

## **Novos movimentos sociais democráticos e a participação popular: as mutações da relação entre sociedade civil e Estado**

### **New democratic social movements and popular participation: changes in the relationship between civil society and the State**

Juliana Lima de Carvalho, Solange Maria Teixeira and Jairo de Carvalho Guimarães

#### **Resumo**

*O artigo tem por objetivo discutir sobre os novos movimentos sociais que defendem pautas democráticas e a participação cidadã como expressão das novas relações entre sociedade civil e Estado, que vão se construindo desde os anos 1980 e são instituídas na Constituição Federal de 1988 e as mudanças nestas relações em decorrência do projeto e contrarreformas neoliberais nas décadas seguintes. Trata-se de pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura escolhida intencionalmente para atender aos objetivos da pesquisa. Conclui-se que desde os anos 1990 muitos movimentos sociais se transformaram em organizações não governamentais parceiras do Estado na execução de políticas sociais e como representantes em Conselhos de Políticas Sociais ou de Direitos, reduzindo o seu papel contestatório.*

**Palavras-Chave:** Novos Movimentos Sociais. Participação cidadã. Controle Social. Cidadania.

## **Abstract**

*This article aims to discuss the new social movements in Brazil that defend democratic agendas and citizen participation as an expression of the new relations between civil society and the State, which have been built since the 1980s and are instituted in the Federal Constitution of 1988. We also explore the changes in these relations that have taken place as a result of the neoliberal project and counter-reforms in the decades following the Constitution. The research is bibliographical, with a literature review intentionally chosen to meet the research objectives. It is concluded that, since the 1990s, many social movements have become non-governmental organizations that partner with the State to enact social policies and as representatives in Social Policy or Rights Councils, reducing their role as contenders.*

**Keywords:** New Social Movements. Citizen participation. Social Control. Citizenship.

## **Introdução**

Até a década de 1980, a intervenção do Estado brasileiro na consolidação do capitalismo dependente moldava um contexto social no qual as ações e demandas das classes subalternas eram incorporadas sob a lógica do clientelismo, paternalismo (Farias, 2000; Castro, 2013), autoritarismo e/ou repressão. Essa relação do Estado com

as demandas e organizações das classes subalternas sofreu alterações significativas no âmbito político com o surgimento dos novos movimentos sociais na década de 1980, quando muitas reivindicações foram incorporadas à Constituição Federal de 1988. (Arretche, 1996; Dagnino, 2004; Carneiro & Brasil, 2014)

Dentre essas reivindicações, destaca-se a participação popular nas políticas sociais. A participação cidadã e o controle social são temas desafiadores para pesquisas, uma vez que sua historicidade envolve um longo e intenso processo de construção da relação contraditória entre Estado e Sociedade, especialmente no caso brasileiro. A democracia representativa e deliberativa do Brasil é resultado das conquistas sociais, com um papel importante desempenhado pelos movimentos sociais. De acordo com Tatagiba (2021, p. 442), "[...] movimentos sociais e protestos são definidos como agentes de mudança que buscam afetar a política institucional, ao mesmo tempo em que são afetados por ela". No que diz respeito à participação ativa do sujeito social, que não se limita aos estágios eleitorais, Pateman (1992) afirma que:

[...] a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacional, mas como aquilo que denominei de sociedade participativa [...] (Pateman, 1992, p. 33).

É importante lembrar que em oposição à ditadura militar da segunda metade do século XX no Brasil, surgiram dois principais tipos de movimentos de resistência: i) as organizações clandestinas (guerrilhas, partidos comunistas ou socialistas); ii) as manifestações organizadas da sociedade civil contra o poder autoritário e as restrições aos direitos civis e políticos. Ambos geralmente sofriam repressões por parte das forças armadas. Com a crise de legitimidade da ditadura militar e as resistências e reivindicações, iniciou-se o processo de redemocratização, impulsionado por atores tradicionais e novos atores sociais que deram origem a movimentos sociais diversificados que reivindicam a criação de novos direitos: sociais, civis, políticos, culturais, étnicos, de gênero, ambientais e muitos outros que abrangem a cidadania (Scherer-Warren, 2008).

Esses movimentos sociais também foram conhecidos como "novos movimentos sociais", nas palavras de Ricci (2018). O conceito original de "novos movimentos sociais" surgiu na Europa para descrever demandas que vão além das demandas primárias por sobrevivência e não necessariamente buscam uma ruptura com a ordem política dominante (Ricci, 2018, p. 585). Este conceito afirma que os segmentos sociais não se organizam apenas para contestar demandas relacionadas às suas necessidades materiais, que atendam às carências geradas socialmente pela exploração, como os movimentos de classe, mas também se organizam em busca de reconhecimento como sujeitos políticos e de direitos fundamentais. De acordo com o pensamento de Amartya

Sen (2010), isso contribui para construir uma cultura política que avança e se fortalece no que diz respeito à liberdade, justiça social e equidade. No entanto, Burgaya (2020, p. 40) alerta que "A política atual não está aqui para mudar o mundo, mas sim para nos proporcionar emoções em troca de adesão".

Neste contexto de discussões, partimos do entendimento de que os novos movimentos sociais, no caso do Brasil, mais conhecidos como movimentos populares, não apenas contribuíram para pressionar a abertura política, mas também para uma nova forma de representatividade e participação da sociedade civil. Com base nessas considerações, o presente artigo tem como objetivo discutir os novos movimentos sociais e a participação cidadã como expressões das novas relações entre sociedade civil e Estado, que sofrem mutações ao longo dos anos, devido ao projeto e às contrarreformas neoliberais, que promovem uma perversa confluência ao subverter os significados da participação cidadã. Trata-se, portanto, de uma pesquisa teórica de natureza bibliográfica, com metodologia qualitativa, visto que a escolha das referências foi intencional para atender ao objetivo proposto. A pesquisa bibliográfica tem como base a revisão sistemática e intencional da literatura produzida a partir de estudos já publicados sobre a temática.

"O ensaio está dividido em três seções: a primeira aborda aspectos da historicidade dos novos movimentos sociais na América Latina e no Brasil, com base nas análises de Goirand (2009), Duriguetto, Souza e Silva (2009), Gohn (1997) e

Dagnino (2004). Nessa seção, buscamos entender que a eclosão dos movimentos de contestação teve como pontos de intersecção a influência direta do regime militar e a busca por democracia, embora cada país latino-americano tivesse suas particularidades. Na segunda seção, exploro algumas perspectivas e tendências dos movimentos sociais de contestação no cenário brasileiro, principalmente após a década de 1990, destacando as mudanças ocorridas nos formatos de mobilização social através dos movimentos sociais. Na terceira seção, apresento considerações e sugestões para estudos futuros."

### **Contexto histórico dos movimentos sociais na América Latina e no Brasil: Bases para atuação da sociedade civil**

Diante do cenário apresentado na seção anterior, é importante destacar que à medida que ocorrem transformações sociais, também mudam as demandas no âmbito das necessidades da sociedade. Nesse sentido, a década de 1960 é um divisor de águas. A partir desse período, os movimentos sociais se multiplicaram por boa parte da América Latina, embora a resposta em muitos países tenha sido repressão e ditaduras militares. No caso brasileiro, eclodiram movimentos de contestação que não apenas exigiam melhores condições de trabalho e salários para a classe trabalhadora, mas também contestavam a ordem social repressora. Eles lutavam por direitos, reconhecimento, políticas públicas de responsabilidade do Estado, participação

popular nos espaços públicos, contra a carestia, o desemprego, pela anistia, pela democracia, por serviços de saúde de qualidade (Guimarães et al., 2022) e por outras bandeiras de lutas.

Nesse momento, mas num âmbito mais global, também entram em destaque movimentos como os feministas e os relacionados ao meio ambiente, entre outros, que se diferenciam dos movimentos tradicionais da classe trabalhadora, como sindicatos e partidos políticos, devido à sua inserção em temáticas variadas e na política da vida cotidiana. Essa mudança de foco nas reivindicações dos movimentos sociais e a pluralidade de sujeitos políticos envolvidos foram denominadas por teóricos como "novos movimentos sociais" ou movimentos de contestação.

Alguns deles após 1968, emergiram na contestação da ordem social como aqueles da América Latina e Europa Oriental, no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, que começaram a participar da oposição aos regimes autoritários (Goirand, 2009). Os "novos movimentos sociais", de acordo com Goirand (2009, p.325) possuem algumas particularidades, dentre elas: "ausência do envolvimento de classe claramente definido, ausência de estruturação ideológica definida, pluralidade de valores e representações da ação, da prioridade conferida a discursos de justiça e da dignidade [...]". Na realidade, a categoria "novos movimentos sociais" foi aplicada em diferentes tipos de mobilizações, manifestando-se em ambientes políticos e sociais de uma extrema diversidade.

Na América Latina, à medida que se iniciou o período de redemocratização, em alguns países optaram em denominá-los de movimentos populares, que vem a ser os movimentos sociais de base para se referir às mobilizações conduzidas por cidadãos pobres, ao invés de novos movimentos sociais, tendo como pano de fundo a liberalização de sistema político que antes era marcado pela ditadura. A abertura política dos países latino-americanos, possibilitou expressão de demandas por mobilizações, diante da desigualdade social crescente e da crise econômica de grande amplitude, contribuindo para multiplicação de novos movimentos sociais, e também mobilizações de rua em âmbito nacional que exigiam mudanças políticas e democratização das instituições políticas, chegando ao fim da década de 1970, marcada por movimentos sociais organizados por meios de setores populares em todo o continente (Goirand, 2009).

Vários fatores podem explicar a intensificação das mobilizações desse período, no entanto, Goirand (2009, p. 329) destaca dois principais: o primeiro fator foi o papel da Igreja Católica, uma parte desta foi essencial a estruturação dos regimes autoritários, mas outra parte contribuiu para a contestação, à medida que incentivava a formação e politização de jovens militantes influenciados pela Teologia da Libertação e pela Comunidades Eclesiais de Base (CEB), e representam espaços de articulação e discussões organizados por padres; O segundo fator inclui a junção da liberação de uma parte de regimes autoritários de forma progressiva, lenta e gradativa, do



esgotamento das ideologias que defendiam a luta armada e a crise econômica de 1980 (Goirand, 2009). Esses fatores explicam as novas formas de organização e a forte heterogeneidade das mobilizações. Para Szwako e Lavalle (2021) estes novos personagens – configurando a emergente sociedade civil de então – são as comunidades eclesiais de base, o novo sindicalismo, os movimentos urbanos e os movimentos de defesa dos direitos humanos.

Goirand (2009) afirma que, a partir da década de 1980, os movimentos de contestação assumem reivindicações das quais variou em relação à função da posição social, já que não somente cidadãos pobres se encontravam presentes nas mobilizações, mas também as classes médias e de abastados, as quais foram portadoras de reivindicações neste período. É importante destacar que esse contexto não foi homogêneo por se tratar de América Latina, mas as formas de contestação assumidas nessa década dependeram “do nível de industrialização, da estrutura sindical e das desigualdades sociais, assim como o grau de abertura do sistema político de cada país do continente” (Goirand, 2009, p. 330).

No Brasil da década de 1970, quando se falava em "novos movimentos sociais", segundo Gohn (1997), estava se referindo aos movimentos populares urbanos, especialmente aqueles que se vinculavam às práticas da Igreja Católica, na ala articulada à Teologia da Libertação. A denominação "novos movimentos" buscava contrastá-los com os movimentos já considerados tradicionais, como as sociedades de

bairros ou associações de moradores. No entanto, no contexto da ação concreta, os movimentos sociais no Brasil na década de 1970 contribuíram para estabelecer uma base para um projeto de mudança social em prol da democracia, pois, de acordo com Gohn (1997), eram vistos como fontes de poder local. É importante destacar que nesse momento histórico específico, a relação dos movimentos sociais com o Estado era de oposição, uma vez que o Estado estava associado à ditadura.

No entanto, as mudanças na conjuntura política de 1980, alteram os objetivos das mobilizações trazendo uma nova concepção para “o novo”, em contraposição aos das décadas anteriores em que os movimentos sociais demandavam bens e serviços necessários à sobrevivência, ou seja, demandas no campo dos direitos sociais tradicionais e da luta de classes. “O novo” da década de 1980 se reportava a outras demandas, como as relativas aos direitos sociais modernos, que visavam à igualdade e à liberdade, relacionados à religião, raça, gênero e sexo.

Com a redemocratização, as conquistas sociais com a CF/88 e a institucionalização da participação popular nas políticas sociais, instituindo e legitimando o controle social, além da normatização e regulação do terceiro setor e sua participação na oferta de serviços sociais, movimentos sociais e Estado se tornam parceiros. Nesse sentido os movimentos sociais passaram da fase da efervescência para direcionar “ações voltadas para institucionalização de suas relações com agências estatais vistas como campo estratégico de demandas por direitos de cidadania”

(Duriguetto, Souza & Silva, 2009, p.16). Essas alterações têm como consequência a perda da capacidade de mobilização, de oposição e contraposição, para reforçar o voluntarismo, a solidariedade, a autoajuda, a cooperação, criando, assim, dirigentes cada vez mais distantes das mobilizações e das reivindicações de base, típicos dos movimentos sociais anteriores e mais próximos das ONGs (Gohn, 1997).

Com o processo de transição democrática, na conjuntura política brasileira, o “novo” deste período passa a ser visto como construtor de espaços de cidadania com leis que regulamentam os direitos sociais e a participação popular. É importante frisar que o “Estado nessa conjuntura não era simplesmente o adversário dos movimentos sociais, mas seu principal interlocutor”, conforme assenta Gohn (1997, p. 289).

O cenário brasileiro da década de 1990 foi marcado por transformações econômicas, políticas e sociais resultantes do neoliberalismo. O ajuste estrutural à nova ordem mundial e ao mercado globalizado foi apresentado pelos governantes como meio de superação da crise econômica, criando novas estratégias de intervenção social por meio da proteção social a grupos economicamente mais vulneráveis, através de programas de transferência de renda e na geração de renda pelos indivíduos.

O resultado dessas estratégias, como enfatizado por Gohn (1997, p. 296), foi uma grande ênfase no mercado informal de trabalho e uma redefinição do seu papel no conjunto do processo de desenvolvimento social. No entanto, é importante notar que essa ênfase no mercado informal veio acompanhada de uma desresponsabilização do

Estado em resolver a falta de emprego no mercado formal, priorizando o mercado informal sob a lógica do empreendedorismo como plataforma de crescimento econômico. Dessa forma, a responsabilização individual, a ideia do indivíduo como uma "empresa de si mesmo", a cooperação e parcerias nas soluções para as crises e na oferta de proteção social, que agora deve ser mista e plural, tornaram-se predominantes.

Muitas ONGs que surgiram inicialmente para contestar e lutar por direitos acabaram se transformando em parceiros nesse novo contexto. Para Machado (2007, p. 255) “a incorporação desses atores sociais à esfera política foi exitosa ao inverter a lógica do conflito para a da cooperação, proporcionando, assim, um maior alcance das instituições civis no âmbito de uma governança democrática”, ou seja, os movimentos sociais ganharam mais legitimidade em suas ações reivindicatórias à medida em que o Estado e suas instituições assumem políticas cooperativas, ao fornecerem instrumentos e políticas públicas que possuem uma maior capilaridade no que concerne ao atendimento das demandas dos coletivos sociais e contar com sua participação ativa, como usuários e/ou participantes dos espaços de controle social. Estas mudanças, portanto, contribuíram para legitimar as ONGs e o terceiro setor, por meio do reconhecimento das legislações nacionais, as quais o Estado passou a incorporar – através de arranjos institucionais e políticos – a ação social de

organizações originadas na sociedade civil, como é o notório no caso das organizações não-governamentais (ONGs), nas palavras de Machado (2007).

O cenário brasileiro de 1990 é marcado ainda por grandes alterações socioeconômicas e na forma de se relacionar com a sociedade civil, esta última resultante das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, as quais reivindicaram direitos e espaços de participação social. Neste novo cenário sociopolítico estabelecido, é importante destacar que esta nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental (Gohn, 1997).

No Brasil, esse papel da participação popular nas políticas sociais passou a ser desempenhado pelas ONGs, que fazem a mediação entre aqueles coletivos organizados e o sistema de poder governamental, como também entre grupos privados e as instituições governamentais. Para Gohn (1997), os movimentos sociais e as ONGs se revelaram capazes de desempenhar papéis que as estruturas formais estatais oficiais não têm conseguido desempenhar, em cenários de restrições orçamentárias e de políticas de austeridade neoliberal. Neste ponto, convém se apoiar em Behring (2019, p. 44), para quem “[...] há uma forte persistência do neoliberalismo

e de suas políticas de ajuste fiscal, que atingem de forma deletéria a política social, em seu financiamento e concepção”.

Outro destaque nos anos 1990 é que as políticas são formuladas para segmentos sociais, numa perspectiva que privilegia áreas temáticas-problema e não mais os atores sociais organizados em movimentos. Desta forma, os sujeitos das ações transfiguram-se em problemáticas: a fome, o desemprego, a moradia, os sem-terra, os sem-teto etc. Resta ressaltar ainda que o cenário da correlação de forças sociais se alterou mundialmente, e a ala do movimento popular não-combativo/passivo e colaborativo se ampliou, face à fragmentação e à precarização do mundo do trabalho pós-crise mundial de 1970 e os processos de espoliação dos recursos públicos, naturais e bens sociais.

Com a lógica das parcerias público/privado e do Estado enxuto nos gastos sociais as ONGs por meio de projetos que são financiados por outras ONGs ou por programas governamentais, ou pela própria comunidade são incentivadas a dar respostas aos problemas sociais agravados com as crises. Neste sentido, Moreira (2021, p. 1) afirma que “A sociedade civil por sua vez vem se organizando e profissionalizando para responder tal demanda, ainda que de forma pontual e seletiva”, levantando em seguida importantes e pertinentes indagações, cuja apreensão sobre o papel do Estado e a eventual transferência de responsabilidade para as ONGs são discutidas no presente estudo. Assim se posiciona Moreira: “Diante

desse cenário ficam as inquietações: como o Estado tem assumido a responsabilidade de prover políticas públicas na área social? As instituições do terceiro setor conseguem cumprir integralmente a função que lhe é transferida?" (Moreira, 2021, p. 1).

Para complementar o cenário dos anos 1990, no que se refere às lutas e ações sociais, cumpre registrar a questão da participação da população nas estruturas de Conselhos e Colegiados criados por exigências da Carta Magna de 1988 ou como fruto de políticas específicas, como da assistência social e política de saúde, e os conselhos de direitos circunscritos às temáticas de crianças e adolescente, idosos, pessoas com deficiências, dentre outros. Como se pode inferir, são muito os tipos de Conselhos preconizados: estaduais, municipais, tutelares, populares e outros. Neste sentido, os movimentos que participam destas experiências também redefinem seus valores no sentido de olharem para o Estado não como para um inimigo, como nos anos 70-80, mas como um interlocutor, um possível parceiro, num campo dos consensos das políticas.

Nesta trajetória histórica, no desenrolar da conjuntura dos anos de 1980 e 1990, pode-se afirmar que parte das demandas daqueles movimentos sociais foram atendidas: abertura da democracia, promulgação da Constituição Federal de 1988, aprovação de leis complementares como: Lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei da Previdência Social, além, de cartas de direitos como o Estatuto da Criança e do Adolescente, em todos eles a participação popular é

constitutiva do texto legal, instituindo o controle social assegurados por Lei, dentre tantos outros avanços.

De acordo com Carneiro e Brasil (2014), dentre o reordenamento Constitucional conduzido pela CF-88 está a possibilidade de participação social recomendada e referenciada em artigos da Constituição Federal, bem como a criação de conselhos nas políticas públicas, a participação em associações, conferências, orçamento participativo (Raichelis, 2015) e, no caso mais estrito do controle social e do seu poder de fiscalização e denúncia, o artigo, 74 estabelece: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL,1988). Em decorrência dessa ampliação de espaços para participação e controle social é possível identificar a responsabilização cívica, em prol da política pública e atendimento de necessidades sociais pelo Estado e sociedade civil.

Deste modo, é pertinente ressaltar o entendimento de participação cidadã que se caracteriza como um instrumento de Controle Social da sociedade sobre o Estado que nas palavras de Teixeira (1997, p. 200) “o controle social sobre o Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas os centros periféricos do Estado, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas”, com poderes deliberativos.



## **Movimentos sociais e o lugar da sociedade civil**

O antagonismo que marcou a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas da ditadura militar deu lugar à possibilidade de ação conjunta para o aprofundamento da democracia, organizada por meio de um amplo esforço no qual a criação de espaços públicos pudesse ser compartilhada com a sociedade civil. Esses espaços públicos, portanto, se tornaram territórios demarcados por arranjos sociais organizados, visando ao compartilhamento de poder e à tomada de decisões que pudessem atender aos interesses da maioria.

Após a década de 1990, é possível observar o esfriamento da efervescência dos movimentos sociais, não devido ao fato de possível desmobilização, mas em razão de terem sido cooptados pelas instituições corporativas, como bem acentua Lavallo, Castello & Bichir (2004), para quem os movimentos sociais continuam a preservar espaços de lutas e reivindicações próprios da sociedade civil, porém, ocorreram mudanças no campo da ação coletiva que contribuiu para o surgimento de um novo ator social – as organizações não governamentais articuladoras – as quais, conforme define Lavallo, Castello & Bichir (2004),

Constituem uma espécie de sociedade civil de segundo nível, quer dizer, um conjunto de entidades constituídas por outras associações ou entidade civis. como sugerido pelo nome, suas funções principais são a articulação e a coordenação dos interesses e esforços de outros atores. (Lavallo, Castello & Bichir, 2004, p. 45).

Com a redefinição das formas de luta dos movimentos sociais, muitos de seus atores se transformaram em ONGs que institucionalizam certas demandas e contribuíram para moldar uma nova concepção de sociedade civil. Nesse contexto, a sociedade civil passa a ser entendida como a esfera pública na qual ocorre a articulação entre os movimentos sociais e as agências estatais. Isso acontece nos espaços de controle social, na execução de políticas sociais e na defesa de direitos (Miguel, 2014; Pereira, 2020), alimentando e ampliando os espaços democráticos de representação e de interlocução pública para o reconhecimento, garantia e consolidação de direitos de cidadania (Duriguetto, Souza & Silva, 2009). O resultado tem sido uma crescente identificação entre sociedade civil e ONGs, sua homogeneização como progressistas, restringindo a visibilidade dos diferentes interesses que perpassam o terceiro setor (Dagnino, 2007).

No entanto, vale ressaltar, que essa nebulosidade entre as fronteiras do público e do privado, de sociedade civil como sinônimo de esfera pública ou de terceiro setor, tem como pano de fundo as transformações societárias postas pelo neoliberalismo, e as mudanças nos papéis e funções do Estado que se esquivava de sua responsabilidade com a proteção social e a garantia da oferta de serviços sociais que a materializa, transferindo para sociedade civil o papel de agente do bem-estar social. A emergência da globalização promoveu o avanço no que se refere aos princípios dos direitos políticos e civis, mas contribuiu para a regressão dos direitos sociais, conformando a

sua decadência, conforme estudo de Mishra (1998), face à incompatibilidade entre o padrão social minimamente estabelecido e um padrão econômico capaz de equilibrar o crescimento com o fortalecimento do desenvolvimento humano.

Com razão, Wood (2003, p. 183) assevera que “a desvalorização da cidadania decorrente das relações sociais capitalistas é atributo essencial da democracia moderna” e, neste particular, o ataque que sofre a sociedade a partir da intensificação do poderio capitalista que devasta as possibilidades de reequilíbrio de forças, penaliza duplamente os arranjos sociais, porque emplaca a iniquidade social no curso de sua abordagem cotejadora e realoca a responsabilidade para a sociedade em geral do papel de provedor da justiça social.

Nesse contexto, a ofensiva neoliberal ataca os movimentos que defendem e representam os interesses das classes subalternas, que tem uma dimensão de classe ou de lutas por direitos, transformando-os em parceiros, colaboradores, seduzidos pelo discurso da solidariedade e do voluntarismo, despolitizando e institucionalizando o tipo de participação permitida, legitimada, fragmentando ainda mais suas demandas e reduzindo-as à defesa de interesses puramente corporativos e setoriais (Duriguetto, Souza & Silva, 2009).

E, nesse diapasão, entre a participação da sociedade civil como parte de um projeto democrático e a conjuntura e o projeto neoliberal, Dagnino (2007) identifica um dilema da qual a autora chama de confluência perversa entre dois projetos antagônicos

presentes no processo de construção democrática no Brasil: o primeiro projeto diz respeito ao alargamento da democracia com a Constituição Federal de 1988 que consagrou os princípios da participação da sociedade civil e o aprofundamento da cidadania. Por outro lado, em posição antagônica, o segundo projeto se refere à estratégia do Estado para a implantação do ajuste neoliberal para isentá-lo ou minimizar sua responsabilidade de garantidor de direitos, via implementação de políticas públicas sociais.

Para Dagnino (2004, p. 142) “a perversidade estaria colocada desde logo, no fato de que apontado para direções opostas e até antagônicas, ambos projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”. Nesse sentido, o processo de retraimento do Estado e da progressiva transferência de responsabilidade para a sociedade civil, tende a causar uma nebulosidade, que cerca as diferentes intenções que orientam a participação da sociedade em movimentos sociais, conselhos de gestores e de membros das ONGs que possuem parcerias com o Estado. O fato é que, nas democracias modernas, como a brasileira, os desafios para a inclusão do sujeito social, no que concerne ao efetivo exercício da cidadania, são enormes, conforme pontua Elizalde (2001).

O cenário se configura, então, como uma confluência de trajetórias ambíguas que, no ponto de chegada, representa um nítido descompasso entre uma sociedade ansiosa para ter o provimento de suas necessidades e um Estado orientado pela pauta

do mercado, isto é, uma gestão pública e todo o complexo decisório que tomam como elemento balizador os dispositivos cartesianos, definindo uma configuração implacável de Estado Liberal. É pertinente detalhar como Mondaini (2021), em interessante esboço, qualifica o Estado e estabelece a sua relação com a sociedade e os indivíduos, conforme pode ser conferido no Quadro 1.

Tipo de Estado	Caracterização
Liberal	“[...] aquele mal necessário que deve garantir a liberdade civil dos indivíduos, sua cidadania passiva, não interferindo na sua vida privada”.
Democrático	“[...] aquele instrumento realizador da igualdade política entre os indivíduos, sua cidadania ativa, incentivando a participação de todos no jogo político”.
Bem-Estar Social	“[...] aquele responsável pela efetivação da igualdade social entre os indivíduos, sua jus-cidadania, administrando e distribuindo os recursos materiais de maneira a abreviar as distâncias econômicas entre os mesmos”.

Quadro 1 – Tipos de Estado e sua relação com a sociedade e os indivíduos

Fonte: Mondaini, 2021, p. 132.

O Quadro 1 impõe uma reflexão imediata e uma análise crítica sobre o processo de formação da democracia brasileira e suas imbricações com o construto cidadania. Assim, apesar desta mudança formal da relação entre os governos e a sociedade civil no que pertence a como tratar tais direitos civis e sociais, as relações entre movimentos sociais e instituições, governos e até mesmo destes com as corporações, estão permeadas de conflitos. A crescente cooperação entre sociedade civil e instituições governamentais no marco do Estado democrático – em que um dos pilares é a crescente atuação dos movimentos sociais organizados –, não impediu que esta lógica fosse desafiada, tanto no campo político quanto no social, por outros elementos de descontrole. Em reflexões baseadas na análise de Estanislao Zuleta (1995), Elizalde (2001), afirma que:

[...] la democracia implica la aceptación de un cierto grado de angustia, ya que la democracia es la aceptación de la angustia de tener que decidir por sí mismo, y el pensar por sí mismo es más angustioso que creer ciegamente en alguien. De ahí entonces que la democracia es frágil. Su fragilidad procede de que es difícil aceptar el grado de angustia que significa pensar por sí mismo, decidir por sí mismo y reconocer el conflicto (Elizalde, 2001, p. 27).

Na realidade brasileira, o processo de democratização deu origem ao nosso tardio Estado de Bem-Estar Social, numa conjuntura de crises mundial e local, que dificultam a sua implementação. A crise global do capitalismo e suas reconfigurações no modelo de acumulação e regulação social, modificaram as formas de lutas e

instituíram conflitos. Nesta relação que se consubstancia entre as lutas populares e a democratização, convém assentar a ideia de Tatagiba (2021), para quem:

[...] movimentos sociais contribuem para processos de democratização quando aumentam o número de participantes na política pública, principalmente grupos novos e marginalizados, conferindo-lhes um estatuto igual e levantando barreiras contra a imposições de desigualdades categóricas nos processos políticos (Tatagiba, 2021, p. 443).

De acordo com Machado (2007), trata-se de fontes de conflito que surgiram, em grande parte, em decorrência da crescente interdependência entre os atores; da emergência de novas identidades “globais”; e da natureza cada vez mais ambígua e polivalente das fronteiras culturais, das novas formas de articulação e de organização que se apoiam nas modernas tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Como bem afirma Lavallo, Castello & Bichir (2004), os atores continuaram em cena, mas permaneceram despercebidos na literatura, porque novas lentes analíticas passaram a iluminar outro tipo de atores como alicerces da expansão da democracia.

Nesse sentido, é possível identificar na contemporaneidade os estudos recentes de Tatagiba e Galvão (2019) que, para além das contingências relacionadas às mudanças de regime (dimensão geralmente abarcada nos estudos de movimentos sociais por meio do conceito de oportunidade política), os movimentos sociais contemporâneos respondem, de forma não unívoca, à dinâmica do capitalismo e suas

crises. Considera-se importante ressaltar os resultados dos estudos de Tatagiba e Galvão publicado em 2019, o qual se propôs a elencar algumas das principais características dos protestos no Brasil entre 2011 e 2016, por considerá-las recentes, apontando algumas perspectivas acerca das novas formas de mobilização da sociedade civil.

O estudo aponta mudanças nos padrões dos protestos, no que se refere a seu volume e grau de conflitividade. Não há uma descontinuidade entre 2013 e 2015-2016: o pico das mobilizações em 2013 cria oportunidades políticas inéditas para os setores oposicionistas – à direita e à esquerda – conformando um cenário de crise política que se associa à crise econômica e institucional. No que se refere aos atores, observam-se mudanças e continuidades. Os grupos sociais mais ativos foram aqueles com histórico de mobilização, como por exemplo os trabalhadores, os populares (como os sem-teto e os sem-terra) e os estudantes. Entretanto, destaca-se a emergência de novos coletivos à esquerda e das novas direitas, que adquiriram visibilidade crescente nas ruas, fomentando o antipetismo e o conservadorismo, nos movimentos da direita, os quais se posicionam com reduzido grau dialético e na busca do entendimento. E, sob esta relação conflituosa e de democracia inconclusa (Guimarães, 2022) ou não amadurecida, nas palavras de Bittencourt e Pase (2015), o diálogo se torna escasso, conforme pensa Burgaya (2020, p. 42), para quem “Se não há encontro, diálogo e escuta, não há relação autêntica. Ouvimos, mas não escutamos. A esfera pública se



desintegra em múltiplas esferas privadas que se desenvolvem em paralelo. Monólogos simultâneos e solidão”.

Assim, compreende-se que os conflitos que pautam a emergência e a necessidade das mobilizações, via movimentos sociais, tensionam as relações entre sociedade civil e Estado. Porém, como em toda disputa por espaços de deliberação, especialmente sob uma realidade de desigualdades sociais latentes, cujo protagonismo político parece prevalecer sem quaisquer legitimidades, os embates entre democracia representativa e a deliberativa se tornam ainda mais acirrados (Signates & Leal, 2021), pois a direita só reconhece a democracia representativa e denuncia a democracia deliberativa como entrave à gestão pública.

Consolida-se, também, a tendência recente de movimentos sociais diversificados, envolvendo questões ambientais, feminismo negro, questões indígenas, LGBTQIAP+, entre outras iniciativas promovidas por grupos em desvantagem no que remete aos direitos basilares e sociais, que se orientam por valores universais, como defesa de direitos humanos, direitos, respeito e inclusão de minorias, liberdade de expressão, preservação ambiental, espaços de poder, participação ampliada na dinâmica política, entre outros. Tais valores, pelo fato de serem cada vez “mais universais”, criam fortes identificações, que facilitam a integração no plano de movimentos sociais progressistas da sociedade civil.

Observando a discussão trazida por Abreu (2011), quando diz que os movimentos sociais, desde os anos 1990, vêm se reestruturando, tendendo a substituir o caráter contestatório e reivindicativo frente ao Estado por um formato novo, diversificado, dentre eles alguns se transformam em organizações propositivas e executoras de políticas sociais e também em representantes da sociedade civil nos espaços de controle social. Mas, como destaca a autora, com a qual concordamos,

não se pode perder de vista o protagonismo histórico das ONGs que se mantêm como canais de denúncia, de organização e politização sobre a problemática social e de construção de possíveis alternativas na sociedade, como é exemplar a luta relacionada a etnia, ambientalismo, gênero etc. (Abreu, 2011, p. 210).

Assim, a participação institucionalizada nos espaços de controle social se soma à atuação dos movimentos sociais diversificados, mas seus interesses e bandeiras de lutas podem ser diferentes e até antagônicos, como os movimentos sociais da direita (Pereira, 2020), recentes na cena pública brasileira.

### **Considerações Finais**

Entre as bandeiras de lutas dos chamados novos movimentos sociais, dos movimentos reformistas das políticas sociais, estava o controle social, pensado numa lógica invertida do controle exercido pelo Estado ditatorial para a sociedade civil,

denominada de participação popular nas políticas públicas de modo a evitar o clientelismo, populismo, desvio de recursos e de objetivos das políticas, capacidade de decisão sobre os rumos da política, fiscalização, dentre outros. Mas, como destacam Bravo e Correia (2012) há diferenças entre a conjuntura em que esses mecanismos de controle foram propostos e o momento em que eles foram implementados, como retratados neste artigo. No primeiro, criou-se uma oposição entre Estado e sociedade civil, demonizando tudo que provinha do Estado e atribuindo valor positivo a tudo que tinha origem na sociedade civil. No segundo, a lógica de valorização da sociedade civil corresponde a um período de ajuste estrutural neoliberal em que esta é convocada a ser parceira do Estado, sobretudo, na responsabilização da gestão das políticas sociais.

Os novos movimentos sociais diferem dos anteriores, muitos são locais, outros regionais ou globais e retratam reivindicações diversificadas sem objetivos de domínio do aparelho de Estado ou por emancipação humana, nem todos são progressistas, e são avaliados por socialistas tradicionais como ingênuos e autodestrutivos como se não houvesse nada de interessante a aprender com eles (Harvey, 2014), contribuindo ainda mais para a desarticulação das formas de lutas, resistências e reivindicações.

A participação institucionalizada, denominada de cidadã, e a participação espontâneas dos movimentos sociais diversificados e os tradicionais – como os

sindicatos e os partidos políticos – são formas de expressão da vontade popular, da democracia e devem, portanto, ser incentivados, sob uma dinâmica que contemple a relação *Bottom-Up* (sociedade-Estado) e não *Top-Down* (Estado-sociedade).

A proposta deste estudo foi discutir sobre os novos movimentos sociais e a participação cidadã como expressão das novas relações entre a sociedade civil e o Estado, que se formaram a partir da década de 1980, as quais foram instituídas na Constituição Federal de 1988 e, em que medida as mudanças nestas relações em decorrência do projeto e contrarreformas neoliberais nas décadas seguintes intervieram no sentido de colocar em xeque a cidadania, como reflexo direito da regressão de direitos.

Neste sentido, sugere-se que a temática seja mantida em vigilância permanente e que novos horizontes epistêmicos sejam elaborados por outros pesquisadores e especialistas no assunto com vistas a fortalecer e ampliar as discussões no campo, desenvolvendo novas cartografias sociais que permitam avanços substanciais em busca da justiça social, da igualdade e da solidariedade por meio de arranjos sociais estruturados e combativos.

## Referências

- Abreu, M. M. (2011). *Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. São Paulo: Cortez.
- Alonso, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Revista Lua Nova*, 76, São Paulo: CEDEC, pp. 49-86, DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003>.
- Arretche, M. T. S. (1996). O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das Políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 11(31), pp. 44-66.
- Baquero, M. (2003). Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, s/v, (21), pp. 83-108, DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782003000200007>.
- Behring, E. R. (2019). Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In.: Salvador, E.; Behring, E.; Lima, R. L. *Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez.
- Bittencourt, C. M., & Pase, E. S. (2015). A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da Administração Pública Federal. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, 2(1), pp. 293-311, jan./abr.
- Bravo, M. I. S., & Correia, M. V. C. (2012). Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e Sociedade*, 109, pp. 126-150, São Paulo: Cortez. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>.
- Burgaya, J. (2020). O enfraquecimento da noção de cidadania: Rumo a uma democracia iliberal. In.: Pereira, P. A. P. *Ascensão da nova direita e colapso da soberania política*. São Paulo: Cortez/Politiza.

Carneiro, R., & Brasil, F.D. (2014). Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: *Anais*, 5. Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2014, Madrid, Espanha. DOI: <https://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/1552>.

Castro, M. S. P. (2013). Patrimonialismo estatal: breves reflexões a partir de raízes do Brasil. *Revista Eletrônica Inter-Legere*, [S.l.], 1(7), pp. 66-81.

Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política & Sociedade*, 3(5), pp. 139-164, DOI: 10.5007/%25x.

Duriguetto, M. L., Souza, A. R., & Silva, K. N. (2009). Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política. *Revista Katálisis*, 12(1), pp.13-21, Florianópolis. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802009000100003>

Elizalde, A. (2001). Democracia Representativa y Democracia Participativa. *Interações*, Campo Grande, 1(2), pp. 27-36.

Farias, F. P. (2000). Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 15, pp. 49-65, nov. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782000000200004>

Harvey, D. (2014). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.

Gohn, M. G. (1997). *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola.

Goirand. C. (2009). Movimentos sociais na América Latina: elementos para uma abordagem comparada. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro 22(44), pp. 323-354, DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21862009000200002>.

Guimarães, J. C. (2022). Direitos sociais, cidadania e gestão democrática: contribuições para o debate crítico. *Revista Argumentum*, Vitória, 14(1), pp. 164-179, jan./abr. DOI: <http://10.47456/argumentum.v14i1.37278>

Guimarães, R. M., Martins T. C. F., Dutra, V. G. P., Oliveira, M. P. R. P. B., Santos, L. P. R., Crepaldi, M. M., & Cavalcante, J. R. (2022). Vigilância civil em saúde, estudos de população e participação popular. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, 46(4), pp. 66-80, nov. DOI: 10.1590/0103-11042022E406

Lavalle, A. G., Castello, G. L., & Bichir, R. M. (2004). Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Política e Sociedade*, Florianópolis, 3(5), pp. 37-55. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>.

Mondaini, M. (2021). O respeito aos direitos dos indivíduos. In.: Pinsky, J; Carla B. *História da Cidadania*, São Paulo: Contexto.

Machado, J. A. S. (2007). Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, 9(18), pp. 248-285. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222007000200012>

Miguel, L. F. (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp.

Mishra, R. (1998). Beyond the Nation State: Social Policy in an Age of Globalization. *Social Policy & Administration*, 32(5), pp. 481–500, dez.

Moreira, R. S. (2021). Estado e Terceiro Setor: Um caso de complementação ou substituição? *Research, Society and Development*, 10(1), e24610111768, pp. 1-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i1.11768>

Pateman, Carole. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pereira, C. P. (2020). Nova Direita, corporocracia e política social. In.: Pereira, P. A. P. *Ascensão da nova direita e colapso da soberania política*. São Paulo: Cortez/Politiza.

Raichelis, R. (2015). *Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 7. ed. São Paulo: Cortez.

Ricci, R. (2018). Movimentos Sociais. In: Di Giovanni, G; Nogueira, M.A (Orgs), *Dicionário de Políticas Públicas*, (pp.583-587) São Paulo: UNESP.

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Scherer-Warren, I. (2008). Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? *Revista Caderno CRH*, 21(54), pp. 505-517. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v21i54>.

Signates, L., & Leal, M. R. C. (2021). Cidadania contra a democracia: as contradições comunicacionais dos movimentos sociais no Brasil, de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro. *Brasiliiana – Journal for Brazilian Studies*, 10(1), pp. 5-28, DOI:10.25160/bjbs.v10i1.127102.

Szwako, J., Lavallo, A. G. (2021). Movimentos sociais e sociedade civil: reconfigurações da mobilização, repensando nossas lentes. In: Avritzer, L.; Kerche, F.; Marona, M. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica.

Tatagiba, L. (2021). Desdemocratização, ascensão da extrema direita e repertórios de ação coletiva. In: Avritzer, L.; Kerche, F.; Marona, M. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica.

Tatagiba, L., & Galvão, A. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, 25(1), pp. 63-96. Campinas, DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>.

Teixeira, E. C. (2006). As dimensões da participação cidadã. *Revista Caderno CRH*, 10(26), pp. 179-209. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v10i26.18669> 10 (26).

Wood, E. M. (2003). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial.