A participação enquanto mecanismo de emancipação social no Brasil: avanços e retrocessos / *Participation as social emancipation mechanism in Brazil: advances and setbacks*

Fábia de Kássia Mendes Viana Buenos Aires[1]
Simone de Jesus Guimarães[2]

Resumo: O artigo discute a participação social sob a perspectiva de seu potencial emancipador, bem como sua utilização no Brasil, considerando seus avanços e retrocessos a partir da redemocratização do país face ao avanço do ideário neoliberal. A diversificação de espaços participativos é analisada sob a perspectiva de sua contribuição para o fortalecimento democrático das relações entre Estado e sociedade civil. Mediante uso de metodologia qualitativa, realizou-se uma revisão bibliográfica acerca do tema. Os resultados apontam para a relevância da participação da sociedade civil como um instrumento de emancipação, contudo revelam o seu desvirtuamento face ao ideário neoliberal, que a utiliza em prol de uma despolitização da sociedade e um engessamento de sua atuação.

Palavras-chave: participação social; emancipação social; sociedade civil; Estado.

Abstract: The article discusses social participation from the perspective of its emancipatory potential, as well as its use in Brazil, considering its advances and setbacks from the democratization of the country before the advance of the neoliberal ideology. The diversification of participatory spaces is analyzed from the perspective of their contribution to the democratic strengthening of relations between the

1 Professora mestre em Políticas Públicas do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí; doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Piauí.

2 Professora doutora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí.

state and civil society. Through the use of qualitative methodology was conducted a literature review on the topic. The results point to the importance of the participation of civil society as an instrument for the empowerment, however reveal their distorted view of the neo-liberal ideology, which uses it in favor of a de-politicization of society and an inflexibility of its operations.

Keywords: social participation; social emancipation; civil society; State.

Nas últimas décadas, a questão da participação social repercutiu nos meios acadêmicos brasileiros e ganhou espaço em diversos eventos nos campos das ciências humanas e sociais. É possível identificar, até mesmo sem grandes esforços investigativos, um avanço significativo na cultura política do país e no repertório discursivo, assentado na valorização dos espaços destinados ao encontro da sociedade civil com o Estado, sendo estes tidos como mecanismos de emancipação social, na medida em que permitem o engajamento político das classes trabalhadoras.

O contexto de pós-participação brasileiro – que se configura como o período decorrente da promulgação da Carta de 1988, no qual a sociedade passou a dispor, normativamente, de espaços públicos consultivos e deliberativos de políticas públicas – impulsiona cada vez mais a se pesquisarem assuntos para além da zona de conforto até então discutida, qual seja a participação como instrumento de reconhecimento de direitos dos movimentos e entidades sociais. Parte-se agora da necessidade de explorar e trilhar caminhos por vezes conflitantes e relacionados à efetiva contribuição que esses espaços fornecem para a emancipação da sociedade civil em relação ao poder de influência do mercado junto ao Estado, colocando-a em uma posição de efetiva negociação de suas demandas. (NOGUEIRA, 2011).

Estaríamos, pois, diante de um favorável contexto à emancipação social, na medida em que a participação no país vem sendo estimulada e priorizada. Ou será que a participação social estaria sendo utilizada em prol da erosão da força do Estado e de sua minimização, na medida em que transfere à sociedade civil a responsabilidade por suprir deman-

das sociais? Ao se considerar o nível de institucionalização e capilaridade territorial dos espaços destinados à participação social, é necessário compreender o papel que de fato possuem no sentido de garantir à sociedade civil poder político e capacidade de compartilhar efetivamente a condução do Estado, pondo em análise o tipo de participação desenhado neles e os ganhos que vêm produzindo para o país. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

A emancipação social aqui abordada não se configura apenas na cidadania política, indo além e dizendo respeito ao protagonismo da sociedade civil frente aos interesses do capitalismo representado pelo mercado e pelo Estado. Nesse sentido, pensar na emancipação dos grupos que compõem a sociedade civil seria compreender sua capacidade para atuar ativamente, tanto no campo social e cultural, como político e econômico junto ao Estado em prol das demandas sociais. (MACHADO, 2012).

O presente artigo objetiva analisar a participação social no Brasil por meio de seus mecanismos de emancipação social, verificando se os mesmos estariam realmente servindo a esse fim, ou sendo utilizados em prol dos interesses neoliberais de redução da intervenção estatal. Trata-se de uma pesquisa de caráter analítico-descritivo e qualitativo, utilizando como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica, com fins de perceber o papel da participação social, sob a perspectiva do fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil.

Procura-se aqui saber quais fatos e atores foram relevantes para a construção da participação social no Brasil e a partir de que momentos históricos foram possíveis a concepção e a implementação de espaços destinados a essa participação nas diversas instâncias de elaboração, realização e fiscalização de políticas públicas. Também se analisa a interferência neoliberal nesse processo, apontando os retrocessos resultantes de seu desvirtuamento e suas efetivas consequências para a configuração democrática da relação entre Estado e sociedade civil.

O estudo aponta para o potencial emancipador da sociedade civil e fortalecedor de sua interação nas demandas e reivindicações sociais, contudo revela obstáculos a essa configuração relacionados ao modo como a mesma vem sendo utilizada pelos preceitos neoliberais, ressaltando a necessidade de uma compreensão dialética por parte dos

próprios atores sociais e do Estado acerca do tipo de participação que está sendo construída dentro dos espaços institucionalizados.

Fatos e protagonistas no processo de concepção da participação social no Brasil

O Brasil foi, até os anos 1980, um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse, segundo Avritzer (2009, p. 27), "[...] ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração do poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX".

A atuação estatal no período ditatorial, que vai de 1964 a 1985, foi no sentido de reprimir as demandas das classes trabalhadoras recém-estabelecidas em meio à tentativa de implementação e modernização industrial. As relações sociais eram tratadas, em regra, em bases clientelistas, paternalistas e subalternas aos interesses estatais e econômicos. A consequência imediata desse modo de atuar estatal foi a constante exceção de mecanismos participativos na própria gestão governamental. (DURIGUETTO, 2009).

Assim sendo, o período de formação e modernização capitalista brasileira contou com uma intervenção estatal forte no sentido de excluir os movimentos organizados dos processos políticos decisórios, prevalecendo, no âmbito das relações entre sociedade civil e Estado, o autoritarismo em prol dos interesses de mercado, sendo estes o centro das ações governamentais, em detrimento dos direitos sociais. (IANNI, 1984).

A mediação estatal em favor dos interesses econômicos e a consequente exclusão dos setores da sociedade, mediante cooptação e/ou repressão, foi um aspecto negativo da modernização econômica e política pela qual passou o país no processo de transição capitalista, o que, de certo modo, justificaria a passividade e o acanhamento popular no que diz respeito à participação política.

O controle estatal das reações das classes trabalhadoras por sua cooptação e incorporação à própria estrutura governamental dificultou sua organização e mobilização, uma vez que vinculava legalmente os

sindicatos ao Estado. Observou-se o que Gramsci (2001) intitulou de "revolução passiva", na qual as classes economicamente dominantes se anteciparam a uma possível organização popular e, por meio do Estado, disponibilizaram uma série de direitos trabalhistas demandados na década de 1930, disseminando o ideário de Estado protetor de direitos sociais e das classes trabalhadoras. (SANTOS, 1979).

A consequência imediata foi a construção de uma cidadania tida como corporativa, inerente tão somente aos detentores de uma posição na escala produtiva de trabalho, na qual os destituídos dessa condição estariam também excluídos de suas prerrogativas sociais. Não se trataria, nesse contexto, de universalização de direitos, mas aquisição dos mesmos mediante a comprovação de seu *status* de trabalhador.

A participação cidadã até a década de 1960 restaria comprometida pela sobreposição dos interesses econômicos em detrimento dos sociais, bem como pela acentuada atuação clientelista do Estado frente às necessidades sociais, regulando as relações entre sociedade civil e mercado, e pacificando as demandas sociais pela concessão antecipada de direitos, sempre menor do que o esperado ou desejado. (SANTOS, 1979).

Paralelo a este cenário de práticas e relações entre Estado e classe operária, os primeiros setenta anos do século XX também foram marcados por experiências isoladas de um número reduzido de associações civis, em particular associações comunitárias na cidade do Rio de Janeiro, e de práticas recreativas e associações de moradores de bairros, como, por exemplo, a Sociedade de Amigos de Bairro (SAB), na cidade de São Paulo, durante os anos de 1950. A cidade de Porto Alegre se apresentou como a que teve um associativismo comunitário menos clientelista e mais comunitário nesse período, com a Federação das Associações Comunitárias (Fracab), a qual ensaiou certas características do associativismo comunitário, tais como o anticlientelismo e uma relativa autonomia frente ao Estado, fortemente sentida no período da redemocratização dos anos 1970 e 1980. (GOHN, 2003).

Ainda que a atuação estatal, nas décadas precedentes ao golpe político de 1964, tenha sido sempre no sentido de controlar as mobilizações populares, especialmente as das classes trabalhadoras urbanas e rurais, havia uma insatisfação por parte das mesmas, que questiona-

vam sua exclusão de qualquer poder de decisão. Porém, a arquitetura ditatorial estabelecida, a partir de 1964, freou as mobilizações e privou normativamente a possibilidade de qualquer organização em prol da reivindicação de direitos. (DURIGUETTO, 2009).

O Estado passou a exercer, nesse período, além da função de cooptador de organizações sociais, a função de repressor de toda e qualquer mobilização contra sua atuação, fosse na esfera política, fosse na esfera econômica ou social. No entanto, ainda que esse fosse o cenário apresentado institucionalmente pelo Estado, não foi possível refrear por completo as manifestações em prol de uma maior inserção da sociedade na condução política do país, ainda que tenham se dado na contramão dos interesses estatais e de mercado. (SOARES, 2009).

Dagnino (2002) aponta o Brasil como o país, dentre os da América Latina, que conta com um histórico mais longo e diverso de participação de variados setores da sociedade civil, pois, a partir de meados dos anos 1970, houve um relevante crescimento das associações comunitárias, com enfoque na reavaliação da ideia de direitos, na defesa de autonomia organizacional perante o Estado e na busca por instrumentos públicos de apresentação de demandas e negociação com o mesmo.

Além desse momento, evidencia-se, de forma mais acentuada no final dos anos 1970, uma ação contrária ao regime autoritário em vigor à época que colaborou relevantemente para a redemocratização, expressando-se por meio de mobilizações em prol da Assembleia Constituinte, em 1987-88. A condução oposicionista ao Estado que essas organizações sociais apresentavam era o que as legitimava frente a um sistema político contrário aos interesses sociais, uma vez que impedia qualquer possibilidade de participação da sociedade em sua condução governamental. A dicotomia Estado *versus* sociedade era preponderante.

O país se encontrava, nesse período, em uma grave crise econômica, na qual as demandas crescentes por serviços sociais não eram atendidas. A reivindicação dos movimentos sociais por direitos, bem como por uma mudança na condução administrativa do Brasil, era um contexto favorável à emergência de espaços participativos. Nesse ínterim, a sociedade civil passou a ter peso relevante na gestão, uma vez que

o caráter autoritário, centralizador e excludente das relações entre Estado e sociedade civil, bem como a incapacidade do Estado de suprir as necessidades sociais, estavam cada vez mais patentes.

A redefinição das relações político-institucionais entre Estado e sociedade civil a favor de um diálogo e de uma deliberação conjunta passou a ser a fala predominante entre os movimentos sociais na segunda metade da década de 1980. A relação dicotômica entre os mesmos modificou-se e, gradativamente, foi transformando-se em uma atuação mais colaborativa, ou seja, ambos atuando em conjunto em torno da elaboração, deliberação e implementação de políticas públicas demandadas pela sociedade.

Entre 1985 e 1988, em decorrência da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e da elaboração da nova Constituição, estabeleceram-se no país relevantes mudanças na política brasileira. A principal e mais importante característica da ANC seria seu caráter participativo, e o recebimento de propostas de emendas populares relacionadas a diversos assuntos importantes para a sociedade, tais como reforma urbana, saúde, relações de trabalho e reforma agrária. Os movimentos sociais à época utilizaram-se desse canal para apresentar suas propostas e defender seus interesses, o que caracterizou esse momento como de aproximação e aprofundamento democrático, viabilizando futuras mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil.

Percebe-se que a busca pela redemocratização do país trouxe embates e conflitos entre Estado e movimentos sociais na luta por reconhecimento de direitos de cidadania, oportunizando o estabelecimento normativo dos mesmos e modificando gradativa e lentamente o espaço político no qual os gestores atuavam. Consequentemente, pela Constituição de 1988, variados mecanismos de regulação e criação de políticas públicas foram sendo criados, como bem assevera Tatagiba (2009, p. 11), quais sejam: "o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) etc."

A política urbana também recebeu forte apoio nesse período, por meio do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o qual

apresentou à ANC proposta de emenda popular de participação da sociedade civil na gestão sobre questões urbanas. Apesar de toda a pressão sofrida por conta dos interesses imobiliários à época existentes, estabeleceu-se a obrigatoriedade de elaboração, por parte de todos os municípios com mais de vinte mil habitantes no país, de um Plano Diretor, no qual a participação da sociedade civil seria obrigatória. (BRASIL, 2013).

Outro exemplo característico desse período foi a ascensão do orçamento participativo como instância legítima de colaboração social junto à gestão pública. A cidade de Porto Alegre teve, em sua administração, já em 1988, a implementação desse espaço de deliberação entre Estado e sociedade civil em nível municipal, contando com membros de associações de bairros e cidadãos. Outras cidades também aderiram à utilização desse mecanismo participativo, como Recife, Belo Horizonte, Belém etc. Os novos mecanismos de participação viabilizaram um engajamento político de membros dos movimentos sociais não apenas na gestão de políticas públicas, mas também no próprio processo eleitoral de seus representantes. (GOHN, 2003).

Na primeira metade da década de oitenta, as preocupações das organizações sociais giravam em torno de autonomia em relação ao Estado, redemocratização das relações políticas e sociais, bem como controle e fiscalização da gestão pública. Num segundo momento, já conquistadas essas demandas, principalmente no plano normativo, na metade da década de 1990, os interesses sociais estavam voltados para o estabelecimento de uma ampla gama de possibilidades no tocante à participação em todas as áreas de elaboração das políticas públicas. A manutenção de sua autonomia perante o Estado e sua emancipação em termos políticos tornaram-se pontos sensíveis nesse cenário, tendo em vista a efetiva aproximação com o mesmo e com suas instituições. (DAGNINO, 2002).

Tem-se uma ideia no disposto por Duriguetto (2009, p. 3):

> Neste cenário de redefinição das ações prático-políticas dos movimentos sociais, parece consensual a constatação do abandono de atitudes de confronto e de reivindicação pela valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas na busca de diálogo, negociação, parcerias com o Estado e de formas alternativas de participação no sistema

> de representação de interesses. Essa redefinição das formas de luta dos movimentos sociais fomentou a elaboração de análises, nas quais emerge uma nova concepção de sociedade civil. Esta passa a ser entendida como a esfera, na qual se desenvolve uma articulação entre os movimentos sociais e as agências estatais por espaços democráticos de representação e interlocução pública para o reconhecimento, garantia e consolidação de direitos de cidadania.

A expectativa das entidades da sociedade civil em relação à atuação administrativa era que, mediante a utilização dos mecanismos de participação social que emergissem do Estado, se modificassem as estratégias governamentais de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. Como dispõem Tatagiba e Teixeira (2006):

> A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando -as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. A sociedade poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais próxima do Estado, assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual confusão entre o interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 8).

Imaginava-se que, por meio da participação social, seria possível modificar o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil, uma vez que estabeleceria modificações nas agências estatais no tocante à transparência de seus atos e à responsabilização quanto à obrigatoriedade de negociar com a sociedade civil acerca de seus interesses. A atuação política dos movimentos sociais, seu engajamento e sedimentação de demandas trazia à baila a possibilidade de uma mudança no quadro de interesses estatais, muito mais a favor da sociedade do que do mercado.

Segundo Tatagiba (2009, p. 11), "esperava-se, ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando assim como um fator educacional na promoção da cidadania".

A Constituição de 1988 referendou a participação da sociedade civil na condução administrativa do país por meio da criação de mecanismos para além das eleições. Ou seja, a atuação da sociedade civil não se resumiria à escolha de seus representantes, mas também atuaria em conjunto com os mesmos via espaços públicos institucionalizados ou não na elaboração, deliberação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Estar-se-ia diante de um arcabouço normativo de participação paritária entre Estado e sociedade civil em prol da administração pública. (DAGNINO, 2002).

Nesse contexto, foi possível perceber uma organização por parte dos movimentos sociais em prol de sua introdução na atuação governamental, não apenas pelos espaços institucionais de participação criados pela Constituição de 1988, mas mediante inserção no ambiente político, com o surgimento, inclusive, de partidos representantes das classes trabalhadoras. O objetivo maior seria a possibilidade de ascensão ao poder, pelas vias eleitorais, de representantes dos interesses das classes trabalhadoras, rompendo com o tradicional estilo político de alternância das elites. A redemocratização das instâncias governamentais e a abertura de canais de participação popular seriam, para esse novo contexto político, as possibilidades reais de mudanças na relação Estado e sociedade e de sua emancipação. (NOGUEIRA, 2011).

Segundo Tatagiba e Teixeira (2006), a ampliação dos mecanismos, principalmente institucionais de participação social, foi um dos elementos mais enfáticos na construção das relações democráticas na América Latina ao longo dos anos noventa, bem como um elemento possibilitador de emancipação social. Outra forte tendência a ser destacada seria o fortalecimento das bases locais de deliberação mediante a descentralização administrativa, delegando aos municípios mais responsabilidades.

Variados estudos apontam para o potencial dos inúmeros mecanismos existentes, em níveis municipal e estadual de participação, que facilitariam o diálogo entre comunidades e governo, e gerariam uma

variedade e complexidade quanto à formulação das políticas públicas na região, possibilitando a renovação constante das relações democráticas entre Estado e sociedade civil. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006).

É interessante ressaltar que, nesse período, convergiam a implementação dessa arquitetura participativa contemporânea e a introdução dos preceitos neoliberais de cortes de investimentos na área social e de desconfiguração da própria noção de direito, coração do ideário participativo até então desejado. (DAGNINO, 1999).

Diante desse contexto participativo referendado pela Constituição Federal de 1988, os espaços criados para reivindicação, deliberação e fiscalização das políticas públicas se apresentam como locais apropriados para a sedimentação da democracia. Urge compreender como a sociedade civil vem atuando nesse cenário em prol de sua emancipação social, frente às constantes interferências neoliberais em sua relação com o Estado.

Participação social no Brasil e o ideário neoliberal

A história recente, no campo da inovação democrática dos países latino-americanos, a partir da década de 1980, vem trazendo, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ressignificações ao próprio entendimento de democracia, no qual a participação da sociedade assume papel central. Essa participação é entendida como mecanismo de efetivação de igualdade e de emancipação, uma vez que colabora com a elaboração de políticas públicas direcionadas a este fim.

Os caminhos traçados, no uso de estratégias de participação popular no cenário brasileiro, apontam alguns desafios relacionados ao alto grau de institucionalização que os espaços públicos possuem, bem como o modo pelo qual a sociedade civil os assimila. Não se trata apenas de discutir a existência ou não desses espaços de controle e fiscalização da gestão, mas como e até que ponto os mesmos colaboram efetivamente para a construção de relações democráticas entre Estado e sociedade. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

A questão que permeava o campo democrático popular para os atores sociais envolvidos, no final da década de 1970, girava em torno da autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado, bem como

de uma maior participação dos mesmos na condução política do país. A existência efetiva de representação popular, mediante eleições periódicas, foi a primeira de muitas respostas dadas pelo Estado à organização popular da época, que exigia mudanças na condução da gestão pública e na efetivação dos direitos civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 49) dispõem que:

> A formulação do aprofundamento democrático por meio da extensão da participação, orientada para uma maior publicização do Estado que pudesse garantir direitos de cidadania, encontrou sua expressão mais elaborada no Brasil. A partir dos anos 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), participaram do esforço de elaborar e difundir esse conjunto de ideias.

A força dessas organizações caracterizou-se pela luta por garantia normativa dos direitos, bem como do próprio direito a participar da elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas propostas pelo Estado, mediante a criação de instrumentos de participação, culminando com o reconhecimento normativo desse poder participativo, por meio do art. 1º da Constituição Federal de 1988.[3] (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Os instrumentos participativos, criados com o fim de implementar os princípios de controle social e de participação social na gestão pública foram sendo disponibilizados com as mais variadas nomenclaturas e funções, sendo os principais: os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as controladorias e as ouvidorias públicas. Os últimos constituíram instrumentos de prestação de contas e monitoramento (*accountability*). (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

---

3 A CF de 1988, em seu art.1º, dispõe que "Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

O contexto legislativo brasileiro tornou-se, do ponto de vista da criação de normas, favorável à participação da sociedade civil nos diversos espaços públicos destinados à prática política de disputa por reconhecimento dos movimentos sociais e dos direitos por estes defendidos. Tratava-se da existência de múltiplos mecanismos de participação nas diversas instâncias de criação e efetivação de direitos, como os conselhos deliberativos e consultivos e os orçamentos participativos, bem como na própria condução da gestão pública, na medida em que permitia a ampliação da transparência, fiscalização, monitoramento e na própria definição dos rumos da gestão pública e possibilitava, assim, fiscalizá-la durante todo o processo de implementação da política pública.

Conforme dispõe Dagnino (2002, p. 10):

> Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo.

Ao tempo em que, sob o ponto de vista normativo e político, o país apontava para a inovação democrática e a ampliação dos instrumentos participacionistas na implementação de direitos e na fiscalização da gestão pública, houve, na década de noventa, uma invasão de preceitos neoliberais na condução da gestão pública do país. (SOARES, 2009).

Dagnino (2002) aponta claramente para a chamada 'confluência perversa' na qual os interesses da sociedade civil, à época da redemocratização, foram ao encontro de preceitos neoliberais de cooptação de forças sociais e institucionalização da participação a favor dos interesses econômicos, em detrimento dos direitos sociais. Tratava-se de uma mudança no caminho político do país na qual se condensaram os inte-

resses de um modelo político neoliberal e o então contexto brasileiro de participação popular na reivindicação, implementação e elaboração de políticas públicas. Senão, vejamos:

> Assim, se a correlação de forças entre esses vários projetos permitiu avanços importantes durante o final dos anos 80, na década de 90 o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação dessas políticas. Menos notórias são *as suas consequências sobre a capacidade de mobilização política da sociedade civil,* especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego e pela recessão econômica. Transformações importantes nas formas de atuação da sociedade civil como, por exemplo, a crescente importância das organizações não governamentais (ONGs), poderiam ser analisadas nessa perspectiva. (DAGNINO, 2002, p. 10-11).

O pensamento neoliberal ia de encontro a qualquer ideia ou projeto de ordem socialista, na qual ao Estado caberia a responsabilidade pela divisão racional e justa dos bens e direitos sociais (ROSENMANN, 2006). Nesse sentido, as políticas sociais de pleno emprego, ampliação e manutenção de direitos trabalhistas, bem-estar, entre outras, eram declaradamente uma antítese de seu projeto de Estado mínimo e defensor das liberdades individuais.

As ideias sobre participação da sociedade civil e de descentralização da gestão pública eram patentes nesse período, inclusive para o ideário neoliberal. No entanto, enquanto que, para as organizações sociais, se defendia a descentralização do poder de decisão com fins de aproximá-lo das instâncias locais, o sentido neoliberal dado à gestão pública era direcionado para a desregulamentação do Estado e seu consequente enfraquecimento. (SOARES, 2009).

O próprio sentido dado ao princípio da participação idealizado pela política neoliberal foi incorporado pelos estados no sentido de transferir à sociedade responsabilidades e atribuições antes próprias dele, eclodindo na criação de inúmeras ONGs e ações empresariais em prol do "social". (MONTAÑO, 2008).

Segundo Soares (2009), a apropriação desse conceito pelo modelo neoliberal trouxe para o país uma relevante perda de cultura democrática, ou seja, mínima preocupação por parte dos indivíduos quanto à condução política do seu estado, além de um retrocesso na construção de bases efetivas de gestão compartilhada entre sociedade civil e Estado, além de uma estagnação nos níveis de emancipação social.

Apesar da existência de espaços públicos criados e disponibilizados pelo Estado para que a sociedade civil participasse da condução das políticas públicas do país em suas diversas esferas governamentais, houve um esvaziamento do próprio sentido dos mesmos, na medida em que as pessoas que teoricamente participavam não possuíam engajamento social nem pauta reivindicativa, retirando sua característica essencial de esfera efetivamente pública e política na busca e reivindicação de direitos.

Vislumbrou-se, por meio do ideário neoliberal, uma interferência estatal em prol do esfacelamento das organizações sociais dentro dos espaços de participação, na medida em que o Estado passou a ofertar espaços institucionais nos quais a sociedade atuaria como parceira na concessão de direitos, mercantilizando assim as políticas públicas ofertadas e impingindo ao indivíduo o papel de consumidor de serviços e à sociedade civil o papel de fornecedora de serviços em um patamar de solidarismo e voluntarismo. (ROSENMANN, 2006).

E foi na esfera do terceiro setor que a relação entre Estado e sociedade civil sofreu relevantes interferências. Ao invés de estímulo à participação popular no controle, na gestão e deliberação das políticas públicas, houve uma transferência de responsabilidades na qual a sociedade civil passou a ser responsabilizada pelo bem-estar social, fundamentada na filantropia, voluntarismo e solidariedade. As práticas neoliberais no Brasil incentivaram a despolitização social pela conclamação individualizada da população para preencher os espaços vazios ou ineficientemente ocupados pelo Estado. (DURIGUETTO, 2007).

Nas palavras de Duriguetto (2009, p. 4):

> Este cenário de privatização das políticas – seja na sua oferta cada vez mais avassaladora e abrangente pelo setor privado, seja pelo incentivo crescente de sua oferta pelo terceiro setor – e de sua oferta compensatória, vem imprimindo um conteúdo despolitizador nas ações reivindicativas dos movimentos

> sociais e restrito aos limites da particularidade de grupos sociais diversos. Em outras palavras, em relação às organizações e aos movimentos que defendem e representam os interesses das classes subalternas, a ofensiva neoliberal vai em direção de submetê-las à lógica do mercado, à despolitização e fragmentação das suas lutas e demandas, orientando-as para a defesa de interesses puramente corporativos e setoriais.

A reestruturação produtiva ocorrida, no país, nesse período, exigiu dos estados uma readequação da condução política e econômica na qual o Estado passaria a atuar minimamente quanto à regulação das relações sociais, especialmente no tocante à economia, deixando o mercado como fio condutor das demandas individuais e desestruturando, mais uma vez, a capacidade de articulação, reivindicação e participação da sociedade na condução política do próprio Estado. (NOGUEIRA, 2011).

As mudanças ocorreram em relação à classe trabalhadora no que diz respeito à flexibilização das relações laborais, ao aumento da informalidade, ao subemprego e à subcontratação, o que contribuiu negativamente para a consolidação dos movimentos sociais que passaram por um processo de pulverização e heterogeneização. (SOARES, 2009).

A ofensiva neoliberal em prol de uma descaracterização dos movimentos organizados trouxe sérias consequências para a crescente evolução da participação nos espaços públicos, na reivindicação, manutenção e deliberação de políticas públicas, segmentando a organização sociopolítica que se encontrava em franco desenvolvimento e desvirtuando seus próprios interesses. (DURIGUETTO, 2009).

De fato, as duas últimas décadas do século XX, no Brasil, estruturaram-se em bases participacionistas, especialmente sob o ponto de vista normativo, uma vez que ofereceram inúmeros espaços e em diferentes níveis de gestão para que a sociedade civil viesse e participasse. Porém, no que diz respeito à construção de relações democráticas fortes entre Estado e sociedade, ainda caminhou a passos lentos, tendo em vista a própria conotação dada pelo ideário neoliberal aos princípios de participação e transparência pública, muito mais voltados ao caráter da eficiência governamental e desburocratização estatal, do que de gestão pública compartilhada. (NOGUEIRA, 2011).

Trata-se de uma realidade vigente não apenas no contexto brasileiro, mas no latino-americano, seguindo tendências globais de redução do Estado, cobrança por maior eficiência de sua gestão e, para isso, investindo na transparência pública e em agências de controle interno e externo do próprio Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1995).

A preponderância das ideias neoliberais no Brasil abriu espaço para a propagação de discursos que colocavam o Estado como grande responsável pelas mazelas sociais e econômicas e exortavam o papel da sociedade civil, mostrando-a como virtuosa, eficiente e ágil no auxílio dos menos favorecidos socialmente. (COUTINHO, 2006).

O avanço neoliberal no país foi aos poucos descortinando a relação entre Estado e sociedade civil, em um viés democrático e pautado na participação em todas as esferas governamentais. Ocorre que o modo como a sociedade civil passou a participar da cena pública, a partir de então, retirou da mesma seu caráter político, uma vez que lhe delegava funções de assistência e prestação de serviços sociais para além da estrutura estatal e sem maiores discussões sobre suas causas ou efeitos.

As políticas públicas recebiam por parte da sociedade civil sua colaboração mediante parcerias entre o setor público e o privado, nas quais caberia a ela a função de prestar assistência aos necessitados. As organizações não governamentais (ONGs) emergiram com força total e, apesar de muito contribuírem prestando auxílio nas mais diversas demandas sociais, não discutiam os motivos de sua existência, buscavam soluções para o seu fim. Filantropizavam em prol da coletividade necessitada e desprotegida e recebiam, por parte do Estado, cada vez mais incentivo para atuarem. (MONTAÑO, 2008).

A participação da sociedade civil era fundamentada nesse cenário pela prestação de serviços; sua mobilização era em busca de recursos para manutenção de seus projetos e instituições, substituindo-se a reivindicação de direitos por parcerias junto ao Estado. A conflituosidade fora substituída pela consensualidade. (COUTINHO, 2006).

Essa definição de sociedade civil muito divulgada pelo ideário neoliberal destoa das proposições gramscianas, na medida em que não há por parte da mesma ativa participação política. A ideia de Estado ampliado, defendida por Gramsci (2001), não se configura no cenário

brasileiro atual, tendo em vista o modo como o próprio Estado vem conduzindo sua relação com a sociedade civil e o mercado. O uso inapropriado da participação social, como mecanismo democrático de aproximação da sociedade civil por parte do Estado e do próprio mercado, impede seu fortalecimento em bases efetivamente democráticas, nas quais seria possível discutir interesses e elaborar políticas públicas voltadas para as demandas sociais.

Dagnino (2002) apresenta a participação social como fator relevante e elemento diferenciador entre os objetivos dos movimentos sociais e o ideário neoliberal em disputa no cenário político brasileiro pós-redemocratização. Segundo a autora, houve grande ênfase, na década de 1990, na atuação conjunta entre sociedade civil e Estado em prol de uma boa governabilidade, tanto pelo ideário neoliberal, como pelos próprios movimentos sociais que buscavam seu lugar ao sol, seu reconhecimento como grupo organizado e detentor de poderes políticos a serem negociados e compartilhados.

Conclusão

A criação de espaços públicos de participação social, com fins de ampliar a representação e integrar a sociedade civil à cena pública, meta primordial dos movimentos sociais no final da década de 1970, ocorreu sob o ponto de vista normativo e, sobretudo, pós-Constituição de 1988. Há um rol de previsões e dispositivos constitucionais que não apenas permite esta participação, como a coloca como peça-chave na formação de um ambiente democrático de fato. Em termos normativos, poder-se-ia falar na existência de emancipação das camadas populares, uma vez que sua inserção na condução política das demandas sociais restaria garantida.

O pluralismo de interesses e de grupos componentes dessa sociedade trouxe para a cena pública uma nova visão da relação Estado/sociedade civil. Houve uma heterogeneidade de interesses, de ideias e de disputa por poder. Esse pluralismo justificou-se pela existência de inúmeros grupos sociais organizados que buscavam o atendimento de suas reivindicações.

É necessário, pois, compreender que, diante de inúmeras variáveis, esses espaços têm sido utilizados por distintos sujeitos políticos

que buscam posição e reconhecimento, no que diz respeito ao seu papel de agente emancipado socialmente, construtor de direitos e fiscalizador da gestão pública. E nem sempre a existência desses espaços por si só significa a consagração de uma efetiva democracia nos moldes de um regime democrático-participativo.

É possível a utilização desses mesmos espaços na conformação do ideário superestrutural de um modelo neoliberal em que o Estado se apresenta cada vez menos responsável pela proteção da sociedade. Em contrapartida, torna-se cada vez mais responsável e imputável de controlar, fiscalizar e implementar sua própria proteção em matéria de direitos, ou ainda reforçando o caráter fiscalizatório, e quase policialesco, da sociedade civil, com o intuito propalado de coibir a corrupção nos poderes públicos.

Há que se aperfeiçoar os espaços de participação social sem dotá-los de virtuosidade excessiva como solução para todos os males democráticos. A busca seria por romper os obstáculos relacionados e dar àqueles a instrumentalidade necessária para torná-los efetivos na conformação de uma democracia participativa**.** O cenário atual acerca da participação social no país encontra-se em franca expansão, tanto no que diz respeito aos conselhos, como no tocante aos mecanismos de controle e fiscalização da gestão pública (as ouvidorias). Ocorre que esses mecanismos são utilizados no plano político apenas como momentos de escuta e não como de efetiva construção de direitos e fiscalização da gestão.

O desafio está na construção de uma arquitetura institucional na qual o sistema representativo seja fortalecido e constantemente tensionado pelos mecanismos de participação e colaboração da sociedade civil, na busca de seus interesses e objetivos quanto à política desenhada. Trata-se de uma constante reconstrução do cenário político e gestacional do próprio Estado, que se compõe e recompõe mediante o jogo de forças dos diversos interesses na sociedade representados.

O Brasil, apesar de possuir um conjunto exemplar de mecanismos participacionistas, considerados elementos essenciais no processo de descentralização das políticas e de aproximação das mesmas ao seu público-alvo, a sociedade, tornando-a emancipada especialmente no plano político quando de sua efetiva participação, não apresenta integralidade dos mesmos à própria estrutura estatal. São criados pelo

Estado e seguem procedimentos inerentes a cada espaço onde são utilizados, o que dificulta à sociedade conseguir adentrar e colaborar com uma efetiva atuação democrático-participativa. Assim, a condução dada atualmente pelo Estado brasileiro à participação da sociedade civil na gestão pública não corresponde ao caráter democrático necessário para efetivar a emancipação da mesma, atendendo muito mais aos interesses do mercado e delegando à sociedade o papel de coadjuvante prestadora de serviços sociais filantrópicos e voluntários.

Submetido em 30 de novembro de 2015 e aceito para publicação em 05 de dezembro de 2015.

Referências

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Democracia participativa**: experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Org. Alexandre de Moraes. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição de 1988. **Revista delClad: Reforma y Democracia**, n. 4, 1995. Texto para Discussão Enap n. 1, Brasília, 1995.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente.** Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina et al. **Os movimentos sociais e a construção democrática**: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. Campinas: IFICH/Unicamp (dossiê do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática), 1999.

_____. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas/SP: Unicamp, 2006.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007, 240p.

_____. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política. **Katálisis**, v. 12, n. 1, p. 13-21, jan.-jun./2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1984.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social**: caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MONTAÑO. Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSENMANN, Marcos Roitman. Neoliberalismo. In: JINKINGS, Ivana; SADER, Emir (Orgs.). **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009. Coleções Questões da Nossa Época, v. 78.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, Sonia E.; BAIOCCHI, Gianpaolo; LÁO-MONTES, Augustin; RUBIN, Jeffrey W.; THAYER, Millie (Eds.). **Interrogatingthe civil society agenda**: social movements, civil society na democraticinnovation, 2009.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Democracia representativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000-2004). CONCURSO DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 19, 2006.