos a serem transmitidos de geração em geração acerca dos valores sociais compartilhados nos fluxos comunicativos presentes no *mundo da vida*, que representa o cenário de toda a interação constitutiva do ser social, onde se desenvolve a intersubjetividade.

Diferentemente de Gramsci, Habermas distingue em sua teoria o universo da ação econômica e do espaço da administração pública, para desenvolver seu conceito de *esfera pública*. A ideia de esfera pública surge fundamentalmente sob a concepção burguesa como ideal normativo e designa um cenário no qual um corpo de *personalidades privadas* (não-estatal e não-econômica) se reúne espontaneamente para discutir e deliberar sobre assuntos de interesse comum. Esse público se destina a fazer a mediação entre sociedade e Estado, assegurando a transparência das ações de Estado para a sociedade, por meio de garantias de livre manifestação discursiva,

parte do Estado. Por isso, a diferenciação entre sociedade civil e sociedade política é meramente metodológica, e não orgânica (Acanda, 2009).

livre associação e publicidade das ideias e ações (Habermas, 1997). Nesse sentido, o conceito proposto por Habermas se distingue tanto do aparato estatal como dos mercados. Ele constitui-se em uma arena institucionalizada e autônoma de interação discursiva, onde não ocorrem trocas econômicas nem tampouco reside poder de decisão governamental – ou seja, de caráter não-econômico e não-estatal (Fraser, 1999). Ela exerce, portanto, a função de uma estrutura intermediária entre essas duas estruturas sociais de coordenação da vida social.

Enquanto uma dimensão abstrata e complexa, a esfera pública – de acordo com a *Teoria da Ação Comunicativa* de Habermas³ – constitui-se como uma rede de transmissão de conteúdos comunicativos, tomadas de decisões e opiniões de pessoas privadas cujos fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados sob a forma de *opinião pública*. Por sua vez, a condensação de uma opinião pública ocorre pela capacidade de racionalização, comum a todos os indivíduos.⁴ Por isso, o livre acesso de todos os cidadãos seria uma condição para a existência de uma esfera pública.⁵

Segundo Avritzer (2000, p. 78-79), o conceito de esfera pública possui duas ideias centrais na concepção de Habermas. Em primeiro lugar, remete a um espaço para a interação social fora da esfera institucional do Estado, mas mantém seus canais de interligação por meio da ação discursiva dos indivíduos, que “debatem as

³ “Na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas apresenta uma diferenciação entre *sistema e mundo da vida* como diagnóstico dos problemas contemporâneos. O sistema é composto por dois subsistemas: o Estado e o mercado. Os mecanismos de coordenação da ação nestes subsistemas são respectivamente o poder e o dinheiro, caracterizando, portanto, uma ação baseada na racionalidade estratégica e/ou instrumental. Já o mundo da vida caracteriza-se pela ação comunicativa. Trata-se da esfera das tradições, da cultura compartilhada, da solidariedade e cooperação” (Luchmann, 2002, p. 7).

⁴ Uma crítica ao pensamento habermasiano é que, em seu encadeamento lógico, as questões sociais emergem primeiramente da esfera privada, passa a ser expressa na esfera pública por cidadãos autônomos, onde é compartilhada e discutida juntamente com outras questões expostas por uma extensa rede de atores, para então tornar-se objeto de mediação da esfera econômica e da esfera estatal. Não considera que os poderes econômico e estatal também possuem meios de controle a opinião e a produção de sentidos para o “mundo da vida”.

⁵ Sobre o uso do termo “público”, Losekann (2009, p. 39) afirmou: “Habermas salienta que embora existam vários significados para esta, a dimensão que, aqui, ganha maior importância é a de que um *público* é sempre um *público que julga*. Aquilo que é objeto de julgamento é o que ganha *publicidade*. Ou seja, o surgimento de uma esfera pública significaria, desta maneira, a emergência de um espaço, no qual, assuntos de interesse geral seriam expostos, mas também controvertidos, debatidos, criticados, para, então, dar lugar a um julgamento, síntese ou consenso. Como decorrência, quanto mais assuntos forem trazidos para discussão, mais julgamentos acerca da realidade social existirão. Olhando por outro ângulo, quando um tema ganha publicidade, isto significa que será submetido a uma avaliação pública. Aí reside o ponto fundamental da noção de esfera pública para a teoria democrática. Para Habermas, a esfera pública seria a esfera de legitimação do poder público”.

decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado”. Outra ideia importante é a “ampliação do domínio público”, uma vez que abre aos diferentes segmentos sociais a possibilidade de participação, ampliando o leque de temas e questões a serem discutidas e problematizadas nos fluxos comunicacionais do debate público.

Além de identificar problemas sociais, a esfera pública exerce pressão sobre o sistema político em busca de influenciá-lo nas questões tomadas como essenciais e problematizadas em seus fluxos comunicativos. As organizações privadas da sociedade civil são os atores centrais nesse processo, ao buscarem interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais. Desse modo, esfera pública e esfera privada são conectadas entre si. Enquanto a primeira “capta e realça as temáticas existentes na esfera privada, problematizando-as e trazendo-as para o debate público”, a outra “incorpora os debates e agrega informações que influenciam na vida cotidiana”, possibilitando sua reflexão (Losekann, 2009, p. 43). Assim, é a capacidade de articulação dos atores para justificarem a relevância de um tema para o interesse geral que irá determinar (ou impedir) sua passagem da esfera privada para a pública.

A teoria habermasiana de sociedade civil não ficou imune a críticas e problematizações. Fraser (1999), por exemplo, discutiu algumas limitações identificadas com foco no papel dos *contra-grupos subalternos*, sobretudo no tocante à análise da democracia nas sociedades de capitalismo tardio. Embora Fraser faça questão de destacar o trabalho de Habermas para a análise das democracias contemporâneas, ela apontou como problema o fato do autor tomar como referência de análise a esfera pública burguesa, com seu modelo idealizado de democracia liberal, desconsiderando outras esferas discursivas que não se encaixam nesse modelo, o que ela chamou de *esferas públicas concorrentes*.⁶

Sob essa ótica, Fraser (1999) elaborou sua crítica a partir de quatro pressupostos: *i*) a possibilidade de interlocução na esfe-

⁶ Visão compartilhada também por Boaventura de Souza Santos em sua “sociologia das emergências” (Santos, 2007).

ra pública suportar status sociais diferenciados e os atores poderem deliberar como se fossem iguais; *ii*) a proliferação de uma multiplicidade de públicos concorrentes necessariamente atrapalha a democracia, e que uma esfera pública singular é sempre preferível a um conjunto de esferas; *iii*) a esfera pública deve se restringir a deliberar sobre o bem comum, e que o surgimento de interesses privados é sempre indesejável; e *iv*) o funcionamento de uma esfera pública democrática requer uma forte separação entre sociedade e Estado.

Sobre o primeiro pressuposto, é sabido que a desigualdade social pode interferir no processo deliberativo, mesmo na ausência de instrumentos formais de exclusão, o que leva a uma espécie de *dominação mascarada* (manutenção de impedimentos informais à participação de desses grupos mesmo após eles serem formalmente legitimados a participarem), que pode ocorrer em relações de gênero, classe e etnia. Portanto, a pré-condição de acessibilidade não pode ser considerada. Nesse sentido, aprofundar os mecanismos de participação em um contexto social de fortes desigualdades não leva necessariamente ao fortalecimento da democracia, uma vez que não é possível isolar arenas discursivas dos efeitos da desigualdade social. As posições hierarquizadas derivadas de um contexto de desigualdades sociais severas – que implicam em assimetrias de acesso à riqueza, poder, cultura, prestígio, etc. (Losekann, 2009) – fazem com que o processo deliberativo tenda a favorecer grupos dominantes em suas estratégias de hegemonia.

A crítica levantada por Fraser (1999) quanto ao segundo pressuposto contém forte ligação com a anterior, pois assim como a desigualdade social promove capacidades diferenciadas de influência entre os atores da sociedade civil, o fato de haver uma grande multiplicidade de culturas e identidades sociais também interfere no exercício da democracia e na configuração da esfera pública. Os efeitos dessas hierarquias são ainda maiores caso se considere uma única esfera pública. Nesse caso, não haveria, por exemplo, a existência de arenas para que os grupos subordinados (ou contragrupos subalternos) possam deliberar entre eles mesmos sobre suas necessidades, objetivos e estratégias, uma vez que as relações assimétricas de poder que marcam historicamente a constituição das esferas públicas

estabelecem padrões de hierarquia que definem previamente quais grupos terão de fato poder de voz para pautar o processo político segundo seus interesses. Para a autora, o alargamento da *contestação discursiva* por parte dos contragrupos subalternos é algo positivo em sociedades estratificadas, já que fortalece seu potencial emancipatório.⁷ Portanto, embora o ideal de participação paritária em sociedades estratificadas não seja totalmente realizável, seu alcance se torna mais próximo à medida que são criados arranjos que permitem a contestação entre uma pluralidade de públicos concorrentes, e não quando se considera uma esfera pública uniforme e singular.⁸

Terceiro, Habermas acreditava que o princípio da publicidade seria capaz de fazer com que a esfera pública se valesse dos interesses públicos comuns, restringindo a ascendência de interesses meramente privados. Porém, Fraser (1999) afirmou que somente os próprios participantes podem decidir o que é ou não interesse comum para eles. No entanto, o que sobressairá como assunto de interesse comum será decidido por meio de processos discursivos contestatórios. Assim, assuntos que são considerados privados em um período de tempo, podem transformar-se em assunto de interesse comum quando trazido ao centro por algum grupo. O principal exemplo apontado pela autora diz respeito à violência doméstica, que após muito tempo ser tido como um assunto de natureza privada, passou a ser aceito e regulado enquanto tema de interesse público. Portanto, os termos *privado* e *público* devem ser observados com mais cautela pela crítica teórica, pois eles próprios podem ser elementos discursivos usados para deslegitimar interesses e visões em relação a outras.

Por fim, sobre o quarto pressuposto, Fazer (1999) entende que Habermas teve o intuito de fortalecer o caráter autônomo da sociedade civil em relação ao Estado. Nesse caso, a esfera pública consiste na mobilização informal de um corpo não-governamental de opiniões que pode servir de contrapeso ao próprio Estado. Quando há uma separação de fato entre Estado e sociedade civil, como

7 Deve-se ressaltar que, para Fraser (1996), os contrapúblicos subalternos não são necessariamente virtuosos, e podem ser, inclusive, anti-democráticos e anti-igualitários. Eles emergem em resposta a exclusões dentro dos públicos dominados, e ajudam a expandir o espaço discursivo.

8 Para Avritzer e Costa (2004, p. 713), as críticas de Fraser ao modelo discursivo de Habermas “implicam a necessidade de construir estruturas específicas de captação dos interesses públicos subalternos”.

desejado pela concepção burguesa, ocorre o que a autora chamou de *público fraco*, cujas práticas deliberativas consistiriam exclusivamente na formação de opinião e não incorresse em decisão administrativa. Por outro lado, há o que ela chamou de público forte, que são aquelas instâncias discursivas que englobam tanto formação de opinião como tomada de decisão. O exemplo clássico seria o Parlamento, que constitui em uma arena discursiva legalmente instituída com poder decisional, e por ser considerada a *casa do povo*, não apresenta uma linha nítida separando sua natureza de sociedade civil e de Estado. Para Fraser (1999, p. 76), “uma concepção de esfera pública que requer uma forte separação entre sociedade civil e Estado estará inapta a imaginar formas de autogestão, coordenação inter-públicos e transparência política, que são elementos essenciais para a democracia e a construção de uma sociedade igualitária”.

De forma sumarizada, Avritzer e Costa (2004, p. 711) afirmaram que, para Fraser:

[...] a ideia de uma esfera pública nacional única e abrangente não considera as relações assimétricas de poder que marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas. Ou seja, em sua própria formação, a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que serão efetivamente ouvidos e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos *a priori* da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado. Os contrapúblicos subalternos, ao denunciarem os “vícios de origem” dos espaços públicos nacionais, constituem, por isso, forças não de desestabilização, mas de democratização e ampliação da política nacional.

Em suas obras mais recentes, Habermas buscou dialogar com essas e outras críticas sobre sua teoria. O autor admitiu a existência de estruturas desiguais e hierárquicas no âmbito da esfera pública contemporânea, e que os atores se aproveitam de posições privilegiadas quanto a recursos, acesso a informações e capacidade de associação para manterem suas relações de poder na sociedade. Outro aspecto admitido pelo autor diz respeito à multiplicidade de esferas

públicas, no sentido de garantir maior acesso por parte de diferentes públicos. Com isso, a esfera pública seria a junção de uma série de instâncias participativas sobrepostas, de públicos diferenciados, que apresentam algum ponto em comum, como no caso de esferas religiosas, literárias, acadêmicas, esportivas, etc. Segundo o autor, “apesar dessas diferenciações, as esferas públicas parciais, constituídas através da linguagem comum ordinária, são porosas, permitindo uma ligação entre elas” (Habermas, 2003, p. 107).

Mais recentemente, Andrew Arato e Jean Cohen contribuíram na reformulação do conceito de sociedade civil, constituindo a sua base teórica a partir dos avanços e da reapropriação de categorias centrais ao programa de pesquisa de Habermas. Os autores redefiniram a sociedade civil de modo a “sistematizar o crescente uso do termo nas últimas décadas, a repensar problemas históricos particulares e a possibilitar a pesquisa empírica” (Lavalle, 1999, p. 128).

Para Luchmann (2002), a reformulação do conceito de sociedade civil por Cohen e Arato se inseriu no debate sobre a emergência de uma *multiplicidade de manifestações coletivas* que desencadearam em processos de redemocratização nos diferentes contextos sociais, com atenção especial às transformações que vinham vivendo os países do leste europeu a partir dos anos 1980. O questionamento dos regimes autoritários nesses países foi acompanhado de novas demandas sociais de participação, que permitiram um olhar diferenciado para a esfera da sociedade civil, entendida a partir da discussão de associações igualitárias e democráticas, que atuam no espaço público. Nesse sentido, ainda que articulado às lógicas do Estado e do mercado, a sociedade civil assume uma posição de destaque enquanto espaço de expansão ou adensamento da democracia.

Sob essa perspectiva, os movimentos sociais ganham maior destaque ao exercerem uma função essencial como elemento dinâmico de um processo que pode realizar os potenciais positivos das sociedades civis modernas. Por isso, Cohen e Arato (1994) defendem a relevância da interação conceitual entre movimentos sociais e sociedade civil, no sentido de vincular os movimentos sociais a instituições que poderiam se localizar tanto na esfera privada quanto na pública, no intuito de bloquear ações por parte do mercado e do

Estado que ferisse interesses manifestados pela sociedade civil. Para uma ação dessa natureza, Cohen e Arato propuseram um conceito de sociedade civil que reforçasse a prática política dos movimentos sociais.

É justamente na consideração de uma função mais proativa por parte da sociedade civil que reside uma importante diferença na construção teórica de Cohen e Arato com a de Habermas. Segundo Avritzer (1994, p. 222), enquanto a teoria habermasiana confere apenas “táticas defensivas do mundo da vida em relação ao sistema”, a de Cohen e Arato busca “constituir a sociedade política e econômica enquanto um instrumento ofensivo da sociedade civil contra a sua própria colonização pelo sistema”.

Pode-se então sintetizar a noção de sociedade civil em Cohen e Arato como um projeto emancipatório contemporâneo com base na ação comunicativa, que atua a partir de espaços de mediação institucionalizados socialmente. Para os autores, os esforços analíticos devem seguir no sentido de construir uma “concepção da sociedade civil que possa refletir na essência das novas identidades coletivas e articular os termos dentro dos quais os projetos baseados em tais identidades podem contribuir para a emergência de sociedades mais livres e democráticas” (Cohen e Arato, 1992; *apud* Lavalle, 1999, p. 134).

A consolidação de uma nova matriz teórica sobre a sociedade civil, trazida por Cohen e Arato, salientou “o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade” (Lavalle, 2003, p. 92), evidenciado pela multiplicação de formas inéditas de representatividade e pela emergência de um repertório de atividades participativas no desenho de políticas públicas (Bonifácio e Castro, 2017). Dessa forma, a contribuição trazida por essa literatura foi incorporar aos estudos da democracia as práticas cotidianas dos atores sociais e seus efeitos políticos, considerando para fins analíticos as possibilidades de transformação pela via da ação social, em vez de seguir centrado no entendimento meramente institucional da política e suas *instituições democráticas*, tais como as eleições livres, direitos civis garantidos, atividade parlamentar livre, entre outras.

Com base nessas colocações, Lavalle (2003, p. 97-103) definiu

a *nova sociedade civil* como uma “trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos para ventilar e problematizar questões de interesse geral”, a partir dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida e orientados por critérios territoriais, temáticos e plurais. Sua constituição pode ser compreendida em um contexto de “cristalização de iniciativas de mobilização e articulação social que elevariam a certo patamar de efetividade os anseios da população”.

Porém, essa abordagem também confere à sociedade civil um aspecto nebuloso, à medida que não deixa um liame claro sobre o que pode ou não ser incluído nela, já que somente se enquadram nesses parâmetros associações não-estatais e não-econômicas e de base voluntária. Perdem espaço, portanto, outras formas tradicionais de organização, como sindicatos, partidos, igrejas, cooperativas, entre outras, de modo a estruturar uma matriz analítica tripartite, onde se diferencia as organizações componentes das esferas pública, estatal e econômica. Lavalle (2003) também acrescentou que tal caráter analítico pode acarretar em uma atenção demasiada quanto aos espaços das discussões, muitas vezes marcadas pelo pragmatismo e maniqueísmo entre sociedade civil e Estado, em vez dos próprios atores, ao despir-lhes de seus particularismos em nome do interesse e do consenso geral.

3. GLOBALIZAÇÃO E A TRANSNACIONALIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Como visto na seção anterior, as grandes transformações no cenário geopolítico a partir dos anos 1980 foram acompanhadas por uma reconfiguração do conceito de sociedade civil, dada a emergência de novas formas de organização social e fluxos comunicativos em um cenário de reestruturação das instituições democráticas em diversas partes do mundo, em especial no Leste Europeu e na América Latina.

Paralelamente, observou-se também um processo de mundialização do capital e homogeneização das instituições econômicas na perspectiva de determinar um novo estágio de *governança global*.⁹

⁹ Segundo Barros (2011, p. 303), a concepção de governança global está associada

Como resultado, houve uma alteração significativa de perspectiva sobre a ação coletiva no mundo atual, ao induzir a uma crescente interdependência, interconexão e inter-relação dos Estados e dos povos (nações, etnias, grupos sociais e indivíduos) de maneira complexa em todo o planeta, por meio de uma série de arranjos geopolíticos, comunicacionais, culturais e sociais. Tal cenário propiciou ainda uma ampliação do escopo analítico das ciências sociais em geral, envolvendo discussões que perpassam por temas como desenvolvimento, multilateralismo, democracia e cidadania em escalas que transcendem os limites físicos do Estado-Nação (Barros, 2011; Garretón, 2002).¹⁰

Nesse sentido, a globalização pode ser entendida como um fenômeno multidimensional que caracteriza uma fase de acelerada transição da sociedade e requer um particular esforço conceitual para sua compreensão. Para Serbin (1997), a fase recente de desenvolvimento do capitalismo global se articula em três componentes centrais: *i*) o mercado como diretriz reguladora crescente da dinâmica da economia mundial; *ii*) o Estado-Nação como ator protagônico de um sistema internacional; e *iii*) a emergência de uma sociedade civil transnacional, identificada com o surgimento, desenvolvimento e crescente influência de um conjunto de atores sociais de caráter transnacional.

Sobre este último componente – a sociedade civil transnacional – as agências de cooperação internacional assumem posição de destaque. Barros (2011, p. 305) apontou quatro tipos mais relevantes entre tais agências: *i*) agências de cooperação multilateral (AM); *ii*) agências financeiras de cooperação multilateral (AFM); *iii*) agências de cooperação bilateral (AB); e *iv*) agências de cooperação não governamental (ANG). Ainda segundo a autora:

[...] as agências de cooperação internacional promovem determinados sentidos de crise, modelos de assistência, de desenvolvimento e projetos de sociedade, combinando empréstimos, doações,

“a outras correlatas, como *sociedade civil transnacional* e *sociedade civil global*, cujos atores exercem e/ou buscam exercer a *cidadania transnacional* ou *cidadania global*, que transcendem os parâmetros clássicos do Estado-Nação e as possibilidades de identidade e coesão circunscritas ao nacionalismo”.

10 A própria noção de cidadania, enquanto relação jurídica entre o indivíduo e a política, também passou a não ser mais ancorada em termos da dimensão do Estado-Nação, caminhando em direção a “cidadania transnacional”, ligada a temáticas diferenciadas, como direitos humanos e questões ambientais, que se fundamenta por meio de redes e organizações sociais (Sassen, 2002).

condicionalidades e referenciais normativos e programáticos para os países beneficiários. Elas são responsáveis, segundo os diferentes tipos, por políticas e estratégias que, associadas a grandes fluxos de capital financeiro e técnico, orientam e apoiam planos e ações em inúmeros países, de modo a influenciar processos sociais, econômicos, culturais, ambientais e institucionais, em âmbitos nacional e subnacional.

O novo marco que enquadra, portanto, essa dinâmica entre mercado, Estado e sociedade civil a nível global apresenta fronteiras muito tênues e difusas entre o plano internacional e o doméstico, possibilitando que grandes corporações financeiras transcendam seus limites territoriais e exerçam pressões decisivas sobre as políticas públicas de outros países. Além disso, tendem a questionar crescentemente a soberania dos Estados-Nação e a restringir sua capacidade de governo no âmbito doméstico, sobretudo no tocante a novas regulações na tentativa de controlar seus fatores financeiros, comerciais e produtivos.

Por outro lado, todo esse processo faz emergir também um grupo considerável de atores e redes sociais de caráter transnacional que visam adquirir um maior protagonismo sobre as políticas públicas que também transcendem o espaço do Estado-Nação. São atores e redes não estatais envolvidos em um amplo espectro de organizações humanitárias, religiosas ou profissionais, que visam promover temas globais específicos em torno do desenvolvimento, meio ambiente, direitos humanos, entre outros, muitas vezes esses atores de personalidade contra-hegemônica (ex.: Amnistia Internacional, o Greenpeace, Oxfam, etc.). Eles buscam influenciar por meio da mobilização e da opinião pública muitas das decisões políticas que emanam da articulação entre Estados, organismos econômicos multilaterais e corporações transnacionais. Segundo Serbin (1997, p. 4):

[...] suas características definidoras referem-se a seu caráter de organizações formais, com continuidade institucional; que aspiram a autogovernar-se com base em regras de funcionamento próprias; que têm caráter privado no sentido de serem autônomas com relação aos governos e carecem de condução ou direção na respectiva socie-

dade; que vinculam a organizações de vários países; que promovem uma gama de temas sociais; que não possuem fins lucrativos ou benefícios pecuniários; que têm basicamente objetivos, operações e conexões transnacionais.

Todo este complexo emaranhado de atores e organizações sociais articuladas em redes transnacionais, com reivindicações e interesses globais, mas também com raízes em reivindicações e interesses locais, abre espaço para a emergência de uma nova sociedade civil global que reproduz em suas interações os conflitos e contradições das sociedades domésticas das quais elas emergem.

Entretanto, a própria sociedade civil não constitui ou manifesta-se enquanto um ator homogêneo e unificado. Como bem enfatizou Gramsci, a sociedade civil é um campo de conflito entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas, mas no caso da sociedade civil global, o quadro se torna ainda mais complexo, pois tanto reproduz os conflitos e contradições das sociedades civis domésticas nas quais emerge, quanto cria novas contradições que refletem a dinâmica de poder a nível internacional envolvendo mercado e Estados-Nação. Portanto, em que pese as características relevantes que adquire uma nova sociedade civil global em interação com o Estado e o mercado, no contexto de um sistema internacional emergente sob o impacto da globalização, ela não estará isenta das complexidades e contradições introduzidas pela própria globalização.

No caso específico da América Latina e Caribe, para fazer frente à ameaça de marginalização por parte do sistema econômico internacional no tocante ao processo de globalização em curso, sobretudo a partir dos anos 1990, os países buscaram reativar e aprofundar processos de integração regional no intuito de fortalecer fluxos endógenos de investimentos e novas regras comerciais. Esperava-se com isso, no marco das políticas de ajuste neoliberais na região, sob efeito do Consenso de Washington e dos organismos financeiros multilaterais, promover um intercâmbio intrarregional mais ativo e uma inserção competitiva na economia mundial. Foi nesse contexto que surgiram algumas iniciativas para a institucionalização de acordos econômicos, constituindo-se desde acordos de livre

comércio e uniões aduaneiras até plataformas políticas regionais, tais como a formação do Mercosul, do grupo Andino, do Mercado Comum Centroamericano (MCCA), da Associação dos Estados do Caribe (AEC), entre outras. No entanto, esse processo de regionalização se desencadeou sem a participação ativa de outros atores da sociedade civil.¹¹

Em que pese esse “escanteamento” da sociedade civil organizada, o que se observa é que, desde o final dos anos 1980, uma infinidade de movimentos sociais e entidades não-governamentais têm ganhado peso significativo na defesa variados temas. Embora tenham sua gênese em características locais específicas, eles conseguiram em muitos casos romper as escalas nacionais e se ligarem a organizações de outros países da região em lutas políticas comuns. Esse fenômeno pode ser diagnosticado em temas como a luta pela terra e o direito ao território, a valorização da identidade indígena e de outros povos tradicionais, os direitos das mulheres, a luta contra a fome e pela segurança alimentar, a defesa da Amazônia e outras riquezas naturais da região, a valorização do trabalho autogestionário, entre outros temas. Tais organizações, por um lado, fazem uma crítica às formas clássicas de representação social, sobretudo os partidos políticos, e por outro, insistem na necessidade de avançar para além de uma democracia representativa, em direção a uma democracia de maior densidade participativa, abrindo espaço para novas formas de ação social e novos atores (Garretón, 2002; Lavalle, 2009). Dessa forma, toda essa mobilização proporcionou um arranjo social que serviu, de acordo com Serbin (1997), como semente para a emergência de uma sociedade civil regional.

O “rompimento” das escalas nacionais de atuação da sociedade acarretou no que Mato (2004, p. 67) chamou de “processos transnacionais de produção de representações de ideias da sociedade civil”. Ocorre, porém, que a configuração desses processos transnacionais de ativismo não ocorreu de maneira automática. Essa transferência de pautas comuns envolveu, segundo Tarrow (2005), quatro elementos dignos de destaque. Inicialmente, ocorreu uma “difusão”

¹¹ A exceção fica por conta da participação de organizações de trabalhadores em alguns casos, através de mecanismos de consulta ou por fóruns tripartites com a intervenção de governos e empresários.

de formas de atividades que podem ser adaptadas a uma variedade de situações sociais e nacionais. Mas isso não garante sua adoção, sendo preciso haver uma “corretagem” (*brokerage*) entre os atores originais e aqueles que adotam uma pauta, além da presença de uma “mobilização” de sucesso por parte de simpatizantes ou ativistas entusiastas. Por fim, há uma “certificação” por atores com autoridade no tema, ou ao menos que não haja uma tentativa exitosa de tentar deslegitimar a ação de um determinado grupo.

Com a emergência dessas novas arquiteturas de organização social, a sociedade civil latinoamericana passou então a exigir maior participação e um grau maior de *accountability* dos respectivos governos sobre um processo de tomada de decisões políticas. Juntamente com essas reivindicações, organismos internacionais como a ONU também passaram a pressionar sobre a abertura de canais de consulta e participação com a sociedade, além de promover a implantação de projetos de desenvolvimento local conjuntamente com ONGs e movimentos sociais (Serbin, 1997).

Apesar de governos e organismos intergovernamentais da região terem reagido inicialmente com reticência frente às reivindicações e propostas de ampliação dos mecanismos de representação e participação na definição e condução de políticas governamentais, a mobilização dos atores da sociedade civil regional impactou diretamente na opinião pública e na percepção quanto à necessidade de abertura de novas *instituições de deliberação participativa* (Silva, 2018). Paralelamente, grandes corporações e organismos multilaterais passaram a refazer suas próprias estratégias de atuação nos países da região, incorporando discursivamente a valorização da participação social como elemento fundamental para projetos apoiados na região.¹² Entretanto, a renovação discursiva dessas instituições – embora apresente elementos aparentemente comuns e consensuais em relação às pautas de ação de mobilizações sociais locais – se apresenta com base em projetos políticos distintos no contexto interno das disputas por projetos de desenvolvimento. A seção seguinte traz essa problematização.

¹² Barros (2011, p. 310) ressaltou que sempre “prevalece o princípio da liberdade e da autonomia dessas agências. São elas que definem suas próprias regras e mecanismos de regulação e controle, mediante acordos que estabelecem seus sistemas de direitos e deveres entre os participantes”.

4. REDES, INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS E DISPUTA POR HEGEMONIA

Além do processo de transnacionalização do ativismo civil, as transformações sociais e políticas na América Latina nos anos 1990 colocou a sociedade em meio a uma disputa de projetos antagônicos de desenvolvimento, embora comunguem de um campo retórico relativamente similar, fazendo uso de expressões idênticas (cidadania, participação, governança, democracia), mas com sentidos bem diversos no plano prático. Essa disputa ocorre justamente pelo fato de que, como lembra Avritzer (1996), a democracia não se dá em um vazio de poder. Ela surge em um contexto de luta por hegemonia, conforme expressa o instrumental gramsciano, que contrasta relações sociais hierárquicas com a insurgência de novos grupos que se organizam para vocalizar suas demandas, entre outros fatores que caracterizam o campo de disputa política em torno de um novo projeto de desenvolvimento com democracia.

Como ressaltado anteriormente, o retorno das instituições democráticas na América Latina trouxe ao cenário político uma grande diversidade de organizações sociais que passaram a atuar politicamente de maneira mais enfática na esfera pública com vistas a intervir diretamente nos rumos do desenvolvimento dos países, em contraposição ao caráter autoritário que caracterizou os projetos anteriores na região. Com isso, o *campo do desenvolvimento*¹³ passou a ser povoado por diferentes atores que representam variados setores sociais, com diferentes capacidades de poder e interesses, dentre os quais podem ser citadas: populações locais (elites locais e líderes de movimentos sociais); empresários privados, funcionários e políticos em todos os níveis de governo; pessoal de corporações nacionais, internacionais e transnacionais (diferentes tipos de empreiteiros e consultores); e pessoal de organizações internacionais de desenvolvimento (funcionários de agências multilaterais e bancos regionais).

¹³ “Bourdieu define um campo como uma série de relações e interrelações baseada em valores específicos e práticas que operam em dados contextos. Um campo é heterogêneo por definição; ele é feito de diferentes atores, instituições, discursos e forças em tensão. Dentro de um campo, tudo faz sentido em termos relacionais por meio de oposições e distinções. Estratégias de cooperação ou conflito entre atores determinam se uma doutrina particular é hegemônica, não obstante seus sucessos ou falhas” (Ribeiro, 2008, p. 110).

Segundo Ribeiro (2008, p. 113), as capacidades desses atores são determinadas através de “processos históricos de estruturação de redes”, onde os mais poderosos se “empenham na reprodução do campo como um todo, já que seus próprios interesses são intimamente conectados à existência do campo”. As redes, por sua vez, constituem-se enquanto sujeitos coletivos que, de maneira geral:

[...] existem como coalizões orientadas a uma tarefa que, uma vez completada, redundando no dismantelamento do grupamento *ad hoc*. Esse o motivo pelo qual as redes podem ser caracterizadas como atores pragmáticos, fragmentados, disseminados, circunstanciais e até voláteis. Sua força vem dessas características e de uma heterogeneidade que as capacita a estar à altura de um campo político e econômico variante, com mais eficácia do que atores tradicionais que, em geral, estão limitados pela necessidade de coerência e coesão internas em termos ideológicos, organizacionais e políticos (com os consequentes pesos institucionais e grandes investimentos de energia). A unidade aparente desses atores tradicionais serve como uma identidade externa que os qualifica como representantes de um segmento, uma corporação ou de interesses precisamente delimitados (p. 113).

Mesmo em estruturas diferenciadas de poder, as redes e articulações sociais contra-hegemônicas têm apresentado uma importante função “na proteção dos interesses de populações locais contra a grande quantidade de poder acumulado por instituições de desenvolvimento” (Ribeiro, 2008, p. 114). Destacam-se os chamados *atores nucleares*, caracterizados por Barros (1996) como aqueles com maior poder de influência na configuração de um campo. No caso do campo do desenvolvimento, podem ser considerados como atores nucleares a ONU, o Banco Mundial e algumas ONGs de maior influência internacional, sobretudo pelo seu poder que de orientar as ações políticas de organizações da sociedade civil por meio de condicionalidades de financiamento (Ribeiro, 2008; Barros, 2011), ou mesmo induzir a criação de novas organizações dispostas a submeterem-se a seus projetos, que acarretou na multiplicação das ONGs nos países em desenvolvimento (Anheier e Themudo, 2002).

Mato (2004) também abordou a influência do que ele chamou de *atores sociais transnacionais* na condução de projetos locais de desenvolvimento, os quais ele divide em quatro tipos, de acordo com o alcance geopolítico de suas práticas: atores globais; atores regionais transnacionais; atores nacionais; e atores locais.

Para Scherer-Warren (2011), apesar de toda a diversidade de origem e concepções de mundo dos atores envolvidos, as articulações em redes possibilitam maior empoderamento dos movimentos sociais, na medida em que acarretam a criação de espaços interorganizacionais, de trocas materiais e simbólicas, comunicação e debate, entre as bases das ações coletivas. Isso ocorre devido à existência de identificações possíveis e possibilidades de construção de pautas ancoradas em significados simbólicos e políticos similares. No entanto, essas relações travadas na construção de plataformas políticas comuns não são isentas de conflitos internos, já que a ação não necessariamente é planejada de maneira homogênea, mas complementar em torno de objetivos emancipatórios compartilhados. Com isso, o direito à diferença identitária e de valores torna-se elemento relevante a ser considerado em um projeto de desenvolvimento que reforce os mecanismos democráticos de representação e a construção de uma cidadania inclusiva, a partir de uma:

[...] plataforma de direitos humanos que respeite ou consolide os “direitos tradicionais” das populações subalternas e que inclua medidas reparadoras de suas condições históricas de sujeitos discriminados, sem que se utilize de políticas meramente assistencialistas ou clientelistas, mas que busque recuperar a história, a cultura, as vozes, os desejos e os projetos das populações subalternas e socialmente excluídas (Scherer-Warren, 2011, p. 25).

Além da formação das redes como mecanismos de empoderamento e atuação sinérgica das organizações da sociedade, Lavalle e Vera (2010) enfatizaram o amplo *repertório de inovações democráticas*¹⁴ no período recente na América Latina, em complemento aos

¹⁴ Lavalle e Vera (2010) entendem por inovação democrática o processo de criação institucional que vai além da promulgação de formas de participação cidadã direta como plebiscito, referendo e iniciativa popular, e no qual se articulam modalidades contínuas de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo.

canais tradicionais de participação e representação presentes no Poder Legislativo, também caracterizadas por Silva (2018) como *instituições de deliberação participativa*. Essas inovações institucionais estendem o poder de deliberação da esfera pública e contemplam diferentes arranjos participativos, tais como: instâncias colegiadas para a definição e fiscalização de políticas, eleição de prioridades e planejamento do gasto público, conselhos e comitês participativos em diferentes escalas da administração pública, ouvidorias, entre muitos outros casos, que se diferenciam no tocante ao contexto específico de cada país.

Esse processo, inserido em uma disputa mais ampla de poder político no cenário pós-redemocratização na América Latina, resultou em uma nova matriz semântica de linguagem no campo da gestão pública que envolve temas como cidadania, governança, transparência, controles democráticos, prestação de contas, etc., em um processo também conhecido na literatura como *accountability societal* (Silva, 2017).

No entanto, é justamente no âmbito desse campo de inovações democráticas em vários países latinoamericanos, enfatizando a valorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade, que se ocultam discrepâncias profundas nos *projetos políticos* subjacentes.¹⁵ Dagnino (2004) classificou esse processo como uma *confluência perversa*, onde embora haja um discurso aparentemente homogêneo, há diferenças relevantes entre projetos em disputa. Para Dagnino, Olivera e Panfichi (2006, p. 14), há projetos orientados para a participação como modo de assegurar a governabilidade, enquanto outros apelam ao predomínio do técnico-gerencial e da despoliticização expressa. A esses dois tipos de projetos os autores denominam de *projeto democrático-participativo* e *projeto neoliberal*.¹⁶

O projeto neoliberal despontou como hegemônico em praticamente toda a América Latina no início da redemocratização na região, a partir dos anos 1980. Suas diretrizes marcam um fino ajuste entre

¹⁵ Para Dagnino, Olivera e Panfichi (2006, p. 38), “um projeto político consiste em uma matriz de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” que compartilham intencionalmente dessa matriz.

¹⁶ Os autores tratam de um terceiro projeto, o *projeto autoritário*, que não entra no escopo deste trabalho que visa tratar somente das diferentes concepções em torno da concepção de democracia.

condução de agregados macroeconômicos e organização político-gerecncial interna, onde o Estado é visto como sinônimo de ineficiência, devendo, portanto, ser reduzido ao mínimo possível. Para isso, são planejadas privatizações tanto do patrimônio econômico estatal quanto das próprias políticas públicas, por meio da corresponsabilidade entre governo e sociedade na condução das ações governamentais. Nesse cenário, as organizações da sociedade civil são valorizadas como componentes de um bloco diferenciado em relação ao Estado e às empresas, denominado de *Terceiro Setor*, de conteúdo político difuso. Nele atuam diversas organizações de caráter não-lucrativo, formadas voluntariamente e instigadas a atuarem em demandas sociais específicas (educação, saúde, meio ambiente, proteção aos animais, etc.), sem uma ligação com a totalidade da questão social (Mato, 2004; Gohn, 2007).

Bresser-Pereira e Grau (1999) denominaram tais ações de *serviços públicos não-estatais*,¹⁷ que se constitui em uma forma de prestação privada de serviços de interesse público com controle e financiamento do Estado, financiamento este que seria disputado pelas organizações da sociedade civil. O Terceiro Setor seria, na opinião dos autores, o *setor produtivo público não-estatal*, onde se desenvolveria *circuitos virtuosos* entre Estado, mercado e sociedade. Esses vínculos se formalizariam por meio do *contrato de gestão*, instrumento pelo qual o Estado controla e avalia a execução de uma política pública por uma organização social. Nele são expostos valores a serem repassados, público beneficiário, produtos a serem elaborados, contrapartidas, prazos e responsáveis legais pelo contrato.

No entanto, além de seu viés tecnocrático, a ideia de participação no projeto neoliberal é restrita e instrumentalmente normativa, não considerando os interesses políticos no seio do próprio Terceiro Setor. Segundo Dagnino, Olivera e Panfichi (2006, p. 22), a sociedade civil perde a capacidade e o sentido de crítica que lhe é atribuído pela literatura, restando apenas seu caráter colaborativo, “em uma nova visão homogeneizante, cujo efeito é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece da cena”.

17 Segundo Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 16), a expressão “público não-estatal” trata sobre as organizações ou formas de controle voltadas ao interesse geral, por isso são “públicas”; e são não-estatais porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais.

A mesma perspectiva pode ser observada no cenário das relações de cooperação internacional, onde Barros (2011, p. 312) ressaltou que:

A participação da sociedade civil é tratada pelas agências de cooperação multilateral, sobretudo pelas financeiras, norteadas mais explicitamente por modelos neoliberais de governança, segundo um sentido mais instrumental e distanciado do sentido de cidadania pressuposto pela noção de *accountability* pública assumida em maior ou menor medida por essas mesmas agências. Em suma, para algumas agências, a participação é apenas um meio e não um fim em si mesmo, ou seja, os compromissos com a participação não se vinculam a esforços por democratização.

Já o projeto democrático-participativo diferencia-se do anterior por seu caráter de intensificação da democracia no estabelecimento da relação entre Estado e sociedade civil, não se atendo somente aos limites da participação em processos eleitorais. Ele ganhou maior presença na região com a vitória de governos de centro-esquerda em países importantes na região, como Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela, em fins dos anos 1990 e início dos anos 2000. Um ponto central desse projeto é o fortalecimento de diferentes arranjos de democracia participativa, “cujo fundamento é a ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos [...] e vigilância do exercício do governo” (Dagnino, Olivera e Panfichi, 2006, p. 18).

Enquanto o projeto neoliberal aborda a participação popular a partir de uma concepção instrumental, no intuito de reduzir o espaço de atuação do Estado por meio da transferência de suas responsabilidades para organizações da sociedade civil e do setor privado, supostamente mais eficientes e mais ágeis na gestão, o projeto democrático-participativo volta-se a problematizar uma visão dicotômica entre sociedade e Estado sob uma nova perspectiva para os padrões latinoamericanos. Isto é, ele se desenvolve a partir da tentativa de recuperação das *capacidades estatais* de promoção do desenvolvimento, tendo a sociedade civil a incumbência de acompanhar e participar na indicação das prioridades, com a institucionalização de interfaces socioestatais deliberativas em diversos setores da ação governamental (Evans, 2011; Pires e Gomide, 2014).

Outro ponto referente ao projeto democrático-participativo é o reconhecimento da heterogeneidade da sociedade civil, abarcando atores de diversas naturezas, que podem assumir uma pluralidade de formatos institucionais, tais como: sindicatos, associações, redes, fóruns, etc. O conflito também é tido como elemento presente na esfera pública, fruto da própria multiplicidade de interesses que permeiam a sociedade civil e sua relação com Estado e mercado (Silva, 2018). Por outro lado, busca-se quebrar também a visão do Estado como bloco homogêneo e indiferenciado, cuja heterogeneidade pode ser percebida em sua estrutura tanto no plano vertical, onde devem ser considerados os níveis de governo (federal, estadual, municipal); quanto no horizontal, que tem a ver com existência dos três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), além da crescente presença de entidades autônomas ou de organismos públicos descentralizados.

Sob essa perspectiva, a participação é considerada também como um valor em si mesmo, pois representa uma conquista social histórica (Demo, 1996). Ou seja, o princípio da participação é assumido como “veículo por excelência da inclusão política entendida como um dos pilares normativos da democracia” (Lavalle e Vera, 2010, p. 30), possibilitando a abertura de espaços institucionais nos quais “as vozes de camadas subalternas comecem, ainda que com dificuldades, a ter algum eco para além de seus territórios” (Scherer-Warren e Luchmann, 2011). Com isso, é possível apontar uma diferença fundamental quanto aos significados e motivações da participação da sociedade civil entre esses dois projetos políticos em disputa no contexto de consolidação de um modelo democrático de desenvolvimento na América Latina. De um lado, no plano normativo neoliberal, há uma “mera ação presencial, de audiência passiva e receptiva, planejada e enquadrada por estruturas hierárquicas de poder e regulação, como um meio de administração de conflitos e de coesão social”; de outro, há “a tentativa de resgate do poder de ação direta e indireta dos cidadãos nos processos decisórios, que poderia compreender o sentido de democracia deliberativa” (Barros, 2011, p. 317).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tratou de abordar as diferentes abordagens sobre sociedade civil e sua relevância analítica no processo recente de re-democratização nos países latinoamericanos. Como visto, a evolução conceitual de sociedade civil e esfera pública está muito imbricado com os grandes acontecimentos políticos e econômicos nas décadas finais do século XX, que trouxe para o debate uma carga extensa de novos fatores analíticos. A sociedade civil passou a ser entendida cada vez mais pela diversidade que ela envolve, desde sua denominação mais abstrata até a própria ação, que se consolida em múltiplas estratégias, interesses e formatos institucionais, em uma disputa constante por hegemonia traduzida em termos de diferentes projetos políticos. A análise da transnacionalização operativa dessas categorias conceituais permitiu um melhor entendimento a nível regional das forças sociais que se mobilizam em torno de interesses particulares.

De acordo com o debate aqui empreendido, a América Latina vem experimentando profundos processos de disputas e transformações políticas desde as últimas décadas do século XX. Muitas são as causas políticas determinantes desse processo, que emergem com base na ação de diferentes atores sociais. Para tornar o entendimento dessas transformações ainda mais complexo, todos esses arranjos em torno do Estado e da sociedade civil são cada vez mais influenciados por macro-processos em escala internacional, típicos tanto do capitalismo globalizado como das lutas contra-hegemônicas que também transcendem fronteiras e formam redes em torno de bandeiras comuns.

Nesse sentido, o processo de (re)democratização na América Latina, que permitiu uma reativação do associativismo civil e das lutas sociais na região, pode ser examinado em função da mudança de atitudes no comportamento e de quadros interpretativos dos atores e movimentos sociais que vão além das relações institucionalizadas entre Estado e sistema político, mediatizadas pelo processo eleitoral, embora ainda em diferentes estágios entre os países. Em geral, esse processo pode ser caracterizado por uma disputa entre diferentes projetos e concepções em torno da consolidação da democracia e da própria noção de Estado democrático.

Ancorando-se na literatura consultada, a análise do cenário latinoamericano permitiu observar a materialização de dois projetos paradigmáticos, que mesmo fazendo uso de uma estrutura discursiva semelhante na definição de conceitos centrais, revelam-se distintos. O projeto democrático-participativo é caracterizado pelo aprofundamento da densidade democrática, contrapondo-se aos limites atribuídos à democracia representativa como forma privilegiada de relação entre Estado e sociedade. Nele a participação é vista como instrumento da construção de maior igualdade, pois a partir dela se pretende a formulação de políticas públicas. Por outro lado, embora acompanhado por um discurso participacionista de revalorização simbólica da sociedade civil, o projeto neoliberal se caracteriza por uma concepção instrumental da participação, voltada à redução da atuação do Estado por meio da transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado, sem considerar as assimetrias de poder e de interesses coletivos que a caracterizam.

A abordagem da disputa entre projetos políticos suscita, portanto, reconhecer o caráter heterogêneo tanto da sociedade civil quanto do Estado, os quais também apresentam disputas internas por hegemonia e comportam, por sua vez, diferentes modelos interpretativos para um processo de desenvolvimento na região. Essas disputas, por sua vez, se tornam bastante evidentes na condução das agendas de governo, que se estruturam de acordo com as coalizões que ascendem ao poder, como demonstram as alterações recentes na dinâmica política de alguns países latinoamericanos. O próprio cenário de retorno a uma instabilidade democrática na região, dessa vez por outros fatores que não a via dos golpes militares dos anos 1960/70,¹⁸ abre novas e instigantes possibilidades de pesquisa para compreender as novas imbricações de interesse na luta por hegemonia.

¹⁸ Pode-se citar como exemplo os casos de Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016), Bolívia (2019) e Peru (2020).

REFERÊNCIAS

- ACANDA, J. L. Movimentos sociais y ciudadanía democrática. In: PEREIRA, P. A. P. (Org.). *Política social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2009.
- ANHEIER, H.; THEMUDO, N. Organizational forms of global civil society. In: GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut K. (Eds.) *Global civil society*. Oxford University Press, Oxford, UK, 2002.
- ARATO, A. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. Conferência. *Anais do XVIII Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 1994.
- ARATO, A.; COHEN, J. L. Teoria social e sociedade civil. In: AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1994.
- AVRITZER, L. Além da dicotomia Estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. *Revista Novos Estudos*, nº 36, 1994.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*, v. 47, nº 4, 2004.
- BARROS, F. L. Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional – a experiência brasileira. *Revista Sociedade e Estado*, v. 26, nº 2, 2011.
- BARROS, F. L. Ambientalismo, globalização e novos atores sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 11, nº 1, 1996.
- BOBBIO, N. *Gramsci e o conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- BONIFÁCIO, R.; CASTRO, M. M. Mapeando a participação política nas Américas e no Caribe: discussão conceitual e aproximações empíricas. *Revista Sociedade e Cultura*, v.20, n.2, 2017.
- BORÓN, A. No hay democracy posible bajo el capitalismo. In: PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: UnB, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. *O público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político*. Rio

- de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1981.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política e Sociedade*, v. 3, nº 5, 2004.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Coords.). *La disputa por la construcción democrática en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Editora Cortez, 1996.
- FRASER, N. Rethinking the public sphere. In: CALHOUN, Craig. *Habermas and the public sphere*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1999.
- GARRETÓN, M. A. La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, nº 76, Santiago de Chile, 2002.
- GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. (v.2). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. Uma conversa sobre questões da teoria política. *Revista Novos Estudos*, nº 47. São Paulo, 1997.
- LAVALLE, A. G. Crítica ao modelo da sociedade civil. *Lua Nova*, nº 47, 1999.
- LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos Cebrap*, nº 66, 2003.
- LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. Posiciones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: VERA, E. I.; LAVALLE, A. G. (Coords.). *La innovación democrática em América Latina. Tramas e nudos de la representación y el control social*. México: Ciesas; Universidade Veracruziana, 2010.
- LOSEKANN, C. A esfera pública habermasiana e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. *Revista Pensamento Plural*, nº 4, 2009.

Sociedade civil, transnacionalização e projetos políticos na América Latina no contexto da disputa por hegemonia

- LUCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Cadernos de Pesquisa PPGSC/UFSC*, 2002.
- MATO, D. (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central del Venezuela, 2004.
- RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Revista Novos Estudos*, nº 80, 2008.
- SANTOS, B. S. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SASSEN, S. Towards post-national and denationalized citizenship. In: ISIN, Engin; TURNER, B. *Handbook of citizenship studies*. Sage, 2002.
- SERBIN, A. Globalización y sociedad civil en los procesos de integración. *Nueva Sociedad*, nº 147, 1997.
- SHERER-WARREN, I. Para uma abordagem pós-colonial e emancipatória dos movimentos sociais. In: SHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. (Orgs.). *Movimentos sociais e participação*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011.
- SILVA, S. P. *Accountability e democracia: aproximações conceituais, estratégias e limites para o contexto latinoamericano*. Mimeo, 2017.
- SILVA, S. P. *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa*. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).
- TARROW, S. *The new transnational activism*. Cambridge University Press, 2005.