



SEPTIEMBRE 2015

## MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Ronaldo Alves Duarte<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este artigo objetiva refletir sobre como os padrões relacionais entre o Estado e a Sociedade Civil influenciam e reverberam sobre a organização dos movimentos sociais, bem como suas estratégias de ação e militância. Utilizando de pesquisa bibliográfica e documental, apresentamos aqui um panorama histórico das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil e, sobretudo, como essas relações se configuram a partir da Constituição Federal de 1988, alterando profundamente o formato da participação social. Mostramos também, como essas mudanças desafiam o sentido inicial, as convicções ideológicas e políticas, bem como as formas de militância dos movimentos sociais, exigindo destes um repensar de suas estratégias e de suas posições frente ao aparelho do Estado.

**Palavras chave:** Estado - Sociedade Civil - Movimento Social – Participação Social.

### RESUMEN:

Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre cómo los patrones relacionales entre el Estado y la sociedad civil influencia y reverberan sobre la organización de los movimientos sociales y sus estrategias de acción e incidencia. Mediante de la investigación bibliográfica y documental, presentamos aquí un panorama histórico de la relación entre el Estado y la sociedad civil en Brasil, y sobre todo cómo estas relaciones se configuran a partir de la Constitución Federal de 1988, cambiando profundamente la forma de participación social. También mostramos cómo estos cambios desafían el sentido inicial, convicciones ideológicas y políticas, así como formas de activismo de los movimientos sociales, exigiendo como un replanteamiento de sus estrategias y sus posiciones de contra en el aparato estatal.

**Palabras clave:** Estado - Sociedad Civil - Movimiento Social - Participación Social.

### ABSTRACT:

This article aims to reflect on how the relational patterns between the state and civil society influence and reverberate on the organization of social movements and their action and advocacy strategies. Using bibliographic and documentary research, we present here a historical overview of the relationship between state and civil society in Brazil, and especially how these relationships are configured from the 1988 Federal Constitution, profoundly changing the shape of social participation. We also show how these changes challenge the initial sense, ideological and political convictions, as well as forms of activism of social movements, demanding such a rethinking their strategies and their forward positions to the state apparatus.

**Keywords:** State - Civil Society - Social Movement - Social Participation.

### INTRODUÇÃO:

No Brasil, a consolidação das instituições democráticas é historicamente recente. Partindo da convicção de que a democracia representativa (via partidos políticos e processo eleitoral) não era suficiente para dar conta das necessidades dos diversos sujeitos políticos que compunham a

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Assistente social no Serviço de Referência em Saúde Mental (SERSAM) Divinópolis/MG. *E-mail:* ronaldosocial1@gmail.com

sociedade, os movimentos sociais dos anos de 1970 e do início de 1980 passaram a questionar e criticar o regime ditatorial então vigente, reivindicando formas de democratizar o Estado e torná-lo mais público e mais presente na vida do cidadão. Assim, os movimentos sociais da década de 1980 levaram para o processo constituinte que marcou o período da redemocratização questões relacionadas à democratização e a publicização do Estado, além da necessidade de instauração de uma gestão estatal mais democrática e participativa.

Foi neste contexto que a Constituição Federal brasileira de 1988 restabeleceu o Estado Federativo com suas características de democratização política – retomada de eleições diretas em todos os níveis de governo – e descentralização fiscal e administrativa. Assim, o federalismo trouxe, entre outras alterações, uma redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas públicas, provocando profundas mudanças na relação entre o Estado e a Sociedade.

Nestes termos, a Carta Magna de 1988 instituiu um modelo de gestão estatal mais democrático e participativo, típico dos sistemas poliárquicos, o qual depende fundamentalmente da participação da Sociedade Civil organizada e de uma sólida institucionalidade. Para tanto, instituiu-se um sistema político descentralizado, criando canais institucionalizados de participação popular. Canais estes que, por sua vez, passaram a garantir a possibilidade de a sociedade civil organizada se envolver nos processos de tomada de decisão do Estado como, por exemplo, o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas. Assim sendo, mesmo que instituídos sob muita resistência – por parte de alguns setores sociais – e sem conseguir eliminar a histórica tensão entre o Estado e a Sociedade Civil, os dispositivos de participação democrática instauraram, no país, arenas públicas de interlocução entre o Estado e a Sociedade Civil.

Todo esse movimento trouxe à cena do país também um paradoxo: por um lado, o deslocamento do papel do Estado de ‘adversário’ para ‘interlocutor’ possibilitou aos vários atores sociais, entre os quais os movimentos sociais, a oportunidade de participar das políticas públicas, na perspectiva do controle social, desde as suas formulações, passando pelo seu acompanhamento, até sua execução. Por outro lado, esta alteração na postura relacional entre Estado e Sociedade Civil gerou alguns conflitos internos aos próprios movimentos sociais, uma vez que colocou em cheque as convicções ideo-políticas de muitos movimentos sociais, bem como sua postura combativa frente ao Estado.

Tendo como objeto de reflexão esse contexto, o presente artigo objetiva refletir sobre como os padrões relacionais entre o Estado e a Sociedade Civil influenciam e reverberam sobre a organização dos movimentos sociais, bem como suas estratégias de ação e militância. Para tanto, este texto está organizado em três partes. Na primeira, apresenta-se um panorama das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil antes de 1988, apontando como estas relações, mesmo se modificando ao longo do período, deixaram uma marca autoritária do Estado sobre a Sociedade Civil. Na segunda, trata-se do reestabelecimento, pela Constituição Federal de 1988, do Estado Federativo brasileiro, com suas consequentes aberturas para mudanças no padrão relacional entre o Estado e a Sociedade Civil, sobretudo aquelas que dizem respeito à construção da possibilidade do controle social do Estado por parte da Sociedade Civil organizada. No bojo dessas mudanças, o artigo explora, ainda na segunda parte, as alterações ocorridas na participação popular nas dimensões do planejamento, da execução e da avaliação das políticas públicas, sobretudo com a criação de canais institucionalizados de controle social, os quais almejam possibilitar o envolvimento dos movimentos sociais nos processos de tomada de decisão do Estado. Na terceira e última parte, este texto apresenta as consequências de todo esse processo para os movimentos sociais do Brasil, no que diz respeito tanto aos conflitos gerados e às mudanças de estratégias de militância desses movimentos, quanto à redefinição dos seus lugares e de suas posturas no jogo das suas relações com o Estado.

Essa reflexão aqui apresentada é resultante de alguns dos resultados obtidos na pesquisa feita para a escrita da dissertação de mestrado intitulada: *As condições de emergência de um movimento social: o caso do Fórum Mineiro de Saúde Mental*, defendida no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, em Niterói, no Rio de Janeiro, no ano de 2014. A construção deste texto contou com informações referentes aos fatos já registrados por autores e por documentos consultados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

## **1 – PANORAMA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL ANTES DE 1988**

É consenso entre alguns autores – como Netto (2007), Lustosa da Costa (2010), Duriguetto (2007) –, que o padrão relacional entre Estado e Sociedade Civil no Brasil sempre foi marcado pelo

autoritarismo do primeiro – geralmente dominado e dirigido pela burguesia – contra a segunda. Assim, para Netto (2007, p. 18),

foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidos das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso – e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do poder político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-los. Por dispositivos sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social.

Nesse contexto, o governo ditatorial, instaurado à força em 1964 no país, buscou neutralizar potenciais formas de reação da sociedade brasileira, suspendendo os direitos políticos dos cidadãos, empreendendo a censura e utilizando de explícita violência da repressão policial. No plano político, o governo militar ditava suas regras por meio da promulgação dos Atos Institucionais, os quais conferiam, em escala ascendente, poderes ao Presidente da República. Assim, o chefe do executivo passou a poder cassar mandatos e direitos políticos, extinguir partidos políticos, estabelecer o fim das eleições diretas para governadores e prefeitos das capitais, entre outras arbitrariedades.

No âmbito econômico, instituiu-se um modelo de desenvolvimento com aceleração dos processos de modernização e industrialização capitalista com forte presença do Estado na economia. Essa “reedição da modernização conservadora” (BEHRING, 2008, p. 136) por parte do governo militar se desdobraria em altos níveis de urbanização e industrialização, com consideráveis índices de crescimento econômico. Entretanto, essa expansão da economia “não alterou a estrutura fundiária herdada do período colonial [e] promoveu uma concentração de riquezas e de acesso seletivo aos serviços públicos sem precedentes no país” (FEDOZZI, 2009, p. 206).

Já no âmbito das relações entre o Estado e a Sociedade Civil, esse período ficou marcado com empreendimentos diversos por parte do Estado, na tentativa de reprimir e controlar a Sociedade. Além de estratégias mais coercitivas, foram utilizados também mecanismos mais sutis – porém não menos autoritários – para controle da população, como a expansão de uma política social incrementada com “a oferta de serviços sociais, sobretudo na área da saúde, pela crescente incorporação de novos grupos no usufruto de serviços e benefícios (empregadas domésticas, trabalhadores autônomos)” (ROSA, 2003, p. 98). Em outras palavras, a busca pela legitimação do Estado junto à Sociedade Civil passou a ser “enfrentada num mix de repressão e assistência” (BEHRING, 2008, p. 136).

Embora essa conjuntura política fosse bastante desfavorável à participação popular, marcando antagonicamente a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, esta última reagiu, manifestando publicamente suas insatisfações. Sendo um dos atores presentes na Sociedade Civil, os movimentos sociais passaram a caracterizar suas ações como sendo “antiestado, antipartido, antissistema político em geral, sendo o Estado realmente visto como um inimigo” (CARDOSO, 1994, p. 82). Nestes termos, considerava-se como maculosa qualquer tipo de aliança ou de parceria entre Estado e movimento social. Quanto mais distante o movimento social se mantivesse do Estado, melhor; ou seja, os movimentos passaram a pautar seus preceitos e suas ações pela “autonomia tanto em relação ao Estado autoritário, quanto em relação às suas práticas populistas e clientelistas, que contaminavam os movimentos que com ele se relacionavam” (MONTAÑO, 2011, p. 333).

Em oposição a toda e qualquer movimentação empreendida pela Sociedade Civil, o governo militar respondia enrijecendo o regime, ampliando a repressão e perseguindo qualquer forma de oposição. Nessa época, a marca do autoritarismo na relação entre o Estado e a Sociedade Civil ficava cada vez mais evidente: “as organizações e movimentos sociais foram violentamente reprimidos [...] Sindicatos e universidades sofreram intervenção federal, partidos políticos foram dissolvidos, lideranças foram reprimidas” (LANDIM, 1993, p. 29).

O início da década de 1970 ficou marcado como um “período que combinou a repressão política mais violenta já vista no país, com índices também jamais vistos de crescimento econômico” (CARVALHO, 2013, p. 158). De fato, no plano econômico, foi um período de importante desenvolvimento da economia, crescimento da produção industrial e das exportações, configurando o que se chamou de “milagre econômico” brasileiro. Porém, o milagre brasileiro durou apenas alguns poucos anos, já que em função de seu estreito vínculo com a conjuntura internacional, a economia brasileira entraria em colapso simultaneamente à crise mundial desencadeada pelo aumento brusco do preço do petróleo. Na análise de Netto (2007), os problemas enfrentados pela economia seriam,

entre outras, uma das razões que fariam com que o regime ditatorial militar começasse a ruir. Assim sendo, “na crise do ‘milagre’, que a partir daí só faria aprofundar-se, inscreveram-se as determinações que, pela mediação da resistência democrática e pela ação do movimento popular, desembocariam na crise do regime autocrático burguês” (NETTO, 2007, p. 40).

Nesse contexto, a insatisfação por parte da sociedade tornou-se generalizada, suscitando questionamentos e críticas acerca de questões como a má qualidade da saúde e da educação, a precarização das condições de habitação, o acirramento da carestia, entre outras. Tal situação desembocou em “um avanço das forças de resistência e desenvolveu-se a prática de enfrentamento do regime militar” (PEREIRA, 2001, p. 123). Não conseguindo mais manter sua hegemonia apenas pela força e coerção, a classe hegemônica da época se viu obrigada a buscar o consenso na Sociedade Civil. Para tanto, faz algumas concessões: restabelece-se o *habeas corpus*, concede-se maior liberdade de imprensa de modo a ampliar as formas de expressão populares, concede-se anistia a condenados políticos, possibilita-se às pessoas se organizarem de forma político-partidária com o fim do bipartidarismo, retomam-se – em 1982 – as eleições diretas para os governos estaduais.

Para Duriguetto (2007, p. 138), as iniciativas do governo militar objetivavam somente “atingir a ‘normalização institucional’, que significava liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la”. Apesar das manobras para promover sua autorreforma e, com isso manter sua hegemonia, o projeto autorreformista do regime militar encontrou alguns obstáculos vindos da conjuntura política, social e econômica da época. No aspecto econômico, o regime já não contava com a “única variável que legitimava o Estado”, ou seja, o “milagre econômico” (NETTO, 2007, p. 40). Nas dimensões social e política destaca-se o ressurgimento, no cenário político, do operariado urbano enquanto ator social reivindicador de seus direitos, mesmo que a reivindicação contrariasse os interesses do Estado. Ressalta-se também a expansão das ações dos movimentos sociais que passaram a atingir a totalidade do tecido da Sociedade Civil. Nesse sentido, agravou-se a crise de legitimidade da autocracia burguesa (NETTO, 2007, p. 42-43), fazendo com que o governo militar se visse obrigado a iniciar um lento e gradual processo de transição da ditadura para a democracia.

Não se pode deixar de ressaltar, ainda, que foi nesse contexto de busca de consenso do Estado junto à Sociedade Civil que a conjuntura sociopolítica do início dos anos de 1980 passou a favorecer a possibilidade de os movimentos sociais empreenderem novas práticas, sobretudo aquelas que dependiam de uma relação mais próxima com o Estado. Assim, as mudanças nas relações Estado X Movimento Social começaram a “acontecer a partir de 1982, com as eleições estaduais. Cria-se uma nova relação entre os movimentos e os partidos políticos, por um lado, e entre os movimentos e as agências públicas em geral, por outro” (CARDOSO, 1994, p. 83).

Apesar dos avanços trazidos pelo processo de transição política, a redemocratização não eliminou imediatamente os problemas e dificuldades cotidianos enfrentados pela maioria da população. De fato, a expansão e consolidação das instituições democráticas – partidos políticos e processo eleitoral – não se fizeram suficientes para dar conta das necessidades dos diversos sujeitos políticos que compunham a sociedade brasileira naquela época. Assim, para Dagnino (2002, p. 10), “o retorno às instituições formais básicas da democracia não produziu o encaminhamento adequado, por parte do Estado, dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões”. Buscando alterar este quadro, diversos setores da Sociedade Civil levaram para o processo da Constituinte (1986-1988) o debate acerca da necessidade de democratizar e controlar socialmente o Estado e suas ações. De fato, afirma Pereira (2001, p. 132), “o clima em torno da futura Constituição mobilizou diferentes setores da sociedade civil e política: a elite hegemônica, os setores populares, as instituições religiosas, as organizações educacionais, das áreas de saúde e dos meios de comunicação”.

Foi nesse período de grande movimentação e mobilização política que “o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle de setores organizados na Sociedade Civil sobre o Estado” (CORREIA, 2008, p. 124). Empreendeu-se uma luta não só “pela democratização e publicização do Estado, [como também] a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas” (MORONI, 2009, p. 249).

Por um lado, a possibilidade de colocar na pauta das lutas sociais a reivindicação de uma gestão socioestatal mais democrática, participativa e que atendesse melhor aos anseios da população demonstra que o país já contava com “determinadas garantias institucionais e legais à manifestação, expressão e organização políticas consolidadas ao longo da democratização” (FEDOZZI, 2009, p. 207). Por outro lado, a interlocução com o Estado conquistada ao longo dos anos

de 1980 só foi possível por que era de interesse do próprio Estado se legitimar como não repressor e mostrar-se mais aberto e mais democratizado (GOHN, 2004).

Notam-se, então, indícios de que a redemocratização política do Estado brasileiro nos anos de 1980 havia contribuído também para redemocratizar as suas relações com a Sociedade Civil, o que ampliava, por exemplo, as possibilidades de ação para os movimentos sociais. Cabe destacar, no entanto, que embora mais democratizadas – comparadas com as décadas anteriores –, as relações entre Estado e Sociedade Civil nunca deixariam de ser tensas, contraditórias e conflituosas (DAGNINO, 2002). Nos dizeres de Correia, (2008, p. 123):

A relação do Estado com os movimentos sociais vai mudando na década de [19]80. De um lado, o Estado passa a reconhecer os movimentos sociais como interlocutores coletivos, respondendo a algumas de suas demandas, e, de outro lado, os movimentos sociais presentes na sociedade civil admitem negociar com o Estado, rompendo com a posição 'de costas para o Estado'. Nesta perspectiva dos movimentos populares que admitem uma interação com o Estado, este é considerado permeado por contradições das lutas políticas entre as classes sociais, podendo incorporar, assim, as demandas das classes populares ao implementar políticas públicas.

## **2 – AS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL PÓS-1988**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 foi promulgada após intensas discussões e debates com a Sociedade Civil. Esta Carta Magna expandiu sobremaneira os direitos políticos – universalizando o direito ao voto –; ampliou, também, como nunca visto antes, os direitos sociais – melhorando aspectos gerais das políticas de educação, saúde, assistência social e previdência social –; resgatou os direitos civis suspensos durante o regime militar e inovou com alguns outros (CARVALHO, 2013).

Assim, a Constituição Federal de 1988 buscou “consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre as políticas públicas” (SOUZA, 2004, p.27). Reestabelecendo o Estado Federativo, a Carta Magna de 1988 instituiu um sistema político descentralizado, criando canais institucionalizados de participação popular. Estes, por sua vez, ampliaram o envolvimento da sociedade civil organizada nos processos de tomada de decisão do Estado, sobretudo daqueles relacionados ao planejamento, execução e avaliação das políticas públicas.

Ganham força, nessa época, por exemplo, a formalização de mecanismos institucionais de participação social democrática como o plebiscito, as ouvidorias, as conferências e os conselhos de direito das diversas políticas públicas (saúde, educação, assistência social, etc.), nos três níveis de governo. Tais mecanismos participativos tornaram-se instrumentos importantes, por meio dos quais os movimentos sociais passaram a poder interpelar o Estado. Assim, para Dagnino (2004, p. 96),

[...] o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve[ria] ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

Com isso, a participação da sociedade civil na formulação, controle e gestão da política pública, no caso da saúde, por exemplo, foi formalizada em 1990, com a promulgação da Lei 8142. Desse modo, ocorreu “uma nova maneira de abrir espaços e um novo modo de gerenciar as políticas públicas” (CARDOSO, 1994, p. 87).

Com todas essas mudanças no cenário político, “os movimentos [sociais] foram convidados a participar de mesas, câmaras e conselhos de negociações [...]. O Estado, nessa conjuntura, não era simplesmente o adversário dos movimentos, mas seu principal interlocutor” (GOHN, 2004, p. 287-288). Assim, os diversos atores sociais passaram a ter oportunidade de participar das políticas públicas na “perspectiva do controle social, no sentido de os setores organizados na Sociedade Civil participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos – e acompanhamento de suas execuções” (CORREIA, 2008, p. 125).

Nestes termos, as condições para a participação popular no controle social – ao menos nos discursos e no texto legal – estavam dadas no Brasil em função de uma conjuntura sociopolítica e

também cultural forjada ao longo de muito embate entre o Estado e a Sociedade Civil desde as décadas anteriores. Naturalmente, a operacionalização desses mecanismos não se deu de forma tranquila, sem problemas ou sem resistências<sup>1</sup>. Isso porque, para colocar em prática o novo modelo de gestão pública, era preciso desconstruir a cultura autoritária da política brasileira vigente até então, a qual sempre manteve a Sociedade Civil subordinada ao Estado, concentrando neste último o poder de decisão político e administrativo acerca das políticas públicas.

### **3 – MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA OS MOVIMENTOS SOCIAIS BRASILEIROS**

As mudanças configuradas no contexto brasileiro pós 1988 com a criação de importantes dispositivos de participação da Sociedade Civil para o estabelecimento de uma gestão pública mais democrática fizeram com que alguns movimentos sociais se apresentassem com “atitude[s] favoráv[eis] à negociação com a institucionalidade política, levando às arenas públicas suas reivindicações e conflitos” (MONTAÑO, 2011, p. 334). Desse modo, no campo das ações coletivas, houve uma grande mudança no que tangia às estratégias de atuação dos movimentos sociais e uma significativa redefinição de seu lugar e de sua postura no jogo das relações entre Estado e sociedade. Assim, a perspectiva movimentalista de ações frontais como os protestos de rua e as passeatas tendeu a perder frequência e intensidade, uma vez que “a expansão dos canais institucionais e extrainstitucionais de participação e consolidação de direitos passou a ser comumente evidenciada como o eixo da luta dos movimentos sociais [...]” (MONTAÑO, 2011, p. 334).

Contudo, essa possibilidade de diálogo entre os movimentos sociais e o Estado trazida pelo contexto político do início dos anos 1990 desencadeou conflitos internos aos próprios movimentos. Isso porque, tal possibilidade fez com que alguns destes colocassem em cheque suas convicções ideológicas/políticas e suas posturas em relação ao Estado. Exemplo desses conflitos pode ser dado pelas tensões geradas no interior dos movimentos sociais entre atuar usando as estratégias ‘tradicionais’ ou usufruir dos novos recursos postos para a militância de ser copartícipe junto ao poder público da gestão da política pública. Sobre esse contexto, Cardoso (1994) afirma que os canais institucionalizados de participação social advindos do processo de redemocratização política colocaram em cheque a imagem que os movimentos sociais faziam de si mesmos: “na verdade, a própria identidade do movimento estava tão calcada na ideia de espontaneidade [...] que se tornava difícil encontrar os caminhos para participar conjuntamente na administração pública.” (CARDOSO, 1994, p. 87). Em consequência disso, instaurou-se nessa época, o que alguns autores denominaram de *crise dos movimentos sociais*. Duriguetto (2007) afirma que as interpretações acerca dessa ‘crise’, por parte de alguns teóricos foram diversificadas. Assim, alguns

enfatizaram que as demandas das ações coletivas pela construção de canais institucionais de participação junto ao Estado provocaram um abandono de supostos ideais revolucionários e uma adesão a uma perspectiva reformista; outros apontaram para o diálogo com as agências públicas, no seu novo modo de gerenciar as políticas sociais, visto como mecanismos de cooptação ou reminiscência da velha estratégia do regime populista, com isso, os princípios democratizantes, que marcaram as lutas de 1970 e 1980, poderiam ser subsumidos ao clientelismo, corrupção e burocratismo (DURIGUETO, 2007, p. 167)

Já para Gohn (2012), a ‘crise’ dos movimentos sociais foi parcial, uma vez que ela afetou somente alguns deles – sobretudo os populares, os quais reivindicavam acesso a bens e serviços –, e que nos anos 1990 entram em refluxo. A autora afirma que a ‘crise’ tem suas causas em elementos internos e externos aos movimentos. Assim, como aspectos causais externos, menciona a crise econômica do país, a carestia, a ascensão das políticas neoliberais, a frustração da população em relação à política e ao Estado. Já com relação aos aspectos internos, cita a inexistência de propostas políticas próprias e autônomas, falta de fundamentação das propostas, ausência de agenda política definida, falta de preparo técnico das lideranças.

Na contramão dessa tendência de refluxo, outros movimentos entram em ascensão no início dos anos 1990, sobretudo aqueles “movimentos relacionados aos problemas vivenciados pelas minorias sociais” (ROSA, 2003, p. 119). Dentre esses, destacam-se os movimentos de mulheres, o afro-brasileiro, o dos indígenas, o antimanicomial, o dos funcionários públicos, etc. (GOHN, 2011).

Nestes termos, Gohn (2004) afirma que, se nas décadas anteriores a categoria central para se pensar a questão da participação era a autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado; a partir de 1988, uma das categorias fundamentais para se pensar a participação passou a ser a cidadania. Assim, para a mesma autora, uma das preocupações de alguns movimentos sociais

passou a ser a luta pelo exercício da cidadania de diversos grupos sociais – negros, mulheres, crianças, idosos, loucos – reconhecidos juridicamente na Constituição Federal de 1988. Essa cidadania a que se refere Gohn (2004) é também denominada por Dagnino (1994) de ‘nova cidadania’, ou ‘cidadania ampliada’. Esta é caracterizada pela autora como uma nova noção de cidadania derivada da experiência concreta dos movimentos sociais, sobretudo na luta desses pela construção da democracia. Essa concepção de cidadania parte do princípio de que todos têm direito a ter direitos e funda-se na premissa de que ela é algo a ser conquistado, construído por aqueles sujeitos envolvidos no processo “desde baixo”. Além disso, pauta-se na perspectiva de transformações radicais da sociedade, sobretudo em suas estruturas de relações de poder (DAGNINO, 1994, p.110).

Como já afirmado por Gohn (2012), um dos elementos desencadeadores da ‘crise’ de alguns movimentos sociais nos anos 1990, no Brasil, foi o advento da implantação de políticas neoliberais. Cabe destacar que o neoliberalismo influencia fortemente o padrão relacional entre o Estado e a Sociedade Civil, na medida em que ele distorce as conquistas advindas do processo de redemocratização do país na década de 1980. Isto é, se a Constituição Federal de 1988 inaugurou no país uma possibilidade de diálogo e de ação conjunta entre Estado e Sociedade Civil por meio do aprofundamento democrático, o neoliberalismo passa a fragilizar essa possibilidade, ao preconizar o encolhimento da responsabilidade de garantir direitos por parte do Estado e a simultânea transferência desta responsabilidade para a Sociedade Civil (DAGNINO, 2004).

Assim sendo, a política econômica com fortes características neoliberais, adotada pelos governos federais de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990 trouxe prejuízos concretos para a área social, restringindo direitos e oferecendo respostas seletivas e focalizadas somente a questões sociais extremamente graves. Com isso, as políticas sociais passaram a ser “subordinadas às reformas estruturais e restritas a ação emergencial, de caráter assistencialista, sem assegurar direitos e constitu[iram] uma política pública, contrariando a Constituição de 1988 [...]” (ROSA, 2003, p. 117).

Sob esse cenário, surgiram diversas formas de organizações populares – distintas dos movimentos sociais – institucionalizadas, hierarquizadas e com encontros sistemáticos (GOHN, 2011). Dentre essas organizações, destacam-se as Organizações Não-Governamentais (ONG’s) e outras entidades do chamado Terceiro Setor, as quais passam a trabalhar com temas e atender públicos-alvo muitas vezes com características bastante semelhantes àqueles abarcados pelos movimentos sociais. Embora as ONG’s tenham funcionamento distinto dos movimentos sociais, muitas vezes elas dividem com eles a “fragmentação de seus temas, demandas e campanhas” (PINTO, 2006, p. 656). Neste sentido, as ONG’s passaram a competir com os próprios movimentos sociais, não só pelo mesmo público-alvo, mas também pelas mesmas fontes de financiamento de suas ações.

Ainda nesse contexto de implantação de políticas neoliberais, o surgimento de entidades com características de ONG’s possibilitou o fortalecimento da desresponsabilização do Estado. Isso porque, as ONG’s passaram a ser as preferidas do Estado para que este firmasse suas parceiras, uma vez que elas teriam competência técnica na sua área de atuação, e desempenhariam seus trabalhos em setores cuja prestação de serviços públicos seria falha. Além disso, elas passaram a ser consideradas pelo Estado como interlocutoras confiáveis, já que não possuíam discursos políticos tão combativos quanto os movimentos sociais (DAGNINO, 2004). Assim, ao longo da década de 1990 e na entrada deste novo milênio, as ONG’s se disseminaram ainda mais pelo país.

Concomitantemente a essa disseminação, outras entidades como as associações e fundações vinculadas a empresas, a grandes lojas e a alguns bancos, ganharam espaço e passaram a desenvolver – com a anuência e apoio do Estado – programas e projetos junto à população. O financiamento dessas ações contava com recursos oriundos do setor privado e do setor público (GOHN, 2011).

Desenvolvendo um trabalho cujas ações se baseavam em iniciativas mais concretas e propositivas, as ONG’s e as diversas outras entidades do terceiro setor acabaram por ganhar cada vez mais espaço, sobretudo junto ao Estado. Tal situação causou certo enfraquecimento dos movimentos sociais, os quais foram obrigados a deixar de ser tão críticos e reivindicativos, alterando suas práticas para uma direção mais propositiva alinhada ao discurso do terceiro setor (GOHN, 2011). Desse modo, o impacto desse contexto nos movimentos sociais não só foi relevante, como altamente considerável. Nestes termos, analisando os dilemas enfrentados pelos movimentos sociais nas suas relações com o Estado em contextos de governos neoliberais, Coronado e Uc (2012, p. 82) afirmam que “os anos vividos nesse século XXI questionam o sentido inicial e as formas de ação política a partir das quais se haviam definido os movimentos sociais”.

Ainda com relação a isso, ao defender o argumento de que os movimentos sociais são históricos e portadores de uma historicidade particular que define suas práticas e demandas, Gohn (2012) aponta que os movimentos sociais se moldam de acordo com o contexto socioeconômico e cultural em que estão inseridos. Neste sentido, apesar de o contexto neoliberal vivenciado no Brasil nos anos 1990 e 2000 terem influenciado profundamente as formas e estratégias dos movimentos sociais, eles se mantiveram no cenário político social do país.

No que se refere ao cenário mais recente, sabe-se que as políticas neoliberais implementadas no Brasil nas duas últimas décadas – e principalmente as mazelas sociais delas decorrentes – têm sido alvo de críticas vindas de diversos setores da sociedade. No bojo dessas críticas e muitas vezes sendo os seus porta-vozes, diversos movimentos sociais surgiram e outros – já existentes – se fortaleceram retomando práticas militantes cuja pressão social é feita por meio de mobilizações populares, passeatas e protestos de ruas (GOHN, 2012). Assiste-se, com isso a uma nova redefinição do perfil dos movimentos sociais, os quais passam a recuperar seu movimentalismo e sua visibilidade de outrora (GOHN, 2012 e GOHN, 2011). Além disso, a atuação dos movimentos sociais no cenário contemporâneo do país conta também com a exploração das redes sociais, da internet e de outros canais de tecnologia. Assim, eles atuam por meio de “formas de ação modernas, com uso de meios avançados de comunicação, como os computadores, a internet e a mídia [...] Criam fatos novos que gerem impactos e virem notícia na mídia” (GOHN, 2004, p. 238).

Nestes termos, percebe-se que, apesar de os novos espaços de participação popular instituídos representarem um enorme avanço para o fortalecimento da democracia participativa no país, eles não sintetizam todas as possibilidades de participação. Continuam a existir “outras formas legítimas de participação institucionalizadas ou não.” (MORONI, 2009, p. 251).

Dito de outro modo, no Brasil, as formas utilizadas pelos movimentos sociais desde a década de 1970 para se organizarem, manifestarem seus posicionamentos políticos e apresentarem suas demandas não estão totalmente anacrônicas ou obsoletas. Assim, as transformações no cenário social, político, econômico e cultural do início dos anos de 1990 inauguraram outras formas de participação social dos movimentos sociais, modificando as ‘tradicionais’ estratégias de militância sem, contudo, eliminá-las.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na reflexão aqui apresentada, constatamos que o padrão relacional entre o Estado e a Sociedade Civil no Brasil veio se modificado, sobretudo a partir da década de 1990, em função das alterações políticas econômicas e culturais ocorridas no país. Esse novo padrão relacional entre Estado e Sociedade Civil tem redimensionado, ora com avanços ora com recuos, as fronteiras entre o Estado e os próprios Movimentos Sociais, alterando-lhes as formas de organização e as estratégias de militância.

Nesse contexto, verificamos que um dos maiores desafios que se colocam para os Movimentos Sociais nos tempos atuais, no Brasil, é o de não perder seu referencial ideológico-político construído desde a década de 1970. Assim, faz-se necessário o desenvolvimento de uma militância que ocupe os espaços políticos institucionalizados para a participação social sem, contudo, perder a postura inicial das ações coletivas que tinham seu mote de luta pautado pela crítica à administração estatal, buscando sempre ampliar e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas diversas políticas públicas. É no bojo dessa demanda crescente no país que resgatar o percurso histórico das relações entre Estado e Sociedade Civil no Brasil, como proposto neste texto, se faz necessário, tendo em vista a incontestável urgência de que os Movimentos Sociais em plena atuação no país se vejam em perspectiva.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. (Bibl. básica de Serviço Social; V. 2). São Paulo: Cortez, 2008.
- CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.) **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 80-90.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social na Saúde. *In*: MOTA, Ana Elizabeth. *et al.* (Org) **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 111-138.

CORONADO, Jaime Preciado e UC, Pablo. As geografias do poder dos movimentos sociais em período de crise. In: GOHN, M. da Glória e BRINGEL, Breno M. (orgs.). **Teorias dos movimentos sociais na contemporaneidade**. Petrópolis, Vozes, 2012.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. In: \_\_\_\_\_. Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 09-15.

\_\_\_\_\_. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Univ. Central de Venezuela, 2004. (p. 95-110).

DAMASCENO, Lúbia Badaró e GÓIS, João Bosco Hora. **Poliarquias e participação social no Brasil: estudo de um conselho municipal de direitos da criança e adolescente**. Textos & contextos. Vol.9, n. 2, 2010.

DUARTE, Ronaldo Alves. **As condições de emergência de um movimento social: o caso do Fórum Mineiro de Saúde Mental**. 2014, 126 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FEDOZZI, Luciano Joel. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sônia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. (orgs.). **Participação, Democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 204-228.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado Classe e movimento social**. 3. ed. (Bibl. básica de Serviço Social; V. 5). São Paulo: Cortez, 2011.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: FLEURY, Sônia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. (orgs.). **Participação, Democracia e saúde**. Rio de Janeiro: CEBES, 2009. p. 248-269.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, William César Castilho. **Nas trilhas do trabalho comunitário e social: teoria, método e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Vozes: PUC Minas, 2001.

PINTO, Céli Regina Jardim Pinto. **As ONG's e a Política no Brasil: presença de Novos Atores**. Revista de Ciências Sociais. Rio Janeiro. V. 49, n. 3, 2006. P. 651-613.

ROSA, Lúcia Cristina dos Santos. **Transtorno mental e o cuidado na família**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em Perspectiva18 (2). Pg. 27-41. 2004.

---

<sup>i</sup> Sabe-se que ainda nos dias de hoje persistem muitos desafios para a concretização da participação social tal qual preconizada pela Constituição Federal de 1988. Para uma reflexão a esse respeito, sugerimos a leitura do texto "**Poliarquias e Participação Social no Brasil: estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente**", de autoria de Lúbia Badaró Damasceno e João Bôscos Hora Góis, no qual os autores analisam os elementos que, ao longo da história, favorecem o bom desempenho das instâncias de controle social, bem como contribuem para o seu declínio. A referência completa deste texto encontra-se ao final deste artigo.