

Concepciones de la ciudadanía en Brasil: proyectos políticos en disputa¹

por Evelina Dagnino

Introducción

Como lo muestra el presente volumen, la noción de ciudadanía se ha convertido en un tópico recurrente en el vocabulario político de Latinoamérica y de otras partes del mundo. En Latinoamérica, se ha vinculado su aparición a las experiencias de los movimientos sociales durante fines de los años '70 y a lo largo de la década del '80, reforzada por los esfuerzos dirigidos a la democratización, especialmente en aquellos países con regímenes autoritarios.

En Brasil, la noción de ciudadanía ha sido adoptada, con cada vez mayor fuerza, desde fines de los '80 y durante la década del '90 por movimientos populares, sectores excluidos, sindicatos y partidos políticos de izquierda como un elemento central en sus respectivas estrategias políticas, extendiéndose a modo de denominador común por parte de una variedad de movimientos sociales entre los que se inclu-

¹ Este texto fue traducido del inglés al español por Pablo Staforini. Una versión similar del presente artículo fue publicada en Naila Kaber (ed.), *Inclusive Citizenship. Meanings and Expressions*, Londres, Zed Books, 2005.

yen los movimientos de mujeres, negros y minorías étnicas, homosexuales, ancianos y jubilados, consumidores, ecologistas, trabajadores urbanos y suburbanos, y entre sectores organizados en torno a cuestiones urbanas de las grandes ciudades como la vivienda, la salud, la educación, el desempleo, la violencia, etc. (Forewaker, 1995; Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998). Estos movimientos, organizados en torno a demandas diversas, encontraron en la noción de ciudadanía no sólo una herramienta útil en sus luchas particulares, sino también un poderoso nexo articulador para establecer vínculos comunes. La demanda por la igualdad de derechos, incorporada en la concepción predominante de ciudadanía, fue luego extendida y especificada según las diversas demandas en juego. Como parte de este proceso de redefinición de la ciudadanía, se puso un especial énfasis en su dimensión cultural, incorporándose preocupaciones contemporáneas como subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. Así, la construcción de una nueva ciudadanía fue, por un lado, percibida como un intento de trascender la obtención de derechos jurídicos, exigiendo además la constitución de sujetos sociales activos que definieran sus propios derechos y lucharan por su reconocimiento. Asimismo, este énfasis cultural reafirmó, por otro lado, la necesidad de transformar radicalmente las prácticas culturales que reproducían la desigualdad y la exclusión en toda la sociedad.

Como resultado de su creciente influencia, la noción de ciudadanía pronto se volvió objeto de disputa. En la última década la noción ha sido apropiada y resignificada por los sectores dominantes y por el Estado, quienes le han dado nuevos significados. De este modo, bajo inspiración neoliberal, la ciudadanía comenzó a entenderse y promoverse como una mera integración individual al mercado. Simultáneamente y como parte del mismo proceso de ajustes estructurales, los trabajadores de toda Latinoamérica van perdiendo progresivamente sus derechos adquiridos. En un desarrollo paralelo, los proyectos filantrópicos del llamado Tercer Sector, que difunden su propia versión de la ciudadanía, se han expandido en número y alcance, en un intento de hacer frente a la pobreza y la exclusión.

En la actualidad, las distintas dimensiones de la ciudadanía y la disputa entre las diversas apropiaciones y definiciones del concepto constituyen en gran parte el escenario de la lucha política en Latinoamérica. Esta disputa refleja la trayectoria seguida por la confrontación entre el proyecto democratizador y participativo que aspira a extender la ciudadanía, y la ofensiva neoliberal que busca reducirla. En lo sucesivo, examinaré estas distintas versiones de la ciudadanía según han surgido en el contexto brasileño de las últimas décadas. Asimismo, discutiré el modo en que estas versiones recientes se relacionan con las dos concepciones previas que han configurado la formación histórica de Brasil y que continúan vigentes en la actualidad: la *ciudadanía regulada* (Santos, 1979) y la *ciudadanía concedida* (Sales, 1994, y Carvalho, 1991; 1995).

La noción de ciudadanía cobró prominencia en las últimas dos décadas al haberse reconocido en ella un arma crucial no sólo en la lucha contra la desigualdad y la exclusión social y económica sino también —y más importante aún— en la expansión de las concepciones dominantes de la política misma. Así, la redefinición de la ciudadanía formulada por los sectores socialmente movilizadas en Brasil a través de sus luchas concretas por la profundización de la democracia intentaba, en primer lugar, confrontar los límites existentes acerca del modo en que había de definirse la arena política: sus participantes, sus instituciones, sus procesos, sus proyectos, y sus alcances (Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998). En marcado contraste con las concepciones previas de la ciudadanía, entendida como una estrategia de las clases dominantes y del Estado dirigida a incorporar de manera gradual y limitada a los sectores excluidos, para obtener una mayor integración social o como una condición jurídica y política necesaria para la introducción del capitalismo, los nuevos sectores movilizados interpretaron el concepto como una estrategia, como un proyecto político de los no-ciudadanos, de los excluidos, para construir una ciudadanía “desde abajo”.

A fin de comprender el significado pleno de esta redefinición de la ciudadanía, es conveniente examinar algunas

de las concepciones dominantes previas de la ciudadanía en Brasil y el contexto histórico en el que surgieron, pues esta redefinición y las direcciones particulares que asumió fueron parte de una lucha por confrontar y romper con las concepciones anteriores y las prácticas que aquellas promueven.

1. Una breve historia de la ciudadanía

Desde la abolición de la esclavitud en 1888 y la declaración de la República en 1899, la historia política reciente de Brasil se ha constituido en torno a tres eventos decisivos: 1) la Revolución de 1930, que inauguró un proceso de *modernización conservadora* en el que el Estado pasó a desempeñar un papel fundamental en la introducción del capitalismo industrial y en la organización de la sociedad misma. Desde 1930 hasta 1945, bajo el liderazgo de Getúlio Vargas, un Estado verdaderamente nacional, autoritario, centralizado e intervencionista constituyó la fuerza principal a la base del desarrollo nacional. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se estructuraron en torno a lineamientos corporativistas y la organización política de los sectores sociales fue puesta bajo la tutela y el control del Estado, estableciendo las bases para el gobierno populista que predominó desde 1946, cuando el régimen democrático fue restablecido, hasta 1964; 2) el período del gobierno autoritario militar, que siguió al golpe de 1964 y restringió las libertades civiles y las instituciones democráticas, reprimiendo la expresión política de los sectores sociales opositores; 3) la transición a la democracia (que en líneas generales comprende el período que se inicia a mediados de los setenta y que concluye hacia fines de los ochenta), marcada por un gradual fortalecimiento de la sociedad civil y por el surgimiento de movimientos sociales diversos que, oponiéndose al régimen militar, intentaron establecer nuevos parámetros para las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y la recuperación de la democracia. La constitución de 1988 expresa no sólo el restablecimiento

formal de la democracia sino también importantes avances en su profundización. como resultado de la lucha de tales fuerzas. Estos avances incluyeron la extensión de los derechos y, más importante aun, varios mecanismos para la participación directa de la sociedad civil, que serán discutidos más adelante. Al año siguiente, Fernando Collor derrotó a Luís Inácio Lula da Silva, el líder trabajador y fundador en 1980 del Partido de los Trabajadores (PT), siendo elegido presidente en una elección que constituyó el epitome en la lucha entre dos proyectos políticos diferentes, que continuaría en los años subsiguientes. Su gobierno, que transcurrió entre 1990 y 1992, cuando fue obligado a renunciar tras un juicio político por corrupción, dio inicio a la implementación de las políticas de ajuste neoliberales, continuadas por su sucesor, Fernando Henrique Cardoso. Fue como consecuencia del progresivo impacto de las medidas neoliberales que el principal debate durante los noventa, caracterizado por una sociedad civil plural y activa, evolucionó en torno a las diferentes versiones de la democracia y la ciudadanía. La elección de Luís Inácio Lula da Silva en 2002 fue recibida como una victoria sobre las fuerzas del neoliberalismo. Pero su gobierno aún no ha demostrado que lo fuera.

Santos (1979) acuñó la expresión "ciudadanía regulada" para designar lo que ha sido el primer reconocimiento relativamente amplio y sistemático de los derechos sociales por el Estado en la historia brasileña, por medio de la Consolidación de las Leyes de Trabajo, en 1943, bajo el régimen autoritario de Vargas. Sin embargo, tal reconocimiento, en primer lugar, no tuvo carácter universal, sino que fue restringido a los trabajadores. En segundo lugar, los derechos sociales fueron extendidos sólo a aquellos trabajadores en sectores reconocidos y regulados por el Estado². En tercer lugar, y más importante aun, sólo los trabajadores pertenecientes

2 Nuevos sectores han sido gradualmente incluidos, pero las exclusiones se prolongaron por décadas, como ha ocurrido, por ejemplo, con los trabajadores rurales, cuyos derechos sociales han sido reconocidos sólo en 1964, o con los trabajadores domésticos, quienes carecen de derechos sociales plenos hasta el día de hoy.

a gremios reconocidos y regulados (es decir, controlados) por el Estado adquirieron derechos sociales. Semejante concepción de la ciudadanía —una verdadera obra maestra de la ambigüedad, podría decirse— entremezcló ingeniosamente el reconocimiento de los derechos sociales y de la existencia política de los trabajadores y sus organizaciones, con el control político estatal sobre los sindicatos y los trabajadores. Por gracia de esta ambigüedad, esta concepción constituyó uno de los pilares del gobierno populista que dominó la política de Brasil hasta 1964. Asirismo, promovió un enfoque excluyente de la ciudadanía como condición estrictamente relacionada con el trabajo, que aún continúa vigente en la sociedad brasileña³.

Si bien es posible advertir sus signos en el período que acaba de describirse, la concepción de la ciudadanía como una concesión ("ciudadanía concedida") tiene sus raíces, según Sales (1995), en un pasado más remoto. Entendida como resultante del gobierno de los grandes terratenientes (*latifundiarios*), cuyo poder privado dentro de sus propiedades rurales se ha transformado en poder político en la sociedad y el Estado brasileños tras el advenimiento de la república hacia fines del siglo XIX, este modo de concebir la ciudadanía es un intento de dar cuenta de lo que es, en los hechos, la total ausencia de ciudadanía. Esta manera de entender la ciudadanía descansa en una concepción de los derechos según la cual éstos se hallan mediados por relaciones de poder caracterizadas por el dominio y la sumisión, transferidos del sector privado al ámbito público. Los derechos son concebidos como favores, "prebendas" de los poderosos, en lo que Sales denomina la "cultura de la dádiva" (*cultura da dádiva*). La máxima —según la formulación de Sales, "en Brasil o bien se manda o bien se pide" (*"No Brasil ou bem se manda ou bem se pede"*)— expresa una concepción autoritaria oligárquica de la política, caracterizada por el favoritismo y los mecanismos

clientelísticos y tutelares. La ausencia de distinción entre el ámbito privado y el ámbito público impide el surgimiento de una noción de derechos como derechos, y fomenta una concepción de los derechos como favores. Es en este sentido que la "ciudadanía concedida" puede efectivamente verse como una peculiar "ausencia" de ciudadanía. Esta peculiaridad es tria en el hecho de que los derechos que estarían presentes no son reconocidos en su condición de tales; en su lugar, se los concibe como concesiones, favores de quienes detentan el poder de otorgarlos. El arraigamiento de este enfoque en la cultura brasileña expresa la tenacidad del autoritarismo social y continúa obstruyendo de manera considerable la organización política de los excluidos, incrementando a su vez la autonomía política de las élites.

2. Luchas contemporáneas por la ciudadanía

La preocupación de los movimientos sociales brasileños por la necesidad de reafirmar el derecho a tener derechos está claramente relacionada con los niveles extremos de pobreza y exclusión, aunque también con el omnipresente *autoritarismo social* que domina la organización desigual y jerárquica de las relaciones sociales en su conjunto. Las diferencias de clase, raza y género constituyen el criterio principal en una clasificación que ha penetrado nuestra cultura a lo largo de la historia, estableciendo categorías de personas jerárquicamente ordenadas en sus respectivos "lugares" sociales. Así, para los sectores excluidos, la percepción de la relevancia política de los significados culturales incorporados a las prácticas sociales es parte de su vida diaria. Como parte de este ordenamiento autoritario y jerárquico de las sociedades latinoamericanas, ser pobre no sólo involucra privaciones de tipo económico y material, sino también el hallarse sometido a pautas culturales que transmiten una total falta de reconocimiento hacia los pobres como sujetos portadores de derechos. En lo que Telles (1994) ha denominado la incivil-

3 Hasta al día de hoy, cuando son detenidos por la policía los brasileños exhiben su "tarjeta de trabajo" (*carteira de trabalho*) a fin de demostrar su condición de "ciudadanos decentes".

dad incorporada a dicha tradición, la pobreza es un signo de inferioridad, un modo de ser en virtud del cual los individuos se vuelven incapaces de ejercer sus derechos. La privación cultural impuesta por la absoluta falta de derechos —que se expresa, en última instancia, como supresión de la dignidad humana— se vuelve entonces parte constitutiva de la privación material y de la exclusión política.

La percepción de este autoritarismo social-cultural como dimensión de la exclusión que se añade a la desigualdad económica y a la subordinación política constituyó un elemento significativo en la lucha por la redefinición de la ciudadanía. En primer lugar, dejó en claro que la lucha por los derechos, por el derecho a tener derechos, debía ser una lucha política contra una cultura dominante de autoritarismo social, sentando así las bases para que los movimientos populares urbanos establezcan una conexión entre cultura y política que se volviese parte de su accionar colectivo. La experiencia de la Asamblea Popular (*Assembleia do Povo*), un movimiento *favelado* en Campinas, Estado de São Paulo, que se organizó entre 1979 y principios de la década del 80, pone de manifiesto esta conexión. En los primeros meses de lucha por el “derecho a usar la tierra”, los *favelados* eran conscientes de que deberían primero luchar por su derecho mismo a tener derechos. Así, su iniciativa pública inaugural fue solicitar a los medios que publiciten los resultados de su propio sondeo, con el objetivo de mostrarle a la ciudad que los habitantes de las *favelas* no eran vagos, marginales o prostitutas, como los *favelados* eran percibidos comúnmente, sino ciudadanos decentes, trabajadores, que debían ser considerados portadores de derechos⁴.

Esta conexión entre cultura y política ha sido un elemento fundamental en el establecimiento de un terreno común de articulación con otros movimientos sociales —más claramente culturales, como los movimientos étnicos, ecologistas, de

mujeres, de homosexuales y de Derechos Humanos— en la búsqueda de relaciones más igualitarias en todos los niveles, contribuyendo a demarcar una visión distintiva y extendida de la democracia. La referencia a los derechos y a la ciudadanía creció al punto de constituir el núcleo central de un ámbito ético-político común en el que una gran parte de estos movimientos y otros sectores de la sociedad fueron capaces de compartir sus luchas y retroalimentar sus esfuerzos. El surgimiento del Sindicato Ciudadano (*Sindicato Cidadão*) a principios de la década del 90, por ejemplo, muestra el reconocimiento de tal referente al interior del movimiento obrero brasileño (Rodrigues, 1997), tradicionalmente tendiente a concepciones más estrictamente clasistas.

En segundo lugar, el reconocimiento de la dimensión cultural de la política condujo a una ampliación del alcance de la ciudadanía, trascendiendo la incorporación en el sistema político en el sentido restringido de una adquisición de derechos formal-legal. La lucha por la ciudadanía fue, de este modo, presentada como un *proyecto para una nueva sociabilidad*: un modelo más igualitarista para las relaciones en todos los niveles, con nuevas normas para la vida común en sociedad (negociación de conflictos, una nueva noción del orden público y de la responsabilidad pública, un nuevo contrato social). Un modelo más igualitarista para las relaciones sociales en todos los niveles supone el reconocimiento del otro como un sujeto portador de intereses válidos y de derechos legítimos. Supone también la constitución de una dimensión pública de la sociedad en donde los derechos pueden consolidarse como parámetros para la interlocución, el debate y la negociación de conflictos, posibilitando la reconfiguración de la dimensión ética de la vida social (Telles, 1994). Semejante proyecto enfrenta no sólo al autoritarismo social como modo básico de ordenamiento social en la sociedad brasileña, sino también el más reciente discurso neoliberal que hace del interés privado el patrón de medida universal.

En tercer lugar, como la noción de derechos ya no se limita a las provisiones legales, al acceso de derechos pre-

4 Para una descripción de la *Assembleia do Povo*, véase mi “On Becoming Citizen: The Story of D. Marlene”, en *Internacional Yearbook of Oral History and Life Stories*, ed. Rina Benmayor y Andor Skotnes, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 69-84.

viamente definidos o a la implementación eficaz de derechos formales y abstractos, incluye la invención/creación de *nuevos* derechos, que resultan de luchas específicas y de sus prácticas concretas. En este sentido, la verdadera determinación del significado de los derechos y la afirmación de algo como un derecho son también objeto de lucha política. Los derechos a la autonomía sobre el propio cuerpo, a la protección ambiental y a la vivienda son ejemplos (deliberadamente heterogéneos) de esta creación de nuevos derechos. Asimismo, esta redefinición se extiende al punto de abarcar no sólo el derecho a la igualdad, sino también el derecho a la diferencia, que especifica, profundiza y amplía el derecho a la igualdad⁵.

Una consecuencia adicional de suma importancia que resulta de esta ampliación en alcance fue que la ciudadanía dejó de hallarse confinada a los límites de la relación con el Estado: el reconocimiento de derechos regula no sólo las relaciones entre el Estado y el individuo, sino que tiene que establecerse al interior de la propia sociedad, con los derechos funcionando como parámetros que gobiernan las relaciones sociales en todos los niveles. Lo dicho se muestra con evidencia en las luchas de los movimientos sociales como, por ejemplo, los movimientos de mujeres, negros u homosexuales, ya que una parte significativa de sus luchas está dirigida a combatir la discriminación y el prejuicio incorporados a las relaciones sociales que los involucran en sus vidas diarias. Pero esto también puede verse, como lo muestra la primera iniciativa pública de la Asamblea del Pueblo, en los movimientos populares, cuyos reclamos más "materiales", como los reclamos de vivienda, salud, educación, transporte, servicios cloacales, etc. están dirigidos al Estado. El proceso de construir una ciudadanía entendida como la afirmación y el reconocimiento de derechos fue percibida como un proceso de transformación de las prácticas arraigadas en el conjunto de la sociedad. Semillante estrategia política implica una re-

5 Para una discusión de la ciudadanía y de las conexiones entre el derecho a la diferencia y el derecho a la igualdad, véase Dagnino, 1994a.

forma moral e intelectual: un proceso de aprendizaje social, de construcción de nuevos tipos de relaciones sociales, que, por un lado, supone, como es obvio, la constitución de ciudadanos como sujetos sociales activos. Pero, además, requiere que el conjunto de la sociedad aprenda a vivir en términos diferentes con estos sujetos emergentes que se niegan a permanecer en los lugares que les fueron social y culturalmente asignados.

Los participantes de los movimientos sociales, tanto de sectores populares, organizados en torno a reclamos de vivienda, agua potable, servicios cloacales, educación y salud, y aquellos de carácter más amplio como los movimientos ecologistas, de mujeres o de negros, han puesto un especial énfasis en la constitución de sujetos sociales activos, capaces de convertirse en agentes políticos, como una dimensión central de la ciudadanía. En algunas definiciones, la ciudadanía es incluso *concebida* en términos de este proceso. Así, la conciencia, la capacidad de acción y la capacidad de lucha son consideradas por estos sujetos evidencia de que son ciudadanos, incluso cuando carecen de otros derechos. Entre los 51 activistas de la sociedad civil que hemos entrevistado en Campinas, São Paulo, este es un enfoque distintivo de las respuestas de los miembros de estos movimientos y de los sindicatos de trabajadores, en marcado contraste con las opiniones de los miembros de sectores de clase media y de organizaciones de empresarios (Dagnino, Silva, Ferlim y Teixeira, 1998)⁶.

El rol de los movimientos sociales en los '70 y los '80 en la formación de esta redefinición de la ciudadanía está

6 Respondiendo la misma pregunta ("¿Por qué se considera usted un ciudadano?"), este último grupo enfatizó el hecho de que "cumpla con sus obligaciones" y que "tenía derechos", mientras que los activistas de clase media pusieron énfasis en su "posición en la sociedad", derivada de sus actividades profesionales, como indicadores de ciudadanía. Es asimismo interesante notar que una gran mayoría de los participantes de los movimientos sociales de los dos tipos y de los miembros de sindicatos de trabajadores no se consideraran *tratados como ciudadanos*, pero *se consideraran a sí mismos ciudadanos*, fundamentalmente porque luchan por sus derechos (Dagnino, Silva, Ferlim y Teixeira, 1998:40-41).

obviamente relacionado con sus propias luchas y enraizado en sus propias prácticas. Si, por un lado, fueron capaces de valerse de la historia previa de los derechos, asegurados por la *ciudadanía regulada*⁷, han reaccionado ante la concepción del Estado y del poder arraigado en esa historia. También reaccionaron ante el control y tutelaje de la organización política de los sectores populares por parte del Estado y los partidos políticos, que por tanto tiempo hubieron de sostener el populismo. Reaccionaron asimismo contra las relaciones de favoritismo que dominan las relaciones clientelísticas con estos actores políticos, las cuales sobreviven al populismo como el arreglo político predominante en las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil. La adopción de una concepción redefinida de los derechos y de la ciudadanía expresó una reacción contra las nociones previas de derechos como favores y/u objetos de negociación con los poderosos. En este sentido, la lucha por los derechos, también influenciada por los movimientos de Derechos Humanos surgidos en los años 70 en el contexto de la lucha contra el régimen militar autoritario, involucró no sólo demandas por mayor igualdad sino la negación de una cultura política dominante profundamente arraigada en el conjunto de la sociedad.

3. La Asamblea del Pueblo: convirtiéndose en ciudadanos

Si bien he seguido de cerca la experiencia de la Asamblea del Pueblo, fue sólo luego de varios años que cobré conciencia de cuán bien la misma ejemplificaba el surgimiento de nuevos sentidos de ciudadanía. Cuando decidí escribir al respecto, volví a reunirme con uno de sus líderes, D. Marlene, para documentar su historia. Fue entonces cuando comprendí claramente el modo en que estos nuevos sentidos reflejaban

las experiencias de vida de los sectores populares, sometidos al autoritarismo social y a concepciones dominantes de ciudadanía. Junto a miles de otros brasileños que habían migrado del campo a la ciudad, D. Marlene se instaló en la *favela* a comienzos de los 70. Su lucha comenzó con sus viajes al palacio municipal para exigir la instalación de un sistema de agua potable. La respuesta que obtuvo fue que las *favelas* ocupaban terrenos de la ciudad "que pertenecían al alcalde" y que no era posible instalar agua potable allí. Marlene recordó entonces su reacción ante tal explicación:

"¿A qué tierras del alcalde se refiere usted? Si estos fueran terrenos del alcalde, él estaría viviendo con nosotros: ¡sería él mismo un *favelado*! Esta es tierra de gente pobre como nosotros, que carece de un salario decente (...) Si usted tiene derecho a tomar un vaso de agua de una canilla, yo también tengo ese derecho. Somos ciudadanos al igual que usted; somos seres humanos al igual que usted" (Dagnino 1994b:74).

Y luego me explicó:

"Debe usted examinar atentamente el gobierno de la ciudad: lo cierto es que no posee nada. Nada. Ni el gobierno ni ninguna otra persona ahí tiene propiedad alguna; cuando ingresan ahí no se vuelven propietarios: se vuelven empleados del pueblo. Todos tienen derecho a reclamar lo que necesitan y ellos tienen el deber de responder, si es correcto, si es incorrecto, pero deben responder. (...) Porque ellos (el personal del palacio municipal) no tenían nada. El poder que tenían lo recibieron del pueblo: no era de ellos" (Dagnino, 1994b:75-76).

Cuando, luego de escuchar el relato de D. Marlene sobre la discriminación sexual por la que debió pasar durante toda su vida, le pregunté si había tenido miedo de hablar en público, ella respondió:

"¿Hablará", me preguntaron. Por supuesto que voy a hablar: mi sufrimiento está aquí conmigo. Este dolor

7 No es por accidente que Getúlio Vargas, conocido también como "el padre de los pobres", es todavía una referencia positiva poderosa en la memoria de los sectores populares brasileños.

en mi pecho, mis emociones, ¡mi vida! ¿Y nuestros derechos? Todos tenemos derechos, todos nosotros tenemos derechos. No soy sólo yo, no es sólo media docena: todos tenemos iguales derechos. Pero los derechos son diferentes. Los derechos son iguales pero están muy divididos (en el sentido de desiguales pero también quizás separados), la división es enorme: poder, dinero, belleza, mansiones. Mientras algunos lo tienen todo, otros no tienen nada. Y todos son trabajadores: los salarios están muy divididos pero todos son profesionales. No hay por qué pensar que un albañil deba recibir menos que un maestro; un basurero menos que un médico (...)" (Dagnino 1994b:82).

Estas ideas, aunque lejos de ser las de la gran mayoría de los sectores populares de Brasil, fueron suficientes para granjearle una posición de considerable liderazgo en la Asamblea del Pueblo. El movimiento, en cierto momento, le indicó a D. Marlene que se postulara para las elecciones del poder legislativo municipal (*Câmara de Vereadores*) en la elección de 1982, como una de las candidatas del recientemente creado Partido de los Trabajadores. A pesar de obtener un número significativo de votos, no logró ser elegida. Sin embargo, la decisión del movimiento de participar en la política institucional apunta a un componente adicional de la redefinición de ciudadanía que debe ser mencionado.

Este elemento adicional en la redefinición trasciende una referencia central en el concepto liberal de ciudadanía: la demanda de acceso, inclusión, membresía, pertenencia a un sistema político previamente dado. Lo que está en juego en las luchas por la ciudadanía en Brasil es mucho más que el derecho a ser incluido como miembro pleno de la sociedad: es el derecho a participar en la definición misma de esa sociedad y su sistema político, el definir aquello de lo que se quiere ser miembro. La participación de la sociedad civil y los movimientos sociales en las decisiones del Estado constituye uno de los más importantes aspectos en la redefinición de la ciudadanía, puesto que deja traslucir el potencial para transformaciones radicales en la estructura de las relaciones

de poder de las sociedades latinoamericanas. En Brasil, las prácticas políticas recientes, como las que están surgiendo en las ciudades gobernadas por el Partido de los Trabajadores mediante los Presupuestos Participativos, donde los sectores populares y sus organizaciones han abierto un espacio para el control democrático del Estado por medio de la participación efectiva de los ciudadanos en el poder, han estado inspiradas por esta redefinición de la ciudadanía. Inspirada también por esta noción de la ciudadanía, la lucha de los movimientos sociales y de otros sectores de la sociedad civil ha hecho posible la inclusión de mecanismos de democracia directa y participativa en la Constitución Brasileña de 1988, llamada la "Constitución de los Ciudadanos". Entre ellos, se cuenta el establecimiento de Consejos Gestores de Políticas Públicas (*Conselhos Gestores de Políticas Públicas*), con miembros igualmente divididos entre la sociedad civil y el gobierno, en los niveles locales, estatales y federales, con el propósito de desarrollar políticas sobre asuntos relacionados con la salud, la niñez y la adolescencia, los servicios sociales, las mujeres, etc. A pesar de las enormes dificultades que esta forma de participación debe enfrentar, experiencias como éstas nos ayudan a visualizar las posibilidades futuras.

4. El surgimiento de las versiones neoliberales de ciudadanía

La participación de la sociedad civil como mecanismo para extender la ciudadanía es un fenómeno que se difundió por toda Latinoamérica en la última década, bajo el lema de *participación ciudadana*. En años recientes, sin embargo, la noción ha sido apropiada y estimulada por el Estado como parte de una estrategia para implementar ajustes neoliberales. Así, esta participación tiene lugar en un escenario signado por una *confluencia perversa entre, por un lado, un proyecto participativo* construido en torno de la extensión y la profundización de la democracia y, por otro, el proyecto neoliberal y su correspon-

diente reconfiguración del Estado, que requiere la reducción de sus responsabilidades sociales y la progresiva desaparición de su rol como garante de derechos. La perversidad resulta del hecho de que, aunque en direcciones opuestas e incluso antagónicas, *ambos proyectos requieren de una sociedad civil activa y proactiva*. Junto a esta aparente similitud básica, también las referencias a la participación y a la ciudadanía son utilizadas en el discurso neoliberal, aunque resignificadas con diferentes sentidos (Dagnino, 2004).

Un reciente trabajo de investigación focalizado en varios espacios de participación de la sociedad actualmente existentes en Brasil encontró más de un ejemplo de esta confluencia perversa (Dagnino, 2002). La misma puede percibirse en la frustración de muchos representantes de la sociedad civil dentro de los Consejos Gestores, y entre los miembros de los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales que se han involucrado en asociaciones con sectores del Estado para la implementación de políticas públicas. Convocadas reiteradamente a participar por medio de consignas bien conocidas, como la importancia de la participación de la sociedad civil y la extensión de la ciudadanía, estas personas luego se percataron de que su rol era muy diferente del que originalmente habían esperado, tan diferente como el sentido ahora asignado a dichas familiares consignas.

Un ingrediente particularmente importante de esta confluencia perversa es precisamente la noción de ciudadanía, ahora redefinida nuevamente por medio de una serie de desplazamientos discursivos a fin de volverla apta para un nuevo uso por las fuerzas neoliberales. Esta nueva definición, como se mencionó previamente, es parte de una lucha entre distintos proyectos políticos, y constituye un testimonio del poder simbólico de la noción de ciudadanía y de la capacidad de movilización que ha demostrado en la organización de sectores subalternos en torno a proyectos de democratización. La necesidad de neutralizar estos rasgos asumidos por la ciudadanía, intentando simultáneamente retener su poder simbólico, hicieron de su apropiación un imperativo para las fuerzas neoliberales.

Las redefiniciones neoliberales de ciudadanía se valen de una serie de procedimientos básicos. Algunos recuperan la concepción liberal tradicional de ciudadanía; otros son innovadores y encaran nuevas cuestiones presentes en las configuraciones políticas y sociales contemporáneas en Latinoamérica. En primer lugar, existe una reducción del significado colectivo incorporado en la redefinición de ciudadanía de los movimientos sociales en dirección a una interpretación estrictamente individualista. En segundo lugar, el discurso neoliberal establece una seductora conexión entre la ciudadanía y el mercado. Ser un ciudadano pasa a significar una integración individual al mercado, como consumidor y como productor. Este parece ser el principio básico que subyace a un enorme número de proyectos que permiten al pueblo "adquirir ciudadanía"; es decir, aprender a iniciar micro-emprendimientos, a calificarse para los pocos trabajos que aún se ofrecen, etc. En un contexto en donde el Estado progresivamente se retira de su papel como garante de derechos, el mercado es ofrecido como una instancia sucedánea de la ciudadanía. El proceso actual de eliminación de los derechos sociales y laborales, en nombre de una libre negociación entre trabajadores y empleadores, la "flexibilización" del trabajo, etc. es bien conocido. De este modo, los derechos sociales asegurados en la Constitución Brasileña desde los años '40, por ejemplo, están ahora siendo eliminados bajo el argumento de que constituyen obstáculos para el libre funcionamiento de la dinámica del mercado y que consecuentemente restringen la modernización y el desarrollo económico. Este argumento, asimismo, transforma los portadores de derechos/ciudadanía en los nuevos enemigos de la nación, que se oponen a las reformas políticas que buscan reducir las responsabilidades del Estado.

En este sentido, está teniendo lugar una peculiar inversión: el reconocimiento de los derechos que hemos visto en el pasado reciente como un indicador de modernidad se está convirtiendo en un símbolo de "retardo", un "anacronismo" que obstruye el potencial modernizador del mercado (Telles, 2002). Encontramos aquí un factor de legitimación decisivo

para la concepción del mercado como una instancia sucesdnea de la ciudadanía, en tanto el mercado se vuelve la encarnación de los valores de modernización y la única vía para la realización del sueño latinoamericano: la inclusión en el Primer Mundo.

Un procedimiento adicional en la construcción de las versiones de ciudadanía neoliberal es evidente en lo que constituye un blanco privilegiado de los proyectos de democratización: la formulación de políticas sociales para paliar la pobreza y la desigualdad. Una parte importante de las luchas organizadas en torno a la demanda por la igualdad de derechos y la extensión de la ciudadanía se ha concentrado en la definición de tales políticas sociales. Asimismo, y en consecuencia, la participación de los movimientos sociales y otros sectores de la sociedad civil ha sido un reclamo fundamental en las luchas por la ciudadanía, bajo la esperanza de que dicha participación contribuya a la formulación de políticas sociales dirigidas a garantizar derechos universales a todos los ciudadanos. Con el avance del proyecto neoliberal y la reducción del papel del Estado, dichas políticas sociales son, cada vez con mayor frecuencia, formuladas como esfuerzos estrictamente de emergencia dirigidos a ciertos sectores específicos de la sociedad cuya supervivencia se encuentra en grave riesgo. El blanco de estas políticas no son ciudadanos con derecho a tener derechos, sino seres humanos "necesitados" que han de ser asistidos por la caridad, pública o privada.

De lo dicho pueden derivarse una serie de consecuencias. Todas ellas tienen un gran impacto en la disputa entre las diferentes concepciones de ciudadanía. Una primer consecuencia se relaciona con el desplazamiento de cuestiones como la pobreza y la desigualdad: en cuanto se los considera asuntos estrictamente técnicos o de administración filantrópica, la pobreza y la desigualdad pasan a ser cuestiones que caen fuera de la arena pública (política) y del ámbito al que pertenecen, el de la justicia, viéndose reducidas al problema de asegurar las condiciones mínimas para la subsistencia.

Más aun, la solución a tal problema es presentada como un deber moral de cada individuo de la sociedad. Así, la

idea de la solidaridad colectiva que opera por debajo de la clásica referencia a los derechos y a la ciudadanía es ahora reemplazada por una interpretación de la solidaridad como una responsabilidad moral estrictamente privada. Es por medio de esta interpretación de la solidaridad que se exhorta a la sociedad civil a involucrarse en trabajo voluntario y en acciones filantrópicas: bajo la consigna de una noción resignificada de ciudadanía, ahora personificada en esta interpretación particular de la solidaridad. Esta interpretación de la ciudadanía tiene una presencia dominante en el accionar de las fundaciones privadas, el llamado Tercer Sector, que ha multiplicado su número en países como Brasil durante la década pasada. Caracterizadas por una ambigüedad constitutiva entre los intereses de mercado dirigidos a maximizar sus ganancias por medio de su imagen pública y lo que suele describirse como su "responsabilidad social", estas fundaciones han adoptado masivamente un discurso de la ciudadanía enraizado en una solidaridad moral individual. Como en los sectores del Estado ocupados por fuerzas neoliberales, este discurso está signado por la ausencia de toda referencia a los derechos universales o al debate político sobre las causas de la pobreza y la desigualdad.

Esta resignificación de la ciudadanía y la solidaridad obstruye su dimensión política y erosiona las referencias a la responsabilidad política y al interés público, que con tanto trabajo pudieron construirse por medio de las luchas democratizadoras de nuestro pasado reciente. A medida que la distribución focalizada de servicios y beneficios sociales pasa a ocupar el lugar originalmente ocupado por las nociones de derechos y ciudadanía, el reclamo por los derechos se ve obstruido, puesto que no hay ya vías institucionales que permitan canalizarlo: la distribución depende solamente de la buena voluntad y la competencia de los sectores involucrados. Más dramáticamente aun, la formulación misma de los derechos, su enunciación como cuestión pública, encuentra cada vez más obstáculos para su realización (Telles, 2002). La eficacia simbólica de los derechos en la construcción de una sociedad igualitaria está así quedando relegada, y la con-

secuencia de ello ha sido el fortalecimiento de un privatismo ya de por sí poderoso como código dominante en la orientación de las relaciones sociales.

Una segunda serie de consecuencias se relaciona con la idea de participación de la sociedad civil, que ha formado parte del núcleo del proyecto de democratización defendido por los movimientos sociales y los sectores progresistas de la sociedad. En su período ascendente (distinto en los diferentes países), este proyecto logró asegurar la creación de espacios públicos de participación ciudadana, incluyendo aquellos destinados a la formulación de políticas públicas. Con el avance de las fuerzas neoliberales como parte de la disputa política entre proyectos antagónicos, la noción de participación también ha sido reapropiada y resignificada. Como se mencionó previamente, en la confluencia perversa de estos proyectos, las fuerzas neoliberales requieren la participación de la sociedad civil. Sin embargo, tal participación implica para las organizaciones de la sociedad civil asumir cada vez más funciones y responsabilidades limitadas a la implementación y ejecución de estas políticas, proveyendo servicios previamente considerados obligaciones del propio Estado. La concepción de participación en el proyecto democrático, cuyo objetivo central es compartir el poder de decisión, con el ejercicio pleno de ciudadanía, se vuelve cada vez más distante dentro de los límites de un marco dominado por el proyecto neoliberal.

Las relaciones entre el Estado y las ONG's parecen constituir un ámbito particularmente ejemplar de esta confluencia perversa. Dotadas de competencia técnica e inserción social, portavoces "confiables" entre los distintos posibles voceros de la sociedad civil, las ONG's son frecuentemente vistas como socios ideales por sectores del Estado involucrados en la transferencia de sus responsabilidades a la esfera de la sociedad civil o al sector privado. Paralelamente a este esfuerzo existe una tendencia gubernamental adicional en dirección a la "criminalización" de los movimientos sociales que permanecen combativos y eficazmente articulados, como el Movimiento Sin Tierra (MST) y algunos sindicatos. Esta

operación selectiva, reforzada por los medios masivos de comunicación y las agencias de financiamiento internacional, tiene como resultado una creciente identificación entre la "sociedad civil" y las ONG's, donde el significado de la expresión "sociedad civil" se limita cada vez más a designar sólo estas organizaciones, si es que no se ha vuelto ya un mero sinónimo de "Tercer Sector". La "sociedad civil" se restringe de este modo a aquellos sectores que muestran una conducta "aceptable" según los criterios del gobierno, limitándose así a lo que una analista describió como la "sociedad civil de cinco estrellas" (Silva, 2001).

Conclusión

Estos intentos por reconfigurar la sociedad civil y redefinir la participación se hallan estrechamente relacionados con las versiones emergentes de ciudadanía neoliberal. Su punto focal parece ser la despolitización de estas dos nociones, que han constituido referencias centrales en la lucha descentralizada por la extensión de la ciudadanía. El esfuerzo por tal despolitización representa una contraofensiva a los avances de la redefinición de la arena política, que en Latinoamérica han resultado de tal lucha. El surgimiento de la noción de "Tercer Sector" (siendo los dos sectores restantes el Estado y el mercado) como un sucedáneo de la sociedad civil expresa de manera particular este intento: en esa concepción "minimalista" de la política, ésta vuelve a ubicarse estrictamente en el Estado y en la sociedad política, anulando así la afirmación de la sociedad civil como un espacio de la política y la extensión de los espacios públicos de deliberación política abiertos por las luchas democratizadoras.

El escenario producido por dicha confluencia perversa constituye actualmente un "campo minado", en donde sectores de la sociedad civil, incluyendo ONG's que no apoyan el proyecto neoliberal de Estado, se sienten engañados cuando, motivados por un discurso de ciudadanía aparentemente

compartido, se ven involucrados en acciones conjuntas con sectores estatales comprometidos con dicho proyecto. Varios movimientos sociales que participan en algunos de los espacios públicos destinados a la formulación de políticas públicas comparten la misma reacción. Algunos de ellos definen esta situación como un dilema, y muchos de ellos consideran la posibilidad de rechazar de plano cualquier proyecto de acción conjunta, o asumen incluso una actitud extremadamente selectiva y cuidadosa frente a la correlación de fuerzas presente dentro de estos espacios y las posibilidades concretas abiertas por ellos (Dagnino, 2002). Bajo una aparente homogeneidad de discurso, lo que está en juego en estos espacios es el progreso o el retroceso de distintos proyectos políticos y concepciones de ciudadanía en disputa.

Bibliografía

- ABERS, R. (1998) "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil". *Politics & Society* 26:4 (diciembre).
- ÁLVAREZ, S. E. (1999) "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO 'Boom'". *International Feminist Journal of Politics*, 1, 2.
- ; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.). (1998) *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, Westview Press.
- AVRITZER, L. (2002) *Democracy and Public Spaces in Latin America*. Princeton, University of Princeton Press.
- BAJERLE, S. (1998) "The Explosion of Experience", en ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, Westview Press.
- CARVALHO, J. M. de (1991) *Os Bestializados*. São Paulo, Companhia das Letras.

- DAGNINO, E. (2004) "Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?", en MATO, D. (ed.), *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas, Venezuela, FaCES, Universidad Central de Venezuela.
- (2002) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- (1998) "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left", en ÁLVAREZ, S.; DAGNINO, E. y ESCOBAR, A. (eds.) *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, Westview Press.
- (1994a) "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania", en: DAGNINO, E. (ed.) *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- (1994b) "On Becoming a Citizen: The Story of D. Marlene". *International Yearbook of Oral History and Life Stories*, ed. por Rina Benmayor y Andor Skotnes, Oxford, Oxford University Press.
- ; CHAVES TEIXEIRA, A. C.; ROMANELLI DA SILVA, D. y FERLIM, U. (1998) "Cultura Democrática e Cidadania", *Opinião Pública*, Vol. V, nº 1, noviembre.
- FEDOZZI, L. (1997) *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial/FASE.
- FLOWERAKER, J. (1995) *Theorizing Social Movements*. Londres, Pluto Press.
- RODRIGUES, I. J. (1997) *Sindicalismo e Política: A Trajetória da CUT*. São Paulo, Scritta/FAESP.
- SALES, T. (1994) "Raízes da Desigualdade Social na Cultura Brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (ANPOCS), 25.
- SANTOS, W. G. dos (1979) *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus.