

# SEM PENA NEM GLÓRIA

## O DEBATE SOBRE A SOCIEDADE CIVIL NOS ANOS 1990

Adrián Gurza Lavallo

### RESUMO

Este artigo apresenta uma interpretação do debate brasileiro sobre a nova sociedade civil transcorrido nos anos 1990, examinando as características e limites da literatura sociológica que investiu na formulação de uma categoria normativa da sociedade civil, capaz de alicerçar reflexões teoricamente consistentes acerca do papel emancipatório de um certo conjunto de novos atores sociais. Recentemente os termos desse debate assumiram um registro menos sobrecarregado de expectativas e exigências teóricas sobre aqueles atores e mais voltado à análise de espaços institucionais de encontro entre a sociedade civil e o Estado, mas tal deslocamento de perspectiva não se fez acompanhar de uma discussão que explicitasse os motivos que animaram o abandono dos pressupostos daquela literatura.

*Palavras-chave: sociedade civil; espaço público; teoria social brasileira.*

### SUMMARY

This article presents an interpretation of the Brazilian debate on the new civil society during the 1990's, examining the features and limits of a sociological literature which has attempted to formulate a normative category of civil society, that could able to sustain theoretically informed reflections about the emancipatory role of certain new social actors. Recently, such debate has assumed terms less stressed by theoretical expectations and requirements towards such actors, and more engaged in analyzing institutional spaces where civil society meets the state. Nevertheless, such change of perspective has not been followed by a discussion that could disclose the reasons for departing from the suppositions of that literature.

*Keywords: civil society; public space; Brazilian social theory.*

Na América Latina, as análises sociológicas dos anos 1990 acerca das transformações na ação social após os processos de abertura política foram realizadas, em boa medida, a partir de amplo consenso em torno do robustecimento do papel democratizador das associações civis, equacionado por meio de teorizações normativas sobre a (nova) sociedade civil. Em última análise, tratou-se das repercussões locais de amplos debates internacionais que conquistaram posições hegemônicas nos campos da sociologia e da filosofia política, em particular nas teorias do espaço público, da ação social e da democracia. Diversos autores discerniram, aqui e alhures, a emergência de novos atores civis autônomos, de um associativismo cívico cujas qualidades encerrariam promissoras conseqüências: arraigados no tecido social e destinados a elucidar publicamente questões relevantes para

o conjunto da sociedade, eles escapariam à órbita dos interesses particularistas inerentes à política e à economia, preservando todavia a capacidade de instar a esfera política a atender seus reclamos legítimos. Assim, o agir incessante e pulverizado dos inúmeros atores da (nova) sociedade civil animou a renovação de discursos emancipatórios, cujos diagnósticos apontaram a democratização da democracia e a ampliação do espaço público pela mobilização social autônoma.

São bem conhecidos os autores que realizaram as principais ou mais influentes contribuições teóricas para atualizar a idéia de sociedade civil sob nova definição. Ainda que o próprio conceito conte com secular tradição, cristalizada em mais de uma linhagem da filosofia política moderna, as energias de sua nova pujança conceitual responderam originariamente ao debate que acompanhou as intensas mudanças nos países do Leste Europeu, em particular na sociedade polonesa da segunda metade da década de 1970. Trata-se dos trabalhos de Jean Cohen e Andrew Arato, cuja formulação mais elaborada encontrou alicerces na crítica e reapropriação de categorias centrais ao programa de pesquisa de Jürgen Habermas.

No Brasil, a idéia de sociedade civil tem sido corrente no debate político e nos estudos acadêmicos pelo menos desde o fim dos anos 1970, tornando-se mais ostensiva sua utilização ao longo do decênio seguinte. Na década de 1990, porém, ela foi investida de especificações conceituais a tal ponto restritivas que suas semelhanças com as definições das décadas anteriores são quase apenas nominais. Contudo, e a despeito de interpretações mais ponderadas, houve continuidade notável em outros planos: a literatura dos anos 1990 sobre a sociedade civil incidiu no prolongamento de certos "consensos fáceis" — para lançar mão da feliz fórmula cunhada por Gabriel Cohn<sup>1</sup> — gerados no contexto dos esforços políticos e intelectuais contra a ditadura militar e acolhidos e sistematizados na produção acadêmica sobre os movimentos sociais. Esses consensos assumiam a coincidência entre a esquerda, a ação social e a razão, confrontadas à barbárie do poder. Nos anos 1990 os atores sociais e os conflitos foram elaborados em registro menos premido pelas circunstâncias, é claro, mas as altas expectativas depositadas nos movimentos sociais (já revisitadas e criticadas nos balanços dessa produção acadêmica) continuaram a ser postas, em maior ou menor medida, na perspectiva da emergência de uma nova sociedade civil.

Parece que o teor dominante da literatura sociológica sobre a ação social da década de 1990 finalmente cedeu a leituras mais nuançadas e, por certo, críticas ante os efeitos analíticos acarretados por uma concepção tão altamente estilizada e idealizada da sociedade civil. De forma discreta, o debate foi se deslocando para registros sensivelmente mais pragmáticos e menos ambiciosos quanto aos ônus das exigências normativas depositadas sobre os atores representativos da sociedade civil. O teor da discussão, hoje, salienta o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade, a relevância dos novos espaços de participação, o papel da sociedade civil no desenho de políticas públicas, a emergência de novas institucionalidades e a multipli-

(1) Cohn, Gabriel. "Razão e história". In: Vigevani, Tullo (org.). *Liberalismo e socialismo: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Unesp, 1995, pp. 29-36.

cação de formas inéditas de representatividade — mesmo que ainda em estado embrionário. Em vez de atores discutem-se espaços, e o lugar das distinções — por vezes maniqueístas — entre a sociedade civil e o Estado é ocupado por estudos empíricos sobre o papel de determinados atores da sociedade civil em ambientes institucionais específicos.

Um dos peculiares efeitos dessa gradual e silenciosa redefinição dos termos do debate é o fato de o esgotamento da agenda dos anos 1990 ter ocorrido "sem pena nem glória", isto é, sem uma produção de balanços equiparável àquela que marcou o abandono da literatura sobre movimentos sociais e, sobretudo — e neste ponto o contraste com a literatura de movimentos sociais também é notável —, sem ter deixado uma obra de referência obrigatória ou incontestada, capaz de condensar o conhecimento acumulado no período, de simbolizar seus melhores subsídios analíticos ou de balizar as análises da ação social dos anos vindouros.

Nas páginas que se seguem busca-se traçar uma interpretação abrangente do debate sobre a sociedade civil transcorrido nos anos 1990. O itinerário está organizado em quatro passos. Primeiro, situa-se a redescoberta da sociedade civil no contexto intelectual e disciplinar do que aqui é chamado de "retorno da sociologia" ao cenário do debate latino-americano. Segundo, examinam-se as peculiaridades do conceito de sociedade civil cunhado na década passada e seus efeitos restritivos sobre os atores empíricos ali "autorizados" a se tornar expressão da nova sociedade civil. Terceiro, analisam-se o papel normativo conferido a esses atores pela literatura e a reafirmação desse papel como elemento invocado para distinguir a nova sociedade civil de outras abordagens presentes no debate nacional. Por fim, apresentam-se algumas considerações críticas e aborda-se o deslocamento do debate sobre a sociedade civil, apontando-se os traços mais salientes da discussão deste início de década. A caracterização dos principais postulados em torno da nova sociedade civil recorre principalmente aos trabalhos dos autores mais influentes no período considerado: Sérgio Costa e Leonardo Avritzer. Entretanto, também serão considerados outros interlocutores que participaram do debate, sustentando posições em maior ou menor grau semelhantes<sup>2</sup>.

(2) Por exemplo, Ilse Scherer-Warren, Maria da Glória Gohn, Ana Amélia da Silva e Liszt Vieira, além de autores que contribuíram direta ou indiretamente ao debate a partir de posições críticas.

## O retorno da sociologia

A emergência da literatura sobre a nova sociedade civil, como perspectiva de interpretação dos dilemas enfrentados no processo de consolidação e ampliação da democracia, aparece vinculada àquilo que poderia ser denominado "retorno da sociologia" no âmbito do pensamento latino-americano. Após as repercussões das teorias do desenvolvimento cepalinas formuladas no final dos anos 1950, entre as décadas de 1960 e 80 foi sociológica a matriz a embasar boa parte dos desenvolvimentos das ciências sociais na região — por sinal preocupadas com a resolução dos entraves

legados por histórias nacionais repletas de iniquidade, hiperexploração e colonialismo, que emperravam a modernização das estruturas sociais<sup>3</sup>. De fato, tratou-se em boa medida de um pensamento não apenas acerca da modernização, mas ele mesmo modernizador, isto é, confiante nos efeitos incorporadores das mudanças em curso, na viabilidade da plena realização da "segunda abolição" graças ao profundo impacto da materialização da "ordem social competitiva" — para dizê-lo de forma exemplar com as palavras de Florestan Fernandes em meados da década de 1960<sup>4</sup>.

Não obstante o bom desempenho das estruturas produtivas, que passaram a multiplicar os milagres econômicos, os processos de industrialização e urbanização produziram resultados de integração socioeconômica muito aquém das expectativas e acarretaram novos problemas vinculados ao crescimento da pobreza, em termos da precariedade das condições de vida e da inserção econômica de crescentes camadas urbanas, avultadas ao ritmo da migração. Para além daquilo que poderia ser pensado como insuficiências do crescimento econômico, tratava-se mais exatamente de efeitos perversos da própria modernização<sup>5</sup>, cuja reflexão conceitual mais relevante foi elaborada no marco do debate sobre as implicações de uma eventual massa marginal — teoria da marginalidade —, ou seja, de um largo segmento populacional desnecessário à reprodução do capital<sup>6</sup>.

Cindidos seus vínculos com as teorias da modernização pelo mercado e ante a acentuação das tendências registradas na década anterior, o pensamento sociológico defrontou-se com interessante bifurcação nos anos 1980: de um lado, em continuidade com a tradição marxista, explorou as possibilidades da modernização pela via política, agora encarnadas em atores sociais inéditos — teorias dos movimentos sociais —, e de outro extremou sua crítica mediante o recurso a conceitos cunhados na sociologia clássica do século XIX para formular uma *sociologia da decadência* das sociedades latino-americanas, capaz de "delimitar conceitualmente o fenômeno histórico da dissolução social"<sup>7</sup> — "anomia", "desintegração", "pulverização", "atomização", "desequilíbrio", "instabilidade", "retraimento aos grupos primários", "ruptura de identidades" e "identidades restringidas" foram, entre outros, termos introduzidos por essa vertente para espelhar as manifestações da dissolução social<sup>8</sup>. Essa inflexão desencantada do pensamento latino-americano foi analisada por Sérgio Zermeno (autor, por sinal, do conceito de "identidades restringidas") em termos de uma "desorganização dos conceitos" paralela à desordem acarretada pelas profundas mudanças ocorridas nas sociedades do Cone Sul em meio aos "milagres" desenvolvimentistas<sup>9</sup>. Por sua vez, a problemática dos movimentos sociais foi equacionada em dois grandes marcos analíticos: as teorias da mobilização de recursos, dominantes na discussão anglo-saxônica, e as teorias do marxismo estruturalista e dos novos movimentos sociais (pós-industriais), hegemônicas nas formulações provenientes da Europa continental. Foram estas últimas que registraram maior presença no debate latino-americano<sup>10</sup>.

Entrementes, ante os exíguos incentivos de uma sociologia da autodissolução e sobretudo ante a incapacidade das teorizações sociológicas em

(3) Cf. Marini, Ruy M. "La década de 70 revisitada". In: Marini, Ruy M. e Millán, Mária (orgs.). *La teoría social latinoamericana: la centralidad del marxismo* (vol. III). México: Unam/El Caballito, 1995, pp. 17-41; Cueva, Agustín. "Reflexiones sobre la sociología latinoamericana". In: Marini, Ruy M. e Millán, Mária (orgs.). *La teoría social latinoamericana: textos escogidos* (vol. III). México: Unam/Cela, 1995, pp. 379-397.

(4) Fernandes, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes* (vol. 2). São Paulo: Ática, 1978 [1964], pp. 116-332. Outro autor altamente representativo desse momento é Gino Germani (cf. *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós, 1962, pp. 147-162).

(5) Sem dúvida, um trabalho emblemático nessa perspectiva foi o coordenado por Lúcio Kowarick e Vinícius Caldeira Brant: *São Paulo, 1975 — crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976, esp. pp. 21-61.

(6) As duas posições antagônicas nesse debate foram representadas de forma lúcida pelos trabalhos, hoje clássicos, de José Nun ("Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969; republicado como "La marginalidad en América Latina: el concepto de masa marginal" em Marini e Millán (orgs.), *La teoría social latinoamericana: textos escogidos* (vol. II), loc. cit., pp. 139-179) e Fernando Henrique Cardoso ("Comentários sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade". *Estudios Cerebrap*, nº 1, 1971, pp. 99-130), crítico das tendências "catastrofistas" anunciadas por Nun e da pertinência do seu conceito de massa marginal no âmbito de uma análise reputada marxista. Recentemente, José Nun retomou o tema em texto instigante: "O futuro do emprego e a tese da massa marginal". *Novos Estudos*, nº 56, março de 2000, pp. 43-63.

(7) Tironi, Eugenio. "Para una sociología de la decadencia: el concepto de disolución social". *Proposiciones* (Santiago), nº 12, dezembro de 1986, p. 12.

(8) Em 1989 Francisco Weffort lançou mão da sociologia da decadência para refletir acerca da "degenerescência das sociedades latino-americanas", adicionando às tendências de expansão da anomia nova hipótese inspirada nos arranjos emergentes na ordem interna-

cional: o bloqueio de perspectivas e o sentimento da perda de futuro nessas sociedades (cf. "A América Latina errada". In: *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992 [1989], pp. 35-62).

(9) Zermeño, Sergio. *La sociedad derrotada: el desorden mexicano del fin de siglo*. México: Siglo XXI/Unam, 1996, pp. 37-45. Cf. também, do mesmo autor, "Hacia una democracia como identidad restringida: sociedad y política en México". *Revista Mexicana de Sociología*, nº 2, 1987.

(10) Cf. Gohn, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997, pp. 211-223, 281-285. Para as duas vertentes do paradigma europeu, cf. Castells, Manuel. "Los movimientos sociales urbanos en la vía democrática al socialismo" (1979), Borja, Jordi. "Movimientos urbanos y cambio político" (1981). In: Bassols, Mario e outros. *Antología de sociología urbana*, México: Unam, 1988, pp. 777-783, 801-829; Touraine, Alain. "Os novos conflitos sociais — para evitar mal-entendidos" (1983), Melucci, Alberto. "Um objetivo para os movimentos sociais?". *Lua nova* (Cedec), nº 17, junho de 1989, pp. 5-18, 49-66.

(11) Costa, Sérgio. "La esfera pública y las mediaciones entre cultura y política: el caso de Brasil". *Metapolítica* (México), nº 9, janeiro de 1999, p. 95.

(12) Avritzer, Leonardo. "Um desenho institucional para o novo associativismo". *Lua Nova* (Cedec), nº 39, 1997, pp. 149-151. Cumpre recordar que no campo da ciência política as análises da institucionalização da democracia foram menos "otimistas" do que as da literatura das transições (cf. Limongi, Fernando. "Institucionalização política". In: Miceli, Sérgio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-95)*. São Paulo: Anpocs/Sumaré, 1999, vol. III, pp. 101-155).

voga para dar conta das transformações políticas que se alastraram pelo Cone Sul, foi outro pensamento que se tornou hegemônico, desta feita oriundo da ciência política: as teorias da transição democrática, que equacionaram em registro diferente a relação entre modernização e política. Com efeito, pouco preparado para esclarecer os caminhos pós-ditaduras mediante o redesenho de instituições políticas democráticas, quer pelo seu desencanto com as possibilidades da transformação social — no limite, até da existência civilizada do social —, quer pela sua vocação para a compreensão não-institucional da política, o pensamento sociológico assumiu pela primeira vez em décadas um papel secundário no debate internacional e particularmente no debate latino-americano.

Nesse quadro, não é de estranhar que a literatura dos anos 1990 sobre a nova sociedade civil tenha apresentado sua contribuição como ancorada no "retorno da sociologia", pois, aceitos de forma consensual tanto os serviços prestados pelas teorias da transição quanto o êxito dos processos de democratização dos regimes na América Latina, reivindicou-se que o olhar atento da abordagem sociológica tinha a capacidade de acusar os limites do entendimento meramente institucional da política, salientando as enormes pendências em termos de uma "democratização societal":

*Ao longo dos anos 1990 vai-se consolidando uma nova abordagem da democratização; esta, de natureza sociológica, refuta a homologação entre os processos de construção institucional e a democratização societal subentendida nas teorias da transição*<sup>11</sup>.

Por outras palavras, as transições deixaram incólumes certos traços pouco democráticos da política nas sociedades latino-americanas: fundamentalmente, segundo caracterização de Leonardo Avritzer, a altíssima continuidade dos interesses políticos dominantes nas velhas e indesejáveis práticas políticas e as abissais desigualdades de acesso ao poder, que perpetuavam o desequilíbrio nas "relações societárias"<sup>12</sup>.

Assim, o pensamento sociológico, não na sua vertente pessimista, mas em linha de continuidade com as teorias dos movimentos sociais, propôs-se a reabrir o caminho para a análise das possibilidades de transformação pela via da ação social, cujos atores e suas valiosas contribuições teriam sido relegados pelo confinamento da democracia aos estreitos marcos do arcabouço político-institucional. Nesse ponto houve ampla coincidência, como o indica a multirreferencialidade da seguinte passagem de Sérgio Costa:

*Alguns autores (dentre outros Alvarez, Dagnino, Escobar e Avritzer) mostraram que as teorias da transição, ao privilegiarem um conceito de democracia centrado unicamente na vigência de "instituições"*

*democráticas (eleições livres, direitos civis garantidos, normalidade da atividade parlamentar etc.), confinaram o estudo da democratização à esfera institucional, ignorando "o hiato entre a existência formal de instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos"*<sup>13</sup>.

Seja dito de passagem que, em perspectiva crítica semelhante, isto é, buscando alargar os conceitos além de sua dimensão político-institucional, as ciências sociais, e particularmente o trabalho sociológico, encontraram na questão da cidadania outra veia temática de rearticulação do pensamento. Há claros pontos de contato entre a "nova cidadania" — segundo denominação também cunhada para esse campo temático — e a nova sociedade civil, visto que o alargamento do conceito de cidadania faz-se de modo a considerar mudanças na sociabilidade, na cultura política, na definição de direitos, na constituição de atores sociais e, portanto, no deslocamento do foco conceitual da relação entre o Estado e o indivíduo para a incorporação da sociedade civil como protagonista inovadora dessa ampliação de fronteiras<sup>14</sup>. Com efeito, também a nova cidadania e seu amplo espectro de problemas e expectativas encontraram-se freqüentemente sob o risco de uma "inflação normativa" — para dizê-lo com a arguta expressão de Danilo Zolo<sup>15</sup>.

Em boa medida, o "retorno da sociologia" em moldes enfaticamente normativos constitui de fato uma resposta aos limites das teorias da transição, sem força heurística para equacionar os problemas mais abrangentes da democracia e até mesmo da política, irredutíveis à mera dimensão institucional do sistema político, embora esta seja condição *sine qua non* da própria democracia. Essa ênfase normativa também parece vinculada ao declínio da matriz teórica marxista, que no curso do terceiro quartel do século orientara seus esforços intelectuais no sentido de pensar a transformação social como projeto assentado em processos materiais e políticos de longo prazo. Independentemente da plausibilidade de tal auto-apresentação, confiante quanto às vantagens de seu enfoque centrado na análise da nova sociedade civil, interessa salientar que a mudança de perspectiva aparece justificada como introdução de uma proposta analítica mais adequada para arrostar os desafios do presente. A fim de avaliar os saldos de uma década de análises sob essa proposta, convém precisar suas feições distintivas.

## Conceito e atores empíricos

O enfoque da nova sociedade civil reputou-se investido de maior pertinência para equacionar os desafios do presente porque não fornecia, nem pretendia fornecer, uma caracterização meramente descritiva da existência e do comportamento dos atores sociais emergentes ou de recente consolida-

(13) Costa, Sérgio. "Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Anpocs), nº 35, outubro de 1997, p. 121 (a citação entre aspas refere-se a Avritzer, Leonardo. "Cultura política, atores sociais e democratização". In: *A moralidade da democracia*. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/UFGM, 1996, p. 136).

(14) Cf. Dagnino, Evelina. "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: idem (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp. 108-109; Teixeira, Elenaldo C. "As dimensões da participação cidadã". *CADERNOS CRH* (UFBA), nº 1, 1997, pp. 191-194, 205-207; Comparato, Fábio K. "A nova cidadania". *Lua Nova* (Cedec), nº 28/29, 1993, pp. 85-105.

(15) Zolo, Danilo. "La ciudadanía en una era poscomunista". *La Política* (Barcelona), nº 3, outubro de 1997, p. 122.

ção; antes, visava restabelecer um marco de interpretação simultaneamente empírico e normativo para apreender o sentido cabal das novas tendências registradas na ação coletiva, extraindo-lhes conseqüências relevantes para a redefinição da democracia e do espaço público no país. De fato, para além dos resultados bem ou mal-sucedidos dos diversos casos, as iniciativas das associações pertencentes à sociedade civil adquiriram enorme ressonância no interior dessa literatura porque foram tipificadas como expressão do fortalecimento e autonomização da opinião e do espaço públicos diante das instâncias mais ou menos herméticas dos poderes econômico e político — por sinal, não raro concebidos como incapazes de materializar *motu proprio* o "interesse geral" da sociedade.

Mais especificamente, a nova sociedade civil foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos — via de regra dirigidos à comunicação pública — para ventilar e problematizar questões de "interesse geral". Os traços de tal definição parecem consensuais. Nas palavras de Avritzer,

*o que caracteriza a sociedade civil brasileira é a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa*<sup>16</sup>.

(16) Avritzer, Leonardo. "Modelos de sociedade civil: uma análise específica do caso brasileiro". In: idem (org.), *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 284, grifo meu.

Costa discorre de forma semelhante em reflexão acerca da "redescoberta da sociedade civil no Brasil":

*Aos movimentos sociais e às demais organizações que representam, na órbita da esfera pública, os fluxos comunicativos provindos do mundo da vida aparecem associados os papéis de articuladores culturais, de núcleos de tematização de interesses gerais e de fortalecimento da esfera pública como instância de crítica e controle do poder*<sup>17</sup>.

(17) Costa, Sérgio. "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil", *Novos Estados*, nº 38, março de 1994, p. 47, grifo meu.

É claro que no desdobramento dos conteúdos principais de tal definição surgem diferenças de ênfase entre os autores, mas uma análise pormenorizada da literatura dos anos 1990 permite salientar certos elementos articulados de maneira semelhante, ainda que nem todos estejam presentes em cada formulação sobre a nova sociedade civil: primeiro, sua natureza coletiva ou horizontal, isto é, falou-se em "associações autônomas", "associativismo civil", "ancoragem no mundo da vida"; segundo, o caráter legítimo de suas demandas ou propósitos, concebidos em termos de "interesse geral", "problemas provindos do mundo da vida" ou "objetivos não-sistêmicos"; terceiro, a adesão e separação livre e espontânea de seus

membros, o que remetia à índole não-organizacional ou informal da associação ("associativismo voluntário", "espontaneidade social", "inovação social"); quarto, a importância dos processos de comunicação na formação da vontade coletiva e nas estratégias para suscitar a atenção pública ("tematização pública de problemas"); e, por fim, seu papel de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômico e político<sup>18</sup>. Pela combinação de tais critérios, atores que eram tidos como pilares da ação social emancipadora no curso dos anos 1980 tornaram-se *persona non grata* na lista dos atores representativos da sociedade civil no decênio seguinte — tal o caso, sem dúvida emblemático, do movimento sindical e dos atores eclesiais.

Esse conjunto de aspectos, na medida em que externo à lógica do mercado ou do poder político, explicaria o protagonismo da nova sociedade civil como força revitalizadora do espaço público e da democracia. No limite, os autores atentavam — apostavam até — na reconstrução teórica e prática da democracia e do espaço público animada pela reconstrução teórica e prática da ação social, definindo assim os propósitos mais ambiciosos daquilo que poderia ser denominado, na expressão cunhada por Sérgio Costa, "'projeto' contemporâneo de sociedade civil", no qual

*é básica a idéia de que esta (como em Gramsci) se distingue das esferas do Estado e da economia, buscando-se evitar assim, a um só tempo, o liberalismo, no qual a integração social se encontra no mercado, e o estatismo, onde a sociedade civil aparece subsumida no Estado (como nos países socialistas)*<sup>19</sup>.

Formulações assim promissoras não foram elaboradas com caráter de previsões; antes, pretendiam diagnosticar processos em curso. Para Avritzer, por exemplo, o novo associativismo civil tornara-se responsável pela superação (finalmente!) da tradicional debilidade e desorganização das sociedades latino-americanas. Segundo ele, a renitência de tal debilidade derivaria, dentre outros fatores, do caráter homogeneizador da matriz do associativismo colonial — dominado por entidades de cunho religioso — e, após a Independência, das feições assumidas pelas lojas maçônicas da região — incapazes de se pautar por padrões laicos e pluralistas. Em vista disso o novo associativismo latino-americano teria atingido um patamar verdadeiramente moderno, na medida em que seria plural e autônomo com respeito ao Estado<sup>20</sup>.

Embora recorrentes, os diversos elementos utilizados na conceituação da nova sociedade civil começam a enfrentar dificuldades conforme as análises se deslocam de postulados abrangentes e abstratos para critérios específicos na identificação dos seus respectivos atores empíricos. Cumpre precisar, então, os esforços particulares de consociação compreendidos nesse associativismo civil voluntário. Embora a resposta tenha sido um tanto

(18) A recorrência de tais elementos pode ser facilmente constatada: cf. Costa, Sérgio, "Categoria analítica ou *passer-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (Anpocs), n°43, 1997, p. 17; "A democracia e a dinâmica da esfera pública". *Lua Nova* (Cedec), n° 36, 1995, pp. 62-63; "Contextos da construção do espaço público no Brasil". *Novos Estudos*, n° 47, março de 1997, p. 183; "La esfera pública...", loc. cit., p. 100; Gohn, op. cit., p. 301; Avritzer, "Um desenho institucional...", loc. cit., pp. 161-168.

(19) Costa, Sérgio. "Esfera pública...", loc. cit., pp. 40-41. No seu artigo sobre as esferas públicas locais em dois municípios de Minas Gerais, o autor explicita com particular clareza o conteúdo do "projeto": "O fortalecimento da sociedade civil e o emolduramento de seu potencial de representação política num contexto institucional que faça da participação desta seu referente central de sustentação, legitimidade e estabilização constituem hoje, sem dúvida, o projeto político de maior visibilidade pública da esquerda pós-marxista" ("Atores da sociedade civil e participação política: algumas restrições". *Cadernos do Ceas*, n° 155, janeiro de 1995, p. 70).

(20) Avritzer, "Um desenho institucional...", loc. cit. pp. 153-156. O anacronismo de tal interpretação, visto que o associativismo e os atributos de pluralidade e autonomia do interesse individual não são valores a-históricos, ilustra bem o ônus normativo do conceito, ou melhor, o tipo de discriminação normativa por ele operada. Sem recorrer à discriminação normativa, tal reconstrução histórica teria de reconhecer, por exemplo, que o espírito associativo já fora bastante "entusiasta" no Rio de Janeiro da Primeira República, onde as associações de auxílio mútuo atingiram 282.937 associados — aproximadamente 50% da população de mais de 21 anos (cf. Carvalho, José Murilo de. *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 143).



controversa, a pergunta é simples: afinal, quem integrou a nova sociedade civil tal como compreendida na literatura em questão? Houve consenso sobre o papel predominante de certas formas de associação inovadoras, notadamente as ONGs, mas não ocorreu assim no que diz respeito aos movimentos sociais, outrora privilegiados pela sociologia como referência central no horizonte das possibilidades da ação social. Não se trata apenas de um *aggiornamento* lingüístico graças ao qual a semântica gasta dos movimentos sociais teria desaparecido do vocabulário das ciências sociais durante uma década para ser substituída por novas palavras — palavras a serem utilizadas de modo igualmente intenso.

Na verdade, não parece claro que os atributos do conceito da nova sociedade civil fossem plenamente harmônicos com os dos movimentos sociais, por vezes dotados de sólidas estruturas organizacionais e cujo funcionamento e efetividade não raro impõem custos no terreno da espontaneidade — para não enfatizar o problema dos expedientes de luta política, nem sempre considerados legítimos por amplas camadas da população. Mais relevante é notar que, embora nos anos 1980 houvesse consenso quanto à impossibilidade de compreender os movimentos sociais a partir de determinada inserção estrutural, esses novos atores foram pensados, na América Latina, no quadro maior das classes sociais, dos sujeitos coletivos e da questão da dominação. Assim afirmava Eder Sader, referindo-se ao período final dos anos 1970: "Eu estava, sim, diante da emergência de uma nova configuração de classes populares no cenário público"; as "características comuns [dos movimentos sociais] nos permitem falar de uma nova configuração de classe"<sup>21</sup>. Nesse sentido, a incorporação dos movimentos sociais à nova sociedade civil, por autodefinição pós-marxista e normativa, negligenciou o problema de certa incompatibilidade entre os termos de ambas as discussões<sup>22</sup>.

Malgrado as dificuldades para enquadrar os movimentos sociais no conceito de sociedade civil cunhado nos anos 1990, parte da literatura reconheceu certa continuidade entre os esforços mais modestos do associativismo civil e as grandes iniciativas de mobilização social organizada, resolvendo-se o problema como um assunto de grau de abrangência na capacidade de representação de interesses. Entendeu-se que os movimentos se situavam "um degrau analítico acima das demais associações da sociedade civil", com "um espectro temático e de conteúdos mais amplo que o destas"<sup>23</sup>. À margem da pertinência conceitual de tal operação — se respeitadas as restrições estabelecidas pela própria literatura —, há razões estratégicas a se levar em consideração: os estudos sobre os novos movimentos sociais e a literatura da nova sociedade civil partilharam um mesmo horizonte político, qual seja, o da possibilidade da modernização pela via da ação social. Nesse sentido, e em termos da inadequação a seus próprios quesitos, alguns autores seriam mais tolerantes com os atores sociais que encarnam a crítica à democracia institucional do que com a ação crítica de atores institucionais — partidos, por exemplo, ou melhor, porque referentes indispensáveis da literatura sobre movimentos sociais, Igreja e sindicatos<sup>24</sup>.

(21) Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena — experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. São Paulo: Paz e Terra, 1988, pp. 36, 311. Cf., também, o alentado artigo de Luis Alberto Res-trepo, "A relação entre a sociedade civil e o Estado — elementos para uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina". *Tempo Social* (Departamento de Sociologia da USP), nº 2, 1990, pp. 61-62, 78-100.

(22) Leonardo Avritzer percebeu com agudeza tal incompatibilidade (cf. "Modelos de sociedade civil...", loc. cit., esp. pp. 282-300).

(23) Costa, "Esfera pública...", loc. cit., p. 46. Para reforçar o argumento: "... consideramos os movimentos sociais como expressões de poder da sociedade civil" (Gohn, op. cit., p. 251).

(24) Dois livros que balizaram a reflexão em torno dos novos movimentos sociais evidenciaram a relevância desses atores institucionais: além do já citado *Quando novos personagens entram em cena*, de Eder Sader, São Paulo: o povo em movimento, organizado por Paul Singer e Vinicius Caldeira Brant (São Paulo: Vozes/Cebrap, 1980).

Ademais, não parece descabido afirmar que a flexão das exigentes restrições da definição da nova sociedade civil diante dos movimentos sociais permitia, a um só tempo, ampliar o leque de interlocutores e definir certa continuidade com o debate das duas décadas anteriores, atenuando as diferenças entre as posições conceituais que informaram a discussão nesses dois momentos.

Uma vez esclarecida a participação ambígua dos movimentos sociais no elenco de atores privilegiados pela definição da nova sociedade civil, cabe reconhecer que sua relevância na literatura foi modesta se comparada com o peso das formas mais representativas do novo associativismo civil: associações de caráter local as mais diversas (de moradores, de lazer, culturais e ambientais); pequenas agremiações profissionais e por afinidade de posições em áreas e práticas específicas (de pais e alunos, de usuários, grupos de protesto, iniciativas de defesa do meio ambiente); associações de solidariedade com distintos segmentos sociais (sem-teto, meninos de rua, mães solteiras, deficientes); movimentos de reivindicação ou defesa de direitos vinculados a identidades (negro, feminista, de idosos). Essa miríade de empenhos associativos constituiu o corpo do "novo associativismo civil" e definiu seus traços principais, assim identificados por Avritzer: o aumento expressivo das iniciativas de consociação, a introdução de mudanças substanciais na cultura política, já que tais atores não mais se voltariam para sua incorporação no seio do Estado, e sobretudo a constituição de novo padrão de ação coletiva, orientado por critérios não funcionais, ou seja, territoriais, temáticos e plurais<sup>25</sup>.

Contudo, nem todas as formas de associação contempladas em tal elenco adquirem igual importância, pois para além do peso quantitativo de cada uma delas o conceito da nova sociedade civil privilegiou aquelas com especial vocação para o fortalecimento do espaço público pela via da intermediação societária e da tematização pública de problemas de "interesse geral". Por outras palavras, a definição da nova sociedade civil abarca amplo espectro de experiências associativas, mas há aquelas constituídas sem o intuito de intermediar interesses ou tematizar problemas (clubes da terceira idade, associações de ex-alunos, grupos de bibliófilos, filatelistas, alpinistas etc), cujas atividades foram pouco valorizadas analiticamente porque seriam distantes do papel reservado à sociedade civil, ou seja, por carecerem de relevância para o fortalecimento da democracia e do espaço público<sup>26</sup>.

Em termos da diversidade da "arte da associação", à la Tocqueville, pouca coisa sobrevive às exigências desse crivo normativo. Com efeito, particularmente favorecidas pelo recorte analítico, as ONGs constituíram a figura associativa por excelência do debate sobre a sociedade civil dos anos 1990 — aliás, elas tampouco compreendiam iniciativas organizacionais como as gremiais, comunitárias ou dos grupos de protesto. Apesar do amplo consenso quanto à predominância das ONGs como os atores mais significativos da nova sociedade civil, houve discrepâncias quanto aos alcances de seu agir: as posições oscilaram desde a mera afirmação descritiva de seu crescimento vertiginoso e da expansão de suas funções de intermediação

(25) Avritzer, "Um desenho institucional...", loc. cit., pp. 152-153.

(26) Algumas iniciativas semelhantes a esse tipo de consociação foram caracterizadas por Ilse Scherer-Warren como associações de adesão a causas específicas ou de uma única causa e, junto com as associações sem especificação, foram computadas na sua pesquisa sob a categoria "outros" — o que evidencia sua escassa relevância para a literatura (cf. *Associativismo civil em Florianópolis — evolução e tendências. Paper para o Primer Encuentro de la Red de Investigación del Tercer Sector de América Latina y el Caribe*, Rio de Janeiro, 1998).

(27) Cf. D'Arc, Hélène R. "O basismo acabou? A análise sobre a participação comunitária no Brasil (1970-90)". *Cadernos CRH* (UFBA), nº 26-27, janeiro de 1997, pp. 240-241; Wanderley, Luiz Eduardo W. "Rumos da ordem pública no Brasil — a construção do público". *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), nº 4, outubro de 1996, pp. 99-101; Gohn, op. cit., p. 297; Costa, "Atores da sociedade civil...", loc. cit., p. 71.

(28) Silva, Ana Amélia da. "Do privado para o público: ONGs e os desafios da consolidação democrática". *Cadernos do Ceas*, nº 146, julho de 1993, p. 41. Para outras leituras "enfáticas", cf. Scherer-Warren, Ilse. "Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil". *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), nº 3, julho de 1994, pp. 10, 13-14; Vieira, Liszt. "Sociedade civil e espaço global". *São Paulo em Perspectiva*, nº 4, outubro de 1996, esp. pp. 113-119.

social, num pólo<sup>27</sup>, até, no outro, a elaboração de esperançosos postulados acerca de seu papel inovador no plano da cultura política e, ainda mais, de sua função denunciatória dos "temas mais importantes que explicitam a chamada *crise civilizatória* em geral"<sup>28</sup>.

## Missão normativa e deslindes teóricos

Fundamentalmente as ONGs, mas também os movimentos sociais e outras formas de associação voltadas para a intermediação e tematização pública de problemas, foram definidos, conforme exposto, como novos atores da sociedade civil capazes de arregimentar as energias inovadoras esparsas na sociedade não organizada, reconfigurando o cenário da democracia no país. Mas o fato de esses atores eventualmente encarnarem os atributos definidos pela literatura — horizontalidade, espontaneidade, legitimidade, ação comunicativa, intermediação societária — não permite ainda avaliar adequadamente o sentido substantivo de sua caracterização como sociedade civil. Na literatura dos anos 1990 esse sentido residuiu no seu papel normativo, cuja compreensão cabal somente estaria ao alcance, segundo os próprios autores, de elaborações conceituais habilitadas para lidar com a questão normativa na redefinição da democracia.

A certas concepções da sociedade civil escaparia a dimensão essencial dos novos atores, pois sua perspectiva "despreza os mecanismos normativos de geração de interesses que submetem as ações do Estado e os discursos do poder ao crivo da opinião pública" — para expressá-lo sucintamente segundo formulação de Avritzer em crítica a Francisco Weffort<sup>29</sup>. Assim, as transformações na democracia e no espaço público decorrentes do influxo de formas inéditas de participação admitiam, presumidamente, caracterização substantiva: não se tratava apenas do aprimoramento institucional pelo efeito da concorrência conflitante de novos interesses organizados (apreciação não substantiva porque elude qualquer afirmação acerca da idoneidade moral desses interesses), mas da índole em si superior do agir e dos propósitos dos atores da nova sociedade civil.

A função normativa da nova sociedade civil não seria passível de elucidação sob perspectivas de abordagem tais como as representadas nos trabalhos de Wanderley Guilherme dos Santos ou Fábio Wanderley Reis, seja porque seriam "estreitos" os marcos da perspectiva institucional da política, seja porque a visão liberal e pluralista, ao conceber os esforços de consociação em termos de infra-estrutura poliárquica, reduziria sua influência ou ao aprimoramento da democracia institucional ou à admissão dos novos atores e suas demandas no arcabouço das instituições democráticas já existentes<sup>30</sup>. A redefinição substantiva da democracia pela ação da sociedade civil tampouco receberia melhor tratamento nas leituras informadas pela lógica da luta de classes, pois nessa ótica a nova dinâmica social torna-se prenúncio da aglutinação de um sujeito coletivo ou de forças políticas

(30) O deslinde, nesse caso, é com respeito à perspectiva de Wanderley Guilherme dos Santos em *As razões da desordem* (Rio de Janeiro: Rocco, 1994, pp. 77-115), mas também inclui posições como a de Fábio Wanderley Reis (cf. "Cidadania, mercado e sociedade civil". In: Diniz, Eli, Lopes, José Sérgio e Prandi, Reginaldo (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994, pp. 328-343). Para uma crítica ao segundo autor em termos semelhantes, cf. Costa, "La esfera pública...", loc. cit., pp. 101-103.

contestatórias — notadamente os partidos políticos —, diluindo a especificidade dos novos atores<sup>31</sup>. Os autores dos anos 1990 reivindicaram a maior pertinência de sua abordagem porque ao mesmo tempo ela respeitava a heterogeneidade e o pluralismo do novo padrão da ação social e, ao sustentar uma compreensão normativa da sociedade civil, conferia sentido unitário aos efeitos de sua ação diversa e reconhecia plenamente sua potencialidade como agente transformador da democracia — em sentido substantivo.

De fato, embora sem constituir a chave de interpretação dominante, a sociedade civil aparece pelo menos desde finais da década de 1970 como objeto de reflexão, em registros diferentes, na obra de autores como Coutinho (1979), Weffort (1984), Boschi (1987), Sader (1988) e, mais recentemente, Santos (1993) e Reis (1994)<sup>32</sup>. A despeito dessa presença no debate nacional, a redefinição da nova sociedade civil introduziu atributos e exigências normativos suficientes para distanciar as concepções em termos incompatíveis<sup>33</sup> — o que não raro gerou mal-entendidos em trabalhos a transitarem despercebidos entre posturas analíticas cuja continuidade é em boa medida nominal. Convém mencionar que coexistiram nos anos 1990 outras interpretações da sociedade civil não enquadráveis nos pressupostos da literatura aqui analisada, mas que, independentemente de sua consistência analítica ou de seus ganhos empíricos, não foram a referência fundamental a informar o debate<sup>34</sup>.

Procede, então, analisar os conteúdos normativos a partir dos quais se construiu a interpretação da radical mudança no plano da ação social e dos aportes substantivos da sociedade civil para a transformação da democracia e a reconstrução do espaço público. Para tanto, a seguinte passagem de Sérgio Costa é oportuna no esclarecimento das supostas diferenças entre os atores e interesses da política convencional e os da nova sociedade civil:

*Se a influência dos grupos corporativos que defendem interesses particulares e específicos é devida, antes de tudo, a sua capacidade e controle dos recursos comunicativos disponíveis, o poder político dos movimentos sociais e das demais associações da sociedade civil é, sobretudo, resultado do mérito normativo de suas bandeiras, isto é, da sua possibilidade de catalisação da anuência e do respaldo social. Nesse caso, o espaço público não mais pode ser representado unicamente, como fazem os pluralistas, como mercado de interesses em disputa. O espaço público deve ser representado como a arena que também medeia os processos de articulação de consensos normativos e de reconstrução reflexiva dos valores e disposições morais que norteiam a convivência social<sup>35</sup>.*

Na lógica que subjaz a essa perspectiva, a sociedade e o conjunto de ações orientadas para sua regulação, transformação ou conservação apa-

(31) As referências nem sempre são explícitas, mas de qualquer maneira atingem abordagens da sociedade civil claramente representadas por autores como Carlos Nelson Coutinho (*A democracia como valor universal e outros ensaios*, Rio de Janeiro: Salamandra, 1984 [1979], pp. 21-49), Francisco Weffort (*Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984, pp. 93-97) e Eder Sader (op. cit.), pp. 30-37.

(32) Boschi, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*, Rio de Janeiro: Luperj/Vértice, 1987, pp. 141-161; para as demais referências, ver as duas notas anteriores. É ilustrativo o fato de o termo "sociedade civil" aparecer no trabalho coordenado por Kowarick e Brant em 1975 (op. cit., pp. 147-155), mas sem receber ainda qualquer tratamento conceitual específico.

(33) Foi comum o esforço em delimitar a "correta" compreensão da sociedade civil e seu papel no espaço público, tanto no plano das alternativas teóricas quanto no das interpretações correntes nas últimas duas décadas no Brasil (cf. Avritzer, Leonardo. "Além da dicotomia Estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato". *Novos Estudos*, n° 36, julho de 1993, pp. 215-220; "Modelos de sociedade civil...", loc. cit., pp. 294-300; Costa, "A democracia e a dinâmica...", loc. cit., pp. 55-61; "La esfera pública...", loc. cit., pp. 93-106; "Categoria analítica ou...", loc. cit., pp. 7-10, 12-16.

(34) Cf., por exemplo, Landim, Leilah (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.*, Rio de Janeiro: Iser/Nau, 1998; Fernandes, Rubem César. *Privado, porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Civicus/Relume Dumará, 1994; Silva Telles, Vera da. "Sociedade civil e construção de espaços públicos". In: Dagnino (org.), op. cit., pp. 100-101; "Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania", Wanderley, Luiz Eduardo. "Massas e sociedade civil: notas para um estudo". *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), n° 2, abril de 1994, pp. 8 e 12, 33-40; Nascimento, Mariângela. "Democracia e espaço público no Brasil". *Cadernos do Ceas*, n° 138, setembro de 1999, pp. 37-45.

(35) Costa, "La esfera pública...", loc. cit., p. 104, gritos meus.

recém cindidos em dois mundos regidos por dinâmicas e procedimentos nitidamente diferenciados: o mundo institucional da política, com seus interesses, práticas e atores, e o mundo societário que, quando organizado e mobilizado pela consociação civil, irrompe no primeiro e aventa problemas relevantes para o conjunto da sociedade. No primeiro reinam os interesses particularistas, as organizações e a política na sua conotação mais mesquinha, enquanto no segundo imperam as bandeiras normativas, as associações autônomas e a política do consenso. Não é gratuito que as palavras "interesse" e "organização" tenham sido evitadas no campo semântico utilizado por essa literatura para descrever o agir da nova sociedade civil (a não ser na acepção "interesse geral", no primeiro caso), produzindo um efeito de diferenciação entre uma política universalista e outra particularista, previamente definidas como atributos e não avaliadas em suas causas e conflitos específicos. Assim, os atores tradicionais do mundo da política — partidos, organismos corporativos e grupos de interesse — agiriam em regra na defesa de interesses oriundos da economia ou da própria política, mas não da sociedade, contando para isso com posições privilegiadas quanto à disposição de recursos de poder, recursos cujo uso, pautado por uma racionalidade meramente estratégica, resultaria por vezes inescrupuloso, quando não ilegítimo, pois escaparia ao escrutínio público. A caracterização normativa da sociedade civil como representante de "interesses gerais" e a construção quase tipológica de sua oposição ao mundo institucional e organizativo da política como reino dos interesses particularistas foram largamente utilizadas na literatura<sup>36</sup>.

(36) Cf., por exemplo, Scherer-Warren, "Organizações não-governamentais...", loc. cit., pp. 13-14; Vieira, "Sociedade civil...", op. cit., pp. 107-108, 113-119; Silva, op. cit., pp. 39-41, 45; Costa, "A democracia e a dinâmica...", loc. cit., pp. 62-63; "Contextos da construção...", loc. cit., p. 183; "Esfera pública...", loc. cit., pp. 44-47, 50; "Movimentos sociais...", loc. cit., pp. 127-128; "Atores da sociedade civil...", loc. cit., p. 72; Avritzer, "Modelos de sociedade civil...", loc. cit., pp. 294-300; "Um desenho institucional...", loc. cit., p. 170.

Sem sombra de dúvida, tipificar o mundo institucional da política como pólo negativo de uma dualidade cujo termo oposto é a ausência de particularismo no agir da sociedade civil constitui uma hiper-simplificação de duvidosos ganhos analíticos, e mereceria, portanto, passar pelo crivo de uma crítica minuciosa. Todavia, interessa por enquanto considerar os termos da caracterização do pólo positivo, isto é, a justificativa dos atributos pressupostos como consubstanciais à nova sociedade civil. Esta não é sinônimo da sociedade como um todo; na verdade, sua constituição foi compreendida como cristalização de iniciativas de mobilização e articulação social que elevariam a certo patamar de efetividade os anseios da população, edificando um conjunto difuso de instituições não cindidas da vida cotidiana da sociedade. Lidando com consensos emergentes — não com interesses —, tais instituições promoveriam e representariam aqueles anseios.

A legitimidade desses consensos emergentes se estribaria em dois suportes fundamentais. Primeiro, na medida em que arraigados na vida cotidiana e comunitária da sociedade, esses consensos não almejavam propósitos de cunho particularista, inerentes ao desempenho dos atores tradicionais da política. Na incompreensão desse fato radicaria o "equivoco das concepções que aceitam a inovação social e a permanência da sociedade civil, mas que [...] vinculam sua institucionalização a interesses particularistas", ou de forma de mais enfática ainda:

*Não é possível, de modo algum, eliminar a distinção analítica entre movimentos sociais e organizações da sociedade civil voltados para a defesa da cidadania e do interesse público, por um lado, e associações de caráter econômico e político-administrativo, por outro. [...] É também o que tentam fazer aqueles que em vão procuram desqualificar as organizações da sociedade civil, equiparando-as a grupos de interesse*<sup>37</sup>.

(37) Respectivamente: Avritzer, "Modelos de sociedade civil...", loc. cit., p. 294; Vieira, "Sociedade civil...", loc. cit., p. 112.

Segundo, a geração de consensos no mundo social não admitiria manipulação nem a introdução de quaisquer mecanismos artificiais para substituir a genuína opinião dos envolvidos — como ocorre, mais uma vez, nas práticas costumeiras da política —, mas obedeceria aos ditames da interação comunicativa<sup>38</sup>. Essa construção autêntica de consensos pressuporia o acordo público das eventuais posições conflitantes mediante a explanação racional de argumentos factual e moralmente válidos para todos os interlocutores envolvidos, e por isso seria capaz de impulsionar novos processos de enriquecimento normativo da vida pública e da democracia.

(38) Cf., por exemplo, Costa, "Esfera pública...", op. cit., pp. 46-48.

Enquanto o mundo institucional da política permaneceria ensimesmado, preso na ação estratégica e na realização de particularismos, impedido portanto de se exprimir com transparência acerca dos motivos que nele imperam, a nova sociedade civil se mostraria capaz de defender e reivindicar "interesses gerais" legítimos, passíveis de ampliação representativa pela via do diálogo público. Ainda mais, a construção de acordos no seio da sociedade civil, além de configurar um processo transparente, aberto a todos aqueles que decidissem nele se engajar espontaneamente, não privilegiaria argumentos de índole factual: antes, procederia mediante a geração de consensos morais, pois apenas a partir deles seria viável a edificação de novas solidariedades. Em conseqüência, as inúmeras iniciativas de consociação civil introduziriam no espaço público questões relevantes para o conjunto da sociedade, sendo portadoras de "interesses gerais" — legítimos e moralmente cimentados.

A correta apreciação da potencialidade dos atores da nova sociedade civil obrigaria a equacionar, então, tanto seu papel na resolução de amplo leque de problemas — cujas repercussões transbordam o âmbito do local ou comunitário — quanto sua novidade em termos do padrão de ação social e de sua função na geração de pressões legítimas dirigidas à transformação substantiva da democracia. Assim, o influxo pertinaz do agir disperso e autônomo desses atores constituiria novo programa de ampliação do espaço público e de reforma das instituições democráticas, não apenas objetivando seu aprimoramento formal, senão viabilizando seu aprofundamento segundo critérios normativos atrelados à emergência legítima de consensos morais. Arrojada proposta de Avritzer ilustra com clareza a entronização moral da sociedade civil na reforma da democracia: trata-se da "constituição de uma câmara provisória de publicização da sociedade política", voltada a "regulamentar a forma de competição da sociedade política, regulamenta-

ção essa que tem se constituído em fonte de deslegitimação da própria sociedade política"<sup>39</sup>. Em suma, para empregar frase de efeito cunhada por Costa, a "democratização da democracia" sintetizaria o aporte inusitado dos novos atores sociais<sup>40</sup>. Tal aporte, cumpre recordar com Avritzer, apenas seria corretamente perceptível sob as balizas fornecidas por essa literatura:

*O problema de uma teorização adequada da sociedade civil se traduz, portanto, no surgimento de uma teoria capaz de mostrar como as estruturas normativas da institucionalidade democrática são capazes de produzir a generalização de interesses, apesar da predominância dos mecanismos de geração de particularidades, um problema que a sociedade civil tem enfrentado como o problema central da esfera pública no Brasil*<sup>41</sup>.

## O discreto encerramento dos anos 1990

A literatura da nova sociedade civil lançou mão de critério duplo: empírico-descritivo quanto aos atributos dos atores que redefiniam um novo padrão de ação social — filiação espontânea, horizontalidade etc. — e prescritivo quanto ao comportamento desses atores no espaço público — veiculação de consensos genuínos, isenção de comportamentos próprios aos atores tradicionais da política etc. As altas expectativas da literatura basearam-se nessa combinação de estipulações empíricas e normativas como asserção factual: a função normativa da sociedade civil não apenas se encontrava teoricamente cimentada, aparecendo como aposta conceitual, mas também foi proposta como caracterização da superioridade moral tanto dos consensos societários veiculados pelos novos atores quanto do próprio comportamento destes quando da exposição e resolução pública de seus reclamos. Isso acarretou sérias dificuldades na aplicação do conceito, visto que a introdução de exigências normativas como expediente de discriminação tende a diluir os contornos do conceito fixados pelo critério descritivo e implica o risco de pressupor a existência de um juízo externo — desde a perspectiva do observador imparcial — habilitado a avaliar caso a caso o proceder dos atores, atribuindo-lhes ou negando-lhes o estatuto de membros da sociedade civil.

Se as características empírico-descritivas delimitam um universo restrito de iniciativas de consociação, conforme já exposto, uma vez assentes os conteúdos prescritivos instaura-se uma *deontologia* do comportamento dos atores como baliza a gerar novas exclusões. Com efeito, o crivo dos quesitos estabelecidos pela literatura não apenas exclui partidos políticos, grupos de interesse, sindicatos, organizações econômicas e instituições altamente hierarquizadas — como as Igrejas —, mas também pode levar à "expulsão" das próprias associações da sociedade civil quando assumem comportamentos

(39) Avritzer, "Um desenho institucional...", loc. cit., p. 170. Cf. também Scherer-Warren, "Organizações não-governamentais...", loc. cit., p. 13: "Este sentido está relacionado à utopia [...] de fortalecimento da sociedade civil e de desenvolvimento de uma racionalidade ética [...]. Esta ética desenvolvida no seio da sociedade civil poderia vir a atuar como uma força de regulamentação de outros setores (mercado e Estado)".

(40) Costa, "Esfera pública...", loc. cit., p. 47.

(41) Avritzer, "Modelos de sociedade civil...", loc. cit., p. 300.

ou mecanismos de negociação inerentes à esfera política, pois ao exceder os limites de seu papel normativo correm o risco de corromper seu genuíno potencial democratizante: "No limite, essas organizações deixam de ser atores da sociedade civil, transformando-se em apêndices do sistema político"<sup>42</sup>.

A pergunta imediata parece óbvia: onde e como traçar a tênue fronteira que separa o enraizamento social genuíno de uma associação da deturpação de seu potencial normativo, condicionado por esse enraizamento? Se tal indagação não carece de interesse teórico — e elaborada nesse plano parece pertinente —, a introdução de uma *deontologia* como princípio de diferenciação para lidar com as associações civis existentes gera ambigüidades de difícil resolução. Como lidar, por exemplo, com a problemática da institucionalização permanente desses novos atores se a literatura veda qualquer burocratização ou dependência do poder público? De fato, posições mais sensíveis ante os riscos de alheamento sustentaram que, sob pena de desvirtuar seu caráter, os novos atores *deveriam* limitar-se ao exercício de pressões cognitivo-morais, de índole essencialmente comunicativa, *recusando* sua consolidação em estruturas burocratizadas e a tentação de agir pela via do poder político, administrativo ou econômico<sup>43</sup>.

Em face de tais dificuldades, resultantes da eventual distância entre os critérios restritivos da literatura e as práticas reais das associações, seria de esperar que a multiplicação de exigências derivadas da combinação de ambos os critérios — empírico-descritivo e normativo — suscitasse dúvidas razoáveis acerca da plausibilidade de avançar na compreensão cabal do funcionamento da sociedade civil com base nesses pressupostos. Primeiro, porque o "otimismo" desse enfoque transfere considerável ônus moral aos atores por ele privilegiados, e segundo porque não parece pertinente atribuir tantas conseqüências para a redefinição teórica e prática da democracia, da ação social e do espaço público a um universo de iniciativas de consociação delimitado por uma lógica tão restritiva.

Para além das dificuldades ou das pertinências analíticas, sem dúvida seria ingênuo não reconhecer que a grande influência e a rápida expansão desse enfoque nos anos 1990, assim como, salvo raras exceções, a omissão generalizada dessas dificuldades na própria literatura, obedeceram em boa medida ao papel desempenhado pela idéia de nova sociedade civil enquanto projeto político a preencher o vazio deixado pelo declínio das teorias dos movimentos sociais. De fato, não é gratuita a presença de semelhanças entre ambas as perspectivas: também os movimentos sociais foram distinguidos por sua novidade, espontaneísmo e autonomia, por se constituírem com atores radicalmente externos à lógica das instituições políticas e por suas alvissareiras contribuições à transformação da cultura política; e também a literatura manifestou sua perplexidade ao se defrontar com a institucionalização desses movimentos, atribuindo-lhe noções de conotação negativa como "cooptação", "desmobilização" e "refluxo" — isso para não mencionar a notável coincidência, em ambas as perspectivas, entre a fala dos atores e o discurso acadêmico<sup>44</sup>.

(42) Costa, "Atores da sociedade civil...", loc. cit., p. 69. A citação provém de uma análise dos efeitos corruptores da política; especificamente, da adoção de "estratégias negociadas" pelos atores da sociedade civil em dois estudos de caso: Juiz de Fora e Governador Valadares.

(43) Cf. Costa, "A democracia e a dinâmica...", loc. cit., pp. 60-63.

(44) Essas características do debate em torno dos movimentos sociais foram exploradas no balanço desenvolvido por Ruth Corrêa Leite Cardoso: "A trajetória dos movimentos sociais". In: Dagnino (org.), op. cit., pp. 81-90. Cf., também, Cunha, Flávio S. "Movimentos sociais urbanos e a redemocratização: a experiência do movimento favelado de Belo Horizonte". *Novos Estudos*, n° 35, março de 1993, pp. 134-135, 142; Nunes, Edison. "Movimentos populares na transição inconclusa". *Lua Nova* (Cedec), n° 13, setembro de 1987, pp. 92-94. Para uma crítica dessa relação "ciclotímica" entre o pensamento acadêmico e os movimentos sociais, cf. Ottmann, Götz. "Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil—uma abordagem cognitiva". *Novos Estudos*, n° 41, março de 1995, pp. 186-207.



Semelhantes dificuldades não passaram despercebidas aos olhos de leitores menos entusiastas quanto ao papel da produção acadêmica na construção simbólica e cognitiva de novos sujeitos da transformação social. Durante o período de auge da literatura aqui analisada, e sob diferentes perspectivas de análise, vários autores levantaram evidências e desenvolveram reflexões que nutriram a crítica dos pressupostos analíticos ou das implicações teóricas e empíricas de uma concepção da sociedade civil assim normativa. Houve quem salientasse, como feito aqui, o despropósito teórico de entronizar a sociedade civil como reino moral alheio ao particularismo, cuja contrapartida é reduzir o mercado a instância estranha a qualquer forma de condensação de interesses amplos, esquecendo-se, por exemplo, seus efeitos positivos na corrosão das hierarquias sociais adscritivas<sup>45</sup>. Também houve quem frisasse, com olhar agudo, a paradoxal complementaridade entre as interpretações holistas da sociedade civil, unificada em alguma espécie de comunhão superior ao "particularismo", e a construção simbólica de uma identidade política subordinada a uma concepção orgânica do Estado-nação, que submete as teias privadas da solidariedade social ao universalismo da autoridade e cujos índices mais expressivos são o corporativismo no plano institucional e o populismo no terreno da ideologia e do exercício do poder — em ambos os casos os interesses particulares aparecendo com valência negativa e deslegitimando o eventual desenvolvimento de padrões pluralistas de ação política e social<sup>46</sup>. Sem esquecer que, no seu conhecido trabalho, Wanderley Guilherme dos Santos não apenas assinalou o modesto crescimento de associações de "interesse geral" no quadro geral do *boom* associativo do último quartel do século XX, mas também chamou a atenção para a inexpressiva participação dos eventuais associados em face de seu número potencial ("alienação política", "absenteísmo organizacional")<sup>47</sup>.

Além disso, diversos autores exploraram problemas que indicam sérias insuficiências da literatura em questão: a baixa valorização da atividade comunitária como via eficaz para a resolução de problemas vinculados à qualidade de vida da população ou como expediente para a educação cidadã<sup>48</sup>; os riscos presentes no crescimento exponencial das ONGs como setor de serviços de intermediação social, cuja consolidação tende a fazê-las desempenhar funções substitutivas de seu público-alvo e a gerar interesses diferenciados e concorrenciais<sup>49</sup>; a paradoxal contribuição do discurso da nova sociedade civil ao desinteresse geral pela política, graças à sua auto-representação como ator "impolítico" e legítimo portador de interesses gerais, o que, além de coadunar com as tendências de retração do Estado, banaliza a questão da reforma institucional ("frenesi ético-moralizante"<sup>50</sup>); a inexistência de relação entre o incremento de associações civis e as mudanças no cenário político e socioeconômico das últimas décadas, de um lado, e o incremento participativo da população seja nos partidos políticos ou nas associações civis, seja no encaminhamento de demandas ou sugestões mediante o contato pessoal com políticos ("alienação associativa", "concepção vigorosa de uma sociedade civil miúda"<sup>51</sup>); a impossibilidade de as

(45) Reis, op. cit., pp. 338-342.

(46) Reis, Elisa. "Desigualdade e solidariedade: uma releitura do 'familismo amoroso' de Banfield". *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Anpocs)*, nº 29, outubro de 1995, pp. 35-48.

(47) Santos, op. cit., pp. 80-89, 104.

(48) Pedro, Jacobi. "A percepção de problemas ambientais em São Paulo". *Lua Nova* (Cedec), nº 31, 1993, pp. 47-55; França, Cássio Luiz de. *A importância da participação popular no processo de implementação de políticas de verticalização de favelas na cidade de São Paulo*. São Paulo: dissertação de mestrado, FGV, 1999.

(49) Arellano-López, Sonia e Petras, James. "A ambígua ajuda das ONGs na Bolívia". *Cadernos do Ceas*, nº 156, março de 1995, pp. 57-59; D'Arc, op. cit., pp. 249-251.

(50) Nogueira, Marco Aurélio. "A sociedade civil contra a política?". *São Paulo em Perspectiva* (Fundação Seade), nº 2, abril de 1994, pp. 21-25. Sem dúvida, seria possível analisar os incentivos para assunção de formas "impolíticas" de organização em termos das diversas vantagens e benefícios capitalizáveis mediante semelhante deslinde com respeito aos atores políticos tradicionais; entre essas vantagens, há algumas de índole política que poderiam ser concebidas, segundo formulação por nós já explorada em outro lugar, como o "sobre-peso político da não-política" (cf. Laval, Adrián G. "Dos paradoxos de la sociedad civil mexicana". *Etcétera*, nº 144, novembro de 1995, pp. 17-18).

(51) Ferreira, Marcelo C. "Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996 — revisitando o problema da participação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Anpocs)*, nº 41, outubro de 1999, pp. 91, 94-95, 98-99; Laval, Adrián G. *Espazo e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento político social no Brasil*. São Paulo: tese de doutoramento em Ciência Política, FFLCH-USP, 2001.

associações comunitárias manterem indefinidamente a mobilização social e a própria organização sem a combinação de atividades reivindicativas, próprias da nova sociedade civil, com atividades de caráter assistencialista — indesejáveis, segundo a literatura, porque imbuídas de particularismo e transigentes com a lógica da esfera política<sup>52</sup>.

Tais críticas não questionam a existência de mudanças, no curso das últimas três décadas, nos expedientes mais usuais da ação social institucionalizada em associações; apenas esboçam, *grosso modo*, um panorama difícil de ser equacionado ao modo do esbelto figurino de uma sociedade civil concebida sob tamanha estilização conceitual normativamente reforçada. Contudo, não cabe imputar às críticas a responsabilidade pelo esgotamento do debate sobre a sociedade civil dos anos 1990: não foi esse tipo de "ferimentos" o que minou as suas energias. Na verdade, tratou-se mais de um abandono dos termos do debate por infecundidade cognitiva, por falta de fôlego dentro de sua própria agenda e por incapacidade de produzir subsídios analíticos e empíricos passíveis de nutrir linhas de pesquisa. Nesse ponto, e malgrado as afinidades aqui salientadas, há uma diferença notável com a literatura dos movimentos sociais dominante nos anos 1980, cujo debate não apenas foi capaz de produzir extraordinária renovação nas abordagens da ação social e no conhecimento empírico de atores coletivos específicos, como também mostrou sua intensidade e riqueza na sedimentação de uma obra capital da sociologia no país, em cujas páginas cristalizou-se uma década de produção acadêmica — alude-se, é claro, ao já citado *Quando novos personagens entram em cena*, de Eder Sader.

Assim, o debate sobre a sociedade civil dos anos 1990 exauriu-se em silêncio, sem pena nem glória, sem sequer acusar explicitamente a mudança nos termos da sua própria discussão e cedendo à introdução das balizas de uma agenda mais pragmática e menos exigente quanto às qualidades morais de seus atores. É claro que agora o contexto não mais diz respeito a tendências de abertura, institucionalização e democratização de sistemas políticos, mas a mudanças globais nos padrões de intervenção do Estado. A esse respeito, o atual leque de temas nas agendas acadêmicas e das agências de financiamento é sintomático: cidadania responsável, isto é, participativa, não limitada ao exercício passivo de direitos preexistentes; desenvolvimento local, não como decorrência de macrodiretrizes, senão vinculado ao controle, conhecimento e anseios de microatores de base territorial; governança em vez de governabilidade; *accountability* enquanto horizonte de exploração para ampliar as interfaces entre o Estado e a sociedade civil (aquém ou além dos mecanismos democráticos clássicos); inovação institucional para a criação de espaços de gestão e participação da sociedade civil no Estado.

Não é esta a ocasião para avaliar o mérito desse repertório temático, mas sem dúvida ele espelha algumas das faces do deslocamento analítico ocorrido nos últimos anos. Hoje é claramente perceptível a mudança de registro no debate, outrora centrado nas potencialidades de transformação dos novos atores da sociedade civil e agora preocupado com a proliferação

(52) Fontes, Breno Augusto. "Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Anpocs), n° 32, outubro de 1996, pp. 43-46.

(53) Consulte-se aquele que talvez seja até o momento o esforço mais consistente a balizar o deslocamento do debate sobre a sociedade civil: Dagnino, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, particularmente os capítulos de Dagnino, Ana Claudia Teixeira, Leonardo Avritzer e Luciana Tatagiba. Cf., também, os seguintes trabalhos apresentados no XXVI Encontro Anual da Anpocs (Caxambu, 2002): *Gestão urbana em São Paulo, 2000-2002: atores e processos na questão dos conselhos*, de Maria da Glória Gohn, e *Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais e os fóruns de desenvolvimento local*, de Gisele dos Reis.

Recebido para publicação em 20 de fevereiro de 2003.

Adrián Gurza Lavalles é professor do Departamento de Política da PUC-SP e pesquisador do Cebap. Publicou nesta revista "A longa transição: eleições e regime político no México" (nº 58).

de formas inéditas de participação e exercício da cidadania, com as dinâmicas e alcances dos conselhos e outros espaços de participação publicamente institucionalizados, com a gestão social de políticas públicas específicas e com o advento de representatividades emergentes — representatividades, por sinal, de legitimidade e contornos ainda confusos<sup>53</sup>. Essa mudança tem desdobramentos analíticos relevantes em pelo menos três planos: as análises sociológicas da ação social, tradicionalmente focadas em atores e/ou sujeitos coletivos, agora esquadriham as dinâmicas de espaços e ambientes institucionais (orçamento participativo, conselhos), assim como seus efeitos sobre os atores e interesses da sociedade civil neles representados; a tradicional dicotomia da filosofia política "sociedade civil/Estado", via de regra interpretada nas análises sociais em chave de antagonismo, recebe hoje tratamento em termos de sinergia, complementaridade e conflituosidade animadas pela lógica política do governo da ocasião, e não pelas características estruturais do Estado; por fim, o caráter enfaticamente normativo da literatura dos anos 1990, engajada no esclarecimento da missão transformadora da sociedade civil, cede passo a indagações mais preocupadas com a compreensão empírica de processos em curso, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado.

Ainda é cedo para delinear os traços que se tornarão distintivos na agenda da ação social da primeira década do século XXI, mas dois desdobramentos são certos e promissores: primeiro, não se tratará de simples *aggiornamento* do debate dos anos 1990, visto que sua lógica analítica não mais anima a reflexão e a pesquisa acadêmicas; segundo, após duas décadas de recíproco distanciamento, iniciado com o advento dos estudos sobre transições e com o simultâneo declínio da sociologia no cenário latino-americano, parece que a sociologia e a ciência política reencontram terreno propício para a interlocução na análise de políticas públicas. A prudência aconselha não declarar findo tal distanciamento, mas sem dúvida ambas as disciplinas podem vir ao encontro de uma compreensão mais abrangente da interação entre o mundo das instituições da política e das políticas e o mundo da ação social.