

## **SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO**

**MARCOS ANTONIO KLAZURA <sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Esse ensaio tem como objetivo debater a influência do neoliberalismo no processo de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Trata-se de uma análise do cenário brasileiro a partir da década de 1990, período de instauração do neoliberalismo no país, e sua influência no processo de participação social. Cabe destacar que o artigo utilizou-se da concepção gramsciana de sociedade civil, definida como a portadora de projetos de classe na luta pela hegemonia. Nesse sentido, é na relação entre o Estado e a sociedade civil que são forjadas as políticas públicas, como resposta às demandas sociais e coletivas, materializando o acesso aos direitos. O artigo foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e as suas principais considerações resultam que o neoliberalismo alterou a organização da sociedade civil e seus efeitos foram uma maior fragmentação dos sujeitos coletivos, o que interfere diretamente na efetivação das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Participação. Sociedade Civil. Neoliberalismo.

### **ABSTRACT**

This essay aims to discuss the influence of neoliberalism in the process of civil society participation in public policies. This is an analysis of the Brazilian scenario from the 1990s, a period of neoliberalism in the country, and its influence on the process of social participation. It is worth mentioning that the article used the Gramscian conception of civil society, defined as the carrier of class projects in the struggle for hegemony. In this sense, it is in the relationship between the State and civil society that public policies are forged, as a response to social and collective demands, materializing access to rights. The article was elaborated from bibliographical research and its main considerations result that neoliberalism altered the organization of civil society and its effects were a greater fragmentation of collective subjects, which directly interferes in the implementation of public policies.

**Keywords:** Participation. Civil Society. Neoliberalism.

---

<sup>1</sup> Marcos Antonio Klazura. Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Especialista em Gestão pública: Assistência Social SUAS pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Graduado em Serviço Social pela PUCPR. Atua como professor do Curso de Serviço Social UNINTER e como assistente social no Grupo Marista. Membro do GETFS - Grupo de Estudos e Pesquisa em Trabalho, Formação e Sociabilidade UNINTER, pesquisador da linha Políticas Sociais e Direitos Humanos. E-mail; [marcosklazura@gmail.com](mailto:marcosklazura@gmail.com). Endereço: Avenida da Integração 699, bairro Alto – Curitiba/PR. 41 99693-4634

## 1 Introdução

O debate sobre a influência do neoliberalismo no processo de participação da sociedade civil nas políticas públicas é imprescindível para a compreensão da articulação da participação social. Esse artigo demarca-se a uma análise do cenário brasileiro a partir da década de 1990, período em que o neoliberalismo passou a atuar de forma significativa, bem como, os seus efeitos nos anos seguintes. Assim sendo, utilizou-se da perspectiva gramsciana de sociedade civil que a apresenta como a portadora das disputas de interesses por projetos de sociedade. Neste cenário é que se constroem as políticas públicas que irão apresentar maior efetividade à medida que a participação da sociedade civil seja também efetiva.

O problema debatido nesse tema consiste em elencar como a sociedade civil passou a participar das políticas públicas a partir do avanço do neoliberalismo, na redução do Estado e na transferência de responsabilidade dos serviços à sociedade civil. Ao debater essa temática, perpassa-se pela atuação da sociedade civil nos mecanismos de participação social, ao mesmo tempo, do processo de onguização e das parcerias público-privadas, características da realidade brasileira a partir da instauração do neoliberalismo.

Quanto a metodologia empregada neste ensaio, utilizou-se do método crítico-dialético que tem como premissas a identificação da contradição, a historicidade e a totalidade na análise da realidade, assim, a interpretação é “dinâmica e totalizante da realidade, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc”. (GIL, 2008, p. 14)

Neste sentido, o texto foi elaborado a partir de uma pesquisa bibliográfica que segundo Gil (2002, p.44) “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Optou-se por uma pesquisa de natureza exploratória que tem “como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. (GIL, 2002, 41). A abordagem da pesquisa foi qualitativa, pois mais do que a preocupação com dados quantitativos, a intencionalidade está no universo dos significados do conteúdo acessado. Desse

modo, buscou-se apresentar de forma objetiva quais impactos o neoliberalismo gerou na participação da sociedade civil no contexto das políticas públicas do Brasil.

## **2. A participação da sociedade civil nas políticas públicas a partir do cenário neoliberal**

Ao iniciar um diálogo sobre a participação da sociedade civil nas políticas públicas, no cenário brasileiro a partir do contexto do neoliberalismo, se faz necessário inicialmente demarcar uma concepção de sociedade civil. Assim, este ensaio foi desenvolvido a partir da concepção gramsciana de sociedade civil, entendida como um conjunto de organismos privados que organizam e disputam interesses na busca da hegemonia de classe. (GRAMSCI, 2001)

Para obter uma melhor compreensão da sociedade civil em Gramsci é necessário utilizar do conceito de Estado Ampliado que compõe a sociedade civil mais a sociedade política. A primeira é formada pelas organizações de classe da sociedade civil, responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias formulando o consenso e a sociedade política que é composta pelos aparelhos burocráticos do Estado como mecanismos de coerção. (COUTINHO, 1992)

Gramsci aponta a sociedade civil como a portadora dos projetos de classe na luta pela hegemonia, entendida como um exercício de poder por um grupo. Assim, diferentes segmentos, ou frações de classe disputam interesses pela construção de projetos de sociedade. Vale destacar que:

A sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igrejas, etc.). É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.43)

É neste contexto do Estado disputado que a sociedade civil incide na construção das políticas públicas, que se constituem no “resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”. (BONETI, 2011, p.18). Essas relações incidem

diretamente no direcionamento das ações estatais que determinam os rumos de intervenção do Estado em responder às demandas da realidade social.

Com os conceitos básicos já elencados, passamos a refletir como se constituiu a participação da sociedade civil nas políticas públicas com o avanço do neoliberalismo no Brasil, a partir da década de 1990. Baseado na busca do desenvolvimento econômico e na democratização da sociedade, o neoliberalismo veio com força total, assumindo o compromisso do Consenso de Washington em 1989, em que o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional ao se reunirem com os ministros de Estado de toda a América Latina, balizaram as reformas neoliberais a serem implementadas. No caso brasileiro, coincidiu com a redemocratização do país, após o longo período de ditadura militar. (OLIVEIRA, 2010)

Destaca-se que o programa neoliberal fundamentado na desregulamentação dos mercados se dá pela inversão do capital produtivo para o capital financeiro. Assim, os mercados internacionais são potenciais de exploração do capital. Essa perspectiva disseminada a partir da globalização está centrada em três elementos: a dominação, a exploração e o conflito. A dominação social se estabelece a partir da ideia de supremacia de raça, na perspectiva da colonialidade do poder. A exploração é o princípio fundante do capitalismo, torna-se um padrão universal de exploração. Ainda, na instauração do Estado no controle da autoridade coletiva, com a hegemonia do padrão eurocêntrico de controle das subjetividades. (QUIJANO, 2002)

Estrategicamente o capital promove uma ofensiva para combater os direitos dos trabalhadores com o intuito de aniquilar qualquer possível resistência às reformas neoliberais. Isto acontece por meio de estratégias de enfraquecimento da organização sindical, da repressão às manifestações e greves. Ainda, por meio da ideologia capitalista busca-se desprestigiar as lutas e organizações dos trabalhadores desqualificando suas demandas por meio de alianças com os meios de comunicação de massa. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Destaca-se que mesmo com a organização da sociedade brasileira nas décadas de 1970 e 1980 em torno da luta pela redemocratização e pela garantia de direitos que passaram a ser inscritos na Constituição Federal de 1988, com importante papel nesta efetivação dos movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, igrejas e demais instituições da sociedade civil, este movimento não conseguiu deter o avanço do neoliberalismo. Assim, na década de 1990 o neoliberalismo se instaura no

país, a partir do governo Collor, na contramão dos direitos recém-conquistados. (OLIVEIRA, 2010)

Emerge então, um cenário de redução das políticas sociais, da diminuição do Estado, das privatizações, terceirizações, também da fragmentação das lutas e dos sujeitos coletivos. A ideia de universalização das políticas sociais é logo substituída por ações focalizadas. Além disso, a sociedade civil ganha o seu protagonismo na “implementação de ações de caráter filantrópico [...]”. (OLIVEIRA, 2010, p.179)

Assim, a ideologia capitalista provoca uma mudança na forma de organização da sociedade civil que passa a ser mais propositiva e menos reivindicativa. A sua forma de incidência não se configura mais nas grandes manifestações, mas de forma estratégica, há uma maior concentração da participação institucionalizada do Estado, garantida a partir de mecanismos positivados. Nesse contexto, a sociedade civil se apresenta de forma plural, disputando espaço, projetos e respostas estatais, a partir da ideia de participação cidadã. (GOHN, 2013)

Sendo assim, há um fortalecimento da incidência da sociedade civil nos mecanismos de participação e controle social, os quais ampliam o espaço público, dispositivos estes previstos constitucionalmente, conforme Nogueira (2003, p.191) é o espaço onde “a luta social e luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia”.

A participação da sociedade civil nas esferas públicas – via conselhos e outras formas institucionalizadas - também comporta uma premissa básica: seu objetivo não é substituir o Estado, mas lutar para que este cumpra seu dever: propiciar serviços públicos com qualidade para todos. (GOHN, 2008, p.61)

No entanto, Gohn (2013) descreve que a atuação da sociedade civil no contexto da globalização e do neoliberalismo, acompanhando o movimento do sistema capitalista, enfraquece sua luta pelo fortalecimento da atuação direta do Estado. A sociedade civil passa a atuar de forma institucional em organizações sociais, entidades e organizações não governamentais (ONGs) que estabelecem parcerias com o Estado, com acesso a recursos públicos que financiam a execução de serviços e projetos sociais a grupos específicos. Neste sentido, há também uma maior fragmentação das demandas devido à complexidade dos diferentes grupos sociais, o que com o passar dos anos provoca um esgotamento da participação

institucionalizada, devido ao distanciamento entre o espaço de decisão e o local da participação popular.

Nesta mesma direção, Dagnino (2004) destaca que nas últimas décadas, houve uma significativa mudança na concepção da sociedade civil em relação às políticas públicas, que transitaram da perspectiva de universalização do acesso e responsabilização do Estado, para as parcerias na execução de programas e serviços pela iniciativa privada. Desse modo, cria-se então, uma nova forma de organização de alguns atores que compõem a sociedade civil, muda-se o tom de luta pela estatização das políticas públicas, para a celebração de contratos de parcerias na execução de serviços sociais. Neste cenário, distancia-se a luta institucional da mobilização social, esta última se apresenta cada vez mais fragilizada em relação a efetiva participação nas políticas públicas.

Vale ressaltar que a participação é “uma lente que possibilita um olhar ampliado para a história”. (GOHN, 2007, p.13). Desse modo, nos conectamos a democracia, isso significa que para além do debate sobre a igualdade, liberdade, justiça e direitos sociais, é imprescindível pensar no protagonismo da sociedade civil, na participação dos processos decisórios que incidem na materialização dos direitos humanos, que perpassam pelo acesso a bens e serviços socialmente produzidos, e compreendidos como direitos dos sujeitos sociais.

Ainda segundo a autora acima, a participação é “concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade; quanto no plano institucional – nas instituições formais políticas”. (GOHN, 2007, p.17). Assim, relembra-se a perspectiva gramsciana de Estado Ampliado, sociedade civil mais a sociedade política, entre a hegemonia e a coerção, materializando o Estado disputado, cenário em que o exercício da participação acontece.

Neste processo, cabe destacar a participação a partir da tensão entre a democracia participativa e a democracia representativa, a não realização da influência positiva da primeira sobre a segunda. Segundo Dagnino e Pinto (2007, p.22) a representação é permeada pela reprodução de uma “cultura política clientelista, a participação tutelada e/ou a apatia”, traços que são incorporados ao funcionamento do exercício da participação, e identificados nos mecanismos de participação e controle social. É imprescindível considerar ainda, a pressão dos interesses privados sobre os movimentos de participação, fatores que levam a um resultado de

continuidade da fragmentação e individualização das demandas sociais, em um efeito cascata, desmobiliza a organização da sociedade civil. (DAGNINO; PINTO, 2007)

Nesse sentido, participação social é essencial para uma implementação eficaz das políticas públicas. No caso brasileiro, após o histórico de incidência dos movimentos sociais, da conquista da redemocratização, da inscrição da participação como direito constitucional, o avanço dos mecanismos de participação e a compreensão de sua importância, tornou-se quase consensual. O debate atual se dá em quais resultados são gerados por esses espaços de participação, e nesse quesito “é possível afirmar que alguns dos principais gargalos que impedem o amplo sucesso da experiência de participação estão relacionados ao exercício e à desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais”. (FONSECA, 2011, p.160)

Assim, para debater a participação, se faz necessário considerar diversos aspectos, entre eles o processo de mobilização para a participação, este deve ser refletido a partir de alguns aspectos: inicialmente a mobilização que incide na atuação de agentes externos para induzir indivíduos a ação política, a fim de influenciar o governo. A reflexão deve perpassar pela identificação de qual o interesse está envolvido no processo de participação, a consciência de impacto, a partir da identificação da motivação, que pode representar a lealdade ou medo do líder ou ainda, quais benefícios que podem ser alcançados com a mobilização. (BORBA, 2011). Destaca-se que nem sempre prevalecem os interesses coletivos, mas podem comparecer as buscas individuais ou apenas de um grupo específico, contribuindo no processo de fragmentação das políticas públicas e no descrédito no processo de representação.

Aprofundando a compreensão sobre participação da sociedade civil nos mecanismos específicos, ressalta-se que estes são fundamentados segundo Vaz (2011, p.91) a partir do “papel do fenômeno da participação política nos processos decisórios governamentais de alocação de recursos públicos”. O mesmo autor apresenta duas correntes de estudos que expressam como se deu a compreensão da participação política. A primeira corrente denominada participacionista com a compreensão que a ampliação da participação política gera o aprofundamento democrático a partir da ocupação das instâncias democráticas, assim, “a participação direta levaria ao aprendizado democrático, o qual, por seu turno, levaria ao aprofundamento democrático”. (VAZ, 2011, p.93). A segunda corrente deliberativa que

problematiza a fragilidade na implementação das instâncias participativas, especialmente no quesito efetivação da deliberação.

Outra realidade que se apresenta é o fato dos movimentos sociais que adentraram o campo da institucionalização, espaço em que há exigência de conhecimento técnico e especializado não necessariamente propriedade dos movimentos sociais, ainda, com o passar do tempo a sua participação tende a se sobressair sobre as demais formas de participação, impactando diretamente na sua capacidade de mobilização. Além de outros fatores como profissionalização dos movimentos, quando as lideranças passam a perseguir a qualificação técnica para atuar de forma institucionalizada, ainda, a discrição na afirmação dos objetivos, o desafio de manter a sua identidade e a fragmentação interna, são elementos que fragilizam as estratégias de reivindicação, perdem adeptos e reduzem a sua visibilidade na atuação. (TATAGIBA, 2011)

Diante dos fatores apresentados, cabe destacar que no cenário neoliberal a perspectiva de participação acentuou-se em duas formas: institucionalizada via mecanismos de participação e na responsabilidade social tanto dos indivíduos como das empresas. Neste contexto, houve a plena expansão das organizações não governamentais (ONGs), hoje organizações sociais, o incentivo ao voluntarismo como forma de enfrentar a desigualdade. Assim, a ideia de mobilização se reduziu à participação de programas e serviços, e a sociedade civil passa a ser categorizada como terceiro setor, abaixo do Estado e do mercado, há um desmantelamento da participação social enquanto construção coletiva. E, cabe destacar que o neoliberalismo continua em plena expansão, segundo Anderson (1995, p. 22), “qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado”. Sendo assim, o debate sobre a participação da sociedade civil no contexto do neoliberalismo é preliminar, pois é um movimento dialético.

### **3. Algumas Considerações**

Debater a participação da sociedade civil no contexto do neoliberalismo, no cenário de encolhimento do Estado e a transferência de responsabilidade para a sociedade civil, significa reconhecer a sua influência na cultura política da participação. Neste sentido, a hegemonia que se apresenta é de uma cultura privatista

e individualista com viés moralizante, em detrimento do significado político coletivo da participação. Desse modo, há uma distorção da concepção da desigualdade social que cada vez mais se distancia de sua gênese, o modo de produção capitalista, e retoma a lógica do problema individual e da criminalização da pobreza. Estas disputas de concepções estão presentes tanto na formulação das políticas públicas quanto nos espaços de participação e controle social, efeitos da despolitização da participação social.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir (Org.). Pós - neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 3. ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2011. 103 p.

BORBA, Julian. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 65-76.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 142 p.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando?. In: Daniel Mato. (Org.). *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, p. 95-111, 2004.

DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim. **Mobilização, participação e direitos**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007. 201 p.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 159-169.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 120 p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 120 p.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Sociedade Civil no Brasil: movimentos Sociais e ONGs**. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 5 n. 14, p. 238-253, mai/ago, 2013.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, Classe e Movimento Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 384 p

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n.52, p. 185-202, 2003.

OLIVEIRA, B. J. C.. Políticas Sociais, Neoliberalismo e Direitos Humanos no Brasil. Educere et Educare (versão eletrônica), v. 5, nº 9, p. 175-183, 2010.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Novos Rumos*, 37. 2002. Disponível em: <[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos\\_de\\_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237\\_02.PDF](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237_02.PDF) ->. Acesso em 15 jul. 2020

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 171-186

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 91-107