MOVIMENTOS SOCIAIS E CIDADANIA: UMA NOVA DIMENSÃO PARA A POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL*

MARIA DAS DORES COSTA **

1. A emergência dos movimentos sociais no Brasil; 2. Perspectivas teóricas dos MS; 3. Movimentos sociais, cidadania e política social.

Neste artigo a autora discute os movimentos sociais e a cidadania como uma nova dimensão para a política social no Brasil. Na primeira parte, a emergência dos movimentos sociais no Brasil é discutida e articulada com o modelo de capitalismo monopolista do Estado e o regime político autoritário do país depois de 1964. A segunda parte esboça uma análise de alguns pensamentos teóricos sobre os movimentos sociais, com ênfase na perspectiva da natureza de classe atribuída a esses movimentos. Por fim, a autora discute os movimentos sociais como um espaço político para a conquista da cidadania no Brasil. Neste sentido, é destacada a política social do Estado como campo legítimo para a prática política dos atores dos movimentos sociais na busca dos seus direitos de cidadania.

1. *A emergência dos movimentos sociais no Brasil*

A crescente expansão de novas formas de mobilização e organização na sociedade civil brasileira, a partir da década de 70, configurada nos chamados movimentos sociais (MS), vem sendo objeto de estudo entre cientistas e trabalhadores sociais do país.

Na verdade, essa forma de manifestação das classes populares no Brasil não é recente, acompanhando o desenvolvimento do capitalismo no país após os anos 30. É esse modelo de desenvolvimento que, a partir dos anos 50, desencadeia um processo de industrialização, responsável pelo incremento da divisão social do trabalho, e que faz emergir, nas grandes metrópoles brasileiras, um aglomerado da força de trabalho necessária ao seu desenvolvimento e reprodução. Isto se dá sem que o aparato estatal passe a criar, concomitantemente, novos serviços e equipamentos coletivos que atendam às necessidades sociais da mão-de-obra que acorreu àquelas metrópoles. Isto significou, de saída, uma exclusão radical de extensas camadas da população dos benefícios da urbanização e o conseqüente agravamento das suas condições de reprodução.

Contudo, a intensificação dos MS verifica-se nos meados da década de 70, quando o Brasil já tem consolidado o modelo de capitalismo monopolista de Es-

* Trabalho elaborado em janeiro de 1987.

** Doutora em serviço social (DSW) pela Tulaine University, USA, e professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. (Endereço da autora: Rua Joaquim Fabrício, 299/702 — 59.010 — Natal, RN.)

tado. Pela lógica desse modelo, o Estado, ao criar grande parcela da riqueza, configura-se em propriedade teoricamente coletiva, muito embora, contraditoriamente, se privatize para servir ao grande capital, transformando-se, assim, em alavanca da acumulação privada.

É esse padrão de acumulação que, nas recentes conjunturas, tem-se apoiado em estratégias fortalecedoras da crescente inserção do país na divisão internacional do trabalho, gerando condições inestimáveis para uma economia oligopólica no país. Ao mesmo tempo, a forma tendencial desse processo de acumulação engendrou, entre 1968 e 1978, um crescimento da produtividade do trabalho, em termos reais, de 32%, contra um processo de pauperização absoluta da maioria dos trabalhadores, cujos salários medianos descresceram em 15% no mesmo período.[1]

Foi dentro dessa lógica que se verificou o excepcional crescimento econômico no país no período do conhecido "milagre econômico" (1970-73), cuja política, posta em prática pelo regime militar, "tornou as famílias mais ricas, riquíssimas, permitindo-lhes sustentar um padrão de vida faustuoso, em contraste com a pobreza de grande parte da população".[2]

Situa-se na mesma conjuntura da crise econômica do "milagre" no país a crise de legitimidade do regime militar, implantado em 1964. Representativo de uma força autoritária político-institucional, este regime simbolizou a repressão, o cerceamento da liberdade de expressão, o controle e a desarticulação de todos os mecanismos tradicionais de representação do país.

É, portanto, no bojo dessa crise orgânica — Estado capitalista-monopolista x regime político-autoritário — que os MS emergem com solidez no cenário urbano brasileiro, constituindo novas forças políticas e sociais que se articulam e reativam a sociedade civil. De um lado, essas novas forças se opõem às relações autoritárias que permeiam a totalidade da vida social; de outro, essas mesmas forças, vitimadas pelo modelo econômico excludente, tomam consciência das suas necessidades básicas de reprodução (educação, saúde, transporte, saneamento, equipamentos sociais, etc.), elegendo para suas lutas um conjunto de reivindicações sociais e políticas.

2. *Perspectivas teóricas dos MS*

Enquanto os MS emergem e assumem suas formas de luta na década de 70, somente na presente década é que os estudiosos começaram a discuti-los teoricamente. De certa maneira, a discussão sobre esses movimentos representou, na expressão de Cardoso,[3] uma "rajada de ar fresco" na produção do conhecimento dos cientistas sociais brasileiros, que não haviam acompanhado as transformações ocorridas na sociedade.

Analisando a literatura, verifica-se que um dos pontos ainda não suficientemente precisos nas interpretações dos MS no Brasil refere-se à própria entidade, ou seja, ao objeto MS.

[1] Kowarick, Lúcio. Proceso de desarrolo del Estado en América Latina y políticas sociales. *Acción Crítica*, (5):6 13, 1979.
[2] Singer, Paul. *Repartição de renda: pobres e ricos sob o regime militar*. Rio de Janeiro, Zahar, 1986. p. 75.
[3] Cardoso, Ruth C. L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1984. p. 215-39.

Silva e Ribeiro,[4] tentando configurar o núcleo central de um paradigma para o estudo dos MS, afirmam:

"(...) sua pedra de toque é uma concepção analítica que se aproxima das manifestações coletivas como formas de expressões populares, alternativas, independentes e espontâneas (tanto no sentido de não-institucionais quanto de não-dirigidas desde de fora). Sua especificidade frente a outros movimentos populares é sempre dada por contraste: menos institucionalizado, mais 'popular' (no sentido de não-fabril), etc."

Deste ponto de vista, depreende-se a natureza autônoma dos MS e sua desvinculação em relação a instâncias político-institucionais como partidos políticos, movimentos operários e sindicais. Assim sendo, parece provável que a entidade MS estaria representada por manifestações coletivas e espontâneas de movimentos, que apontam e reivindicam o atendimento das necessidades sociais de reprodução dos seus atores.

Todavia, o principal problema nas interpretações teóricas dos MS no Brasil situa-se em dois aspectos fundamentais. De um lado, a atribuição de natureza de classe a esses movimentos, em contraste com a heterogeneidade dos segmentos da população que os compõem. De outro, o componente político-ideológico dos mesmos, pela desvinculação em relação a instâncias políticas de partidos e/ou sindicatos, uma vez que eles se mobilizam e se organizam em espaços próprios.

Segundo Durham,[5] a dificuldade, nessas interpretações, "(...) deriva, em grande parte, do fato desses movimentos não se enquadrarem nas expectativas que os estudiosos e os militantes políticos haviam construído sobre a forma pela qual deveria ocorrer a transformação política da sociedade brasileira e sobre os instrumentos adequados para essa transformação."

Essa expectativa, discutida, entre outras correntes, pelos estudiosos da marginalidade social, partia da idéia de sociedades divididas. Descrentes da viabilidade da forma clássica de luta entre as classes fundamentais (burguesia e proletariado), postulavam, esses estudiosos, que a ruptura entre os excluídos do sistema produtivo capitalista e os nele inseridos configuraria uma nova contradição estrutural, que geraria um movimento transformador na periferia do mundo capitalista. Transferia-se, assim, para as "massas marginais" o papel histórico de transformação social.[6]

Sem pretender aprofundar as tendências nas interpretações teóricas dos MS no Brasil, parece oportuno fazer algumas observações sobre o assunto. Para tanto, tomar-se-á como referência a perspectiva marxista de Gramsci para analisar o papel histórico dos MS na transformação da sociedade brasileira. No pensamento gramsciano, o entendimento de transformação social implica, de saída, uma concepção fundamental, que é a de totalidade social, que compreende o entendimento de uma globalidade orgânica dentro de uma relação dialética entre o conjunto da infra-estrutura e da superestrutura e determinada pela base econômica.[7]

[4] Silva, Luiz A. M. da & Ribeiro, Ana C. T. Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias? *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Cortez, 1985.

[5] Durham, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos Cebrap*, n. 10, p. 24-30, out. 1984.

[6] Cardoso, Ruth C. L. op. cit. p. 215.

[7] Carvalho, Alba M. P. de. *A questão da transformação e o trabalho social*. São Paulo, Cortez, 1983. p. 27-8.

Compreendida a totalidade social como uma relação dialética, a "transformação social passa a ser concebida como um processo global que se faz simultaneamente no terreno econômico e no ideológico através da luta política".[8]

Conforme observado anteriormente, os MS se manifestam como formas de expressões independentes, espontâneas e autônomas, com representatividade heterogênea de diferentes setores e segmentos da sociedade (operários, ambulantes, empregados do comércio, empregadas domésticas, pequenos comerciants, donas-de-casa, funcionários públicos. dentre outros), o que nem explica a desvinculação dos mesmos dos sindicatos de categorias específicas, nem tampouco supõe que os MS os substituam. Acrescente-se a este raciocínio o sentido popular "não-fabril" desses movimentos, o que sugere que a sua mobilização não toma, objetivamente, como referência, a esfera da produção, isto é, os conflitos nas relações sociais da produção. Reforça esta observação o ponto de vista de Nascimento,[9] de que "(...) os MS constituem canais de expressão dos trabalhadores autônomos e subempregados alijados 'automaticamente' dos sindicatos e marginais à política, situados nos bairros periféricos das grandes cidades".

Em articulação com as observações acima, vale a pena fazer algumas considerações sobre a natureza de classe dos MS no Brasil, na perspectiva da luta política, no terreno ideológico. Isto remete necessariamente ao pensamento gramsciano de ideologia, que a concebe através do político, numa postulação de que a ideologia é obrigatoriamente política. Sugere-se, nessa concepção, a noção de que a eficácia da ação ideológica estabelece um vínculo orgânico entre ideologia e classe social, de maneira que a "ideologia só constitui uma força efetiva enquanto concepção de mundo de uma classe".[10]

Não se contesta que os MS no Brasil são novas formas sociais com manifestações de luta política. Todavia. as lutas desses movimentos, por um lado, desatreladas das instâncias políticas dos partidos e sindicatos (em face da representatividade heterogênea dos setores e segmentos da sociedade que agregam) não sugerem uma concepção de mundo vinculada à classe do proletariado. Por outro lado, essas lutas, conotando reivindicação para atender às carências coletivas da população, mais localizadas na esfera da reprodução, não transcendem a ação do poder público, das políticas sociais. Dentro destas perspectivas, parece limitado configurar a luta desses movimentos como uma luta política de enfrentamentos ao ente Estado capitalista.

Dessas observacões entende-se ser prematura concluir por uma natureza de classe no interior dos MS no Brasil. No estágio atual e com as características que apresentam, é questionável inferir suas lutas no terreno econômico e visualizar a presença de uma ideologia vinculada organicamente a um projeto político da classe dominada, dirigido à transformação da sociedade brasileira.

Uma outra linha de interpretação teórica dos MS no Brasil vem baseada nas formulações de Manuel Castells e Jean Lojkine,[11] que consideram o paradigma do "urbano" no capitalismo monopolista das sociedades desenvolvidas para explicação desses movimentos. Muito embora marcante no pensamento teórico brasi-

[8] Id. ibid. p. 31.
[9] Nascimento, E. P. de. *Movimentos sociais: algumas teses discutíveis — algumas observações intempestivas.* Recife, Centro Josué de Castro de Estudo e Pesquisas, 1985. mimeogr.
[10] Carvalho, Alba M. P. de. op. cit. p. 37.
[11] Castells. Manuel. *A questão urbana.* Trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983; Lojkine, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana.* Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo. Martins Fontes. 1981.

leiro, essa interpretação também não parece suficiente e/ou adequada para explicar o fenômeno dos MS no Brasil. Neste sentido, Cardoso[12] faz a seguinte observação: "(...) é preciso não esquecer, entretanto, que esses autores que colocavam em evidência as chamadas 'novas contradições urbanas' tinham como pano de fundo as manifestações que sacudiam as sociedades desenvolvidas durante a década de 60. Os negros, as mulheres, os estudantes em maio e 68 e as comunidades *hippies* ou os objetores de consciência eram setores que se autodefiniam como marginais à sociedade industrial e propunham um novo modo de vida."

Essa assertiva sugere que a interpretação teórica dos MS no Brasil passa pela compreensão mesma da formação social e econômica da sociedade brasileira, o que implica em entender que a produção do saber sobre os MS no Brasil (partindo das condições concretas em que eles acontecem) passa necessariamente pelo saber dos atores desses movimentos. E um saber que parece despontar no interior dos MS no Brasil é o *saber da cidadania,* que se constrói na prática dos seus atores, na medida em que dirigem suas reivindicações para as políticas sociais do Estado.

3. *Movimentos sociais, cidadania e política social*

A noção de conquista da cidadania pelos atores dos MS ganha corpo entre os estudiosos brasileiros.

Para Durham,[13] esses movimentos sociais são novas formas de atuação que têm potencial para a construção de uma cidadania popular. Na opinião dessa autora, "a transformação de necessidades e carências em direitos (...) pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço da cidadania".

Na verdade, pensar a cidadania é pensar a democracia. É sob o pano de fundo da democracia que um conjunto de direitos sociais, civis e políticos é assegurado aos indivíduos de um Estado — Nação. O reconhecimento e a garantia desses direitos são a segurança do indivíduo, por um lado, das condições necessárias e indispensáveis à sua manutenção e reprodução e, por outro lado, da sua participação na comunidade política do Estado nacional. Noutras palavras, pensada no interior de um processo democrático, a questão da cidadania passa pela articulação entre igualdade social e liberdade política, de tal maneira que a existência de uma é condição e garantia da outra.

Existe uma grande distância entre essa noção de cidadania e a realidade da cidadania no Brasil. Para entendê-la, é fundamental situar o Estado autoritário que, no período de 1930 a 1945, na busca de legitimação, consagrou e/ou doou as leis sociais aos trabalhadores, numa tentativa de suprimir os conflitos sociais da época. Assim é que se tem afirmado, que: "(...) na história brasileira, cidadania social e cidadania política se desentenderam. As políticas sociais floresceram sob o autoritarismo de Vargas, primeiro, e, depois, dos militares, de maneira que (...) os direitos sociais se afirmaram quando os direitos civis e políticos foram suprimidos (...) e que acentuada esta distância no pós-64, um

[12] Cardoso, Ruth C. L. op. cit. p. 216-7.
[13] Durham, Eunice. op. cit. p. 75-6.

Estado de mal-estar social foi a resultante perversa do divórcio entre cidadania política e cidadania civil.[14]

Resulta desse contexto que a questão da cidadania no Brasil vem subordinada a uma lógica autoritária-corporativa que, por um lado, imprime o controle estatal sobre os sindicatos, e, por outro, impõe um modelo corporativista de gestão das políticas sociais, citando-se, como exemplo, a legislação trabalhista de previdência social, entre outras.

Esta característica da cidadania no Brasil tem sido objeto de análise e crítica por parte de vários estudiosos brasileiros. Para este trabalho, tomou-se a contribuição crítica de Santos,[15] para quem a cidadania no Brasil é entendida como *cidadania regulada.*

Segundo esse autor, a *cidadania regulada* extrai as raízes do conceito de cidadania não de um código de valores políticos, mas de um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal. O critério *ocupação* é o que determina e regula a condição da cidadania. Portanto, são cidadãos aqueles indivíduos localizados em ocupações reconhecidas e definidas por lei, e, conseqüentemente, a expansão da cidadania só se dá na medida em que novas profissões e/ou ocupações são regulamentadas.

Dentro dessa concepção de *cidadania regulada,* é expurgada dos direitos de cidadania a grande massa da população brasileira marginalizada — desempregados, subempregados, empregados instáveis, ambulantes, biscateiros, etc. —, expulsa do sistema produtivo, massa essa que, nas sociedades urbanas, sobrevive apenas das atividades do chamado setor informal da economia.

Neste contexto, a conquista da cidadania no Brasil tem duas implicações. De um lado, incorporar à verdadeira cidadania, ampliando esta condição para uma cidadania plena, os brasileiros "enquadrados" na *cidadania regulada.* De outro lado, incorporar a essa mesma dimensão de cidadania (cidadania plena) os indivíduos "pré-cidadãos" ou "a-cidadãos", expulsos do sistema produtivo, portanto, sem profissão regulamentada, sem carteira profissional e sem sindicato que lhes permitam ter sequer a condição de cidadania regulada.[16]

Todavia, os MS apresentam-se como o espaço concreto e legítimo para conquista e ampliação dos direitos de cidadania, inclusive para os "pré-cidadãos", pois, como afirma Nascimento,[17] "os MS situam-se no recôndito irredutível da sociedade civil, nos interstícios mais profundos da cidadania, dos direitos individuais dos cidadãos face ao Estado". Assim é que, no desenvolvimento de suas lutas, utilizando mecanismos de protesto e pressão, os indivíduos os mais diversos encontram uma identidade coletiva, tornando-os iguais, na medida em que experimentam, no cotidiano, as mesmas carências. Através desse processo de luta e de prática política vivenciada no interior desses movimentos, os seus atores

14 Almeida, Maria H. T. de. É tempo de novos direitos. *Novos Estudos Cebrap,* n. 2, p. 1, jul. 1983.

15 Santos, Wanderley J. dos. *Cidadania e justiça.* Rio de Janeiro, Campus, 1979. p. 75-6.

16 A instituição recente do seguro-desemprego (Decreto-lei n.º 2.283, de 27 de fevereiro de 1986) parece reforçar a noção da cidadania regulada e legitimar a condição dos "pré-cidadãos", na medida em que beneficia apenas os desempregados do setor produtivo e exclui a massa de desempregados crônicos, subempregados, ambulantes, que sobrevive das atividades do setor informal da economia.

17 Nascimento, E. P. de. op. cit. p. 11.

ultrapassam a noção de carência para a afirmação de direitos. Assim é que passam a afirmar seus direitos ao saneamento básico, à energia elétrica, à educação, à assistência médica, às creches, à posse da terra.

Na luta pela conquista dos seus direitos, os MS passaram a imprimir uma nova qualidade aos conflitos sociais, na forma de enfrentamento do regime político autoritário e da ação do poder público e suas políticas sociais. Notadamente na conjuntura da redemocratização do país, esses novos atores ampliaram a noção dos seus direitos políticos e estabeleceram um confronto na legitimidade do regime político vigente, ao se oporem às relações autoritárias e repressivas em uso. Em assim fazendo, vêm forçando o seu reconhecimento na cena política, na busca de legitimação dos seus direitos políticos auto-evidentes — garantia de liberdade, direito associativo, direito de voto —, e perseguindo seus direitos à cidadania política.

No enfrentamento do poder público e do aparato institucional das políticas sociais, os atores dos MS reivindicam como direitos — e não como concessão, privilégio ou doação paternal — as condições materiais necessárias ao conjunto da reprodução social. Nesta confrontação, os MS legitimam seus direitos sociais e ampliam o espaço para a conquista da cidadania social. Nessa relação de conflito, avaliam a legitimidade e o poder do Estado para superar a tensão contraditória entre as exigências da reprodução do capital, de um lado, e, de outro, as necessidades de reprodução da força e trabalho.

Sabe-se que, como componente essencial das relações de produção capitalista, o Estado capitalista é o gestor simultâneo e contraditório do capital e da força de trabalho. No bojo desta contradição, o Estado estabelece uma vinculação orgânica entre a acumulação e a sua intervenção, objetivando assegurar a reprodução das relações de produção capitalista. É, portanto, na dinâmica desta vinculação que as políticas sociais se definem. Todavia, a intervenção do Estado através das políticas sociais não se desenha no interesse exclusivo das classes dominantes que o representam. Assim, se, por um lado, como exigência do próprio capital, a política social do Estado é entendida como uma forma de organizar as condições de reprodução da força de trabalho, por outro lado ela também incorpora os interesses e reivindicações das classes subalternas.

É nessa perspectiva que se entende que os MS, ao tomarem consciência coletiva dos seus direitos sociais e políticos, alargam os espaços democráticos para revisão e redefinição da cidadania no Brasil; abrem avenidas para a conquista da cidadania plena para todos os membros da comunidade. O terreno da intervenção do poder público, através das políticas sociais, desponta como um espaço legitimado pelos MS para a prática política na conquista desses direitos, pois, se por um lado as políticas sociais do Estado despertam os atores dos MS para o atendimento de suas necessidades de reprodução, por outro a consciência política que desenvolvem no interior desses movimentos cria e recria o *saber da cidadania* em face de seus direitos sociais e políticos.

Summary

In this article the author discusses the social movements and the citizenship as a new dimension for the social policy in Brazil. In the first section, the emergence of these movements in Brazil and their relation with both the model of monopolist capitalism of State and the authoritarian political regime of the coun-

try after-64 are discussed. In the second section, an analysis is made on some theoretical point of views concerning these movements. Emphasis is given on the perspective of nature of class of the social movements. Finally, the social movements are discussed as the political space to the conquest of citizenship in Brasil. The social policy of the State is envisioned as the concret and legitimated field to the political practice of the social movements' actors towards conquering citizenship rights.



Livros de

ECONOMIA

editados pela FGV

Inflação, moeda & modelos macroeconômicos - o caso do Brasil *de Carlos Lemgruber*
141 páginas

Eugênio Gudin visto por seus contemporâneos
160 páginas

O problema do café no Brasil *de Antonio Delfim Netto*
259 páginas

Análise econômica do fenômeno demográfico no Brasil *de Edy Luiz Kogut*
114 páginas

Os efeitos das minidesvalorizações na economia brasileira *de Eduardo Matarazzo Suplicy - 2ª ed.*
254 páginas

Multinacionais - os limites da soberania *de Getulio Carvalho - 3ª ed.*
387 páginas

O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional *de João Gonçalves de Souza*
409 páginas