

# Representações Sociais, Ação Política e Cidadania

## *Social Representations, Political Action and Citizenship*

Flavio A. A. Goulart<sup>1</sup>

GOULART, F. A. A. *Social Representations, Political Action and Citizenship*. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 9 (4): 477-486, Oct/Dec, 1993.

*There are many forms of political and cultural mediation between social representations and social demands, on the one hand, and public policy-making on the other. It is important to be familiar with political projects and counter-projects formulated by social movements, particularly concerning their notion of citizenship and the changes caused on their demands by the enhancing or inhibiting action of the state.*

*It is essential to grasp the various dimensions of social movements, namely their cultural identity and pattern of interaction with the state. It is thus possible to clarify social actors' perceptions of "needs" and their notions of "citizenship", as well as their respective projects for political action. The concept and practice of "regulated" citizenship may be incorporated both by the state and social movements. The achievement of "full" citizenship is a historical process of social conquest, with particular significance in the way society organizes and represents its perceptions and notions about the issue. A deeper understanding of contradictions between social demands and institutional policy-making can solve the paradox displayed by the polymorphous character of these policies, which both compensate for and reproduce inequalities, in addition to enhancing and controlling political action by society. In conclusion, it is necessary to discover the whole variety and dynamics of social representations of citizenship, as a way to achieve new rights and new areas of political action for the disempowered members of society.*

**Key words:** *Public Policies; Social Representations; Social Demands; Political Action; Citizenship*

Entre as opiniões, imagens e percepções dos atores sociais, ou seja, suas representações sociais e a tradução destas nos chamados movimentos sociais, em reivindicações e ação política dirigidas ao aparelho estatal, existem mediações diversas, tais como consciência e visão de mundo, o conjunto de saberes "profanos" envolvidos, o sentido e o conteúdo das carências, necessidades e interesses individuais e coletivos, etc. Em trabalho recente (Goulart, 1992), procuramos discutir e aprofundar tais mediações, bem como evidenciar as relações que se estabelecem entre os movimentos sociais e a formulação das políticas públicas, analisando

do também os fatores determinantes da passagem das concepções de mundo elaboradas e difundidas pelos movimentos, isto é, suas representações cristalizadas nas demandas e reivindicações à ação dotada de finalidades políticas concretas. Em outras palavras, trabalhamos com o objetivo de tornar transparentes os determinantes do projeto (ou do contraprojeto) político dos movimentos sociais, além de tentar evidenciar como estes dão conta de perceber e enunciar uma noção de **cidadania** no embate com o caráter por vezes inibidor, por vezes estimulador, da ação estatal na área social.

No estudo presente, o eixo analítico central é aquele consubstanciado pelas **representações sociais** elaboradas pelos diversos atores sociais, individuais e coletivos. Do ponto de vista

<sup>1</sup> SQS 302 - Bloco E, apto. 101, Brasília-DF, 70330-050, Brasil.

teórico, cabe ressaltar, preliminarmente, que as representações sociais constituem um sistema de valores, noções e práticas ligado a um conjunto de relações sociais e processos simbólicos que instaura a possibilidade de orientação dos indivíduos no mundo social e material, além de possibilitar a tomada de posição e a comunicação intergrupal, bem como a decodificação deste mundo e da história individual e coletiva do grupo. Sua apreensão, através de estudos específicos, deve levar em conta um contexto sempre em mudança, marcado pelo caráter contraditório das relações sociais, dentro do qual a representação não deve ser buscada como única explicação correta de um fenômeno, mas sim como fator facilitador da comunicação (Herzlich, 1975; Minayo, 1989; Moscovici, 1975).

Quando o tema é a ação política dos movimentos sociais, cabe também, preliminarmente, estabelecer uma visão mais abrangente de uma questão central: a **dimensão cultural** de tais movimentos. Faz-se necessário, portanto, tentar discriminar e aclarar os valores aí referidos, como, por exemplo, a consciência política, ou ainda, os aparentes apoliticismo e apartidarismo dos movimentos. Neste aspecto, uma afirmativa que carece de maior aprofundamento é aquela, por vezes registrada por determinados autores, de que a sociedade brasileira não possui representações firmadas de suas instituições (Silva, 1990). Bem ao contrário, tais representações certamente devem estar presentes, inclusive possuindo um grande grau de elaboração. A questão é sua revelação não-imediata, uma vez que elas encontram-se revestidas de elementos que escamoteiam a realidade, os quais faz-se necessário des(en)cobrir. Insere-se aqui, ainda, o deslindamento da “identidade” dos movimentos sociais, referida amplamente na literatura. Pode-se vislumbrar, nesta direção, pelo menos três dimensões analíticas, a saber: a cultural, a política e a econômica, incluindo-se nesta última a “identidade de consumidores”, aspecto bastante enfatizado, aliás, em muitos trabalhos realizados na última década.

O **Estado**, suas características, seu papel, suas responsabilidades — melhor dizendo, a percepção e a representação de tais aspectos por parte da população — é um tópico que não pode deixar de ser considerado dentro da temá-

tica ora percorrida. Se a literatura sociológica se divide e se confronta, ao “representá-lo” dentro de uma visão mais “estrutural” ou mais “autonomista”, seria lícito supor que também as representações da sociedade enveredassem por caminhos divergentes. Tomando a saúde como exemplo, o papel do Estado assume especial relevo, tendo em vista as definições da Constituição Federal de 1988, o que acarreta, certamente, a necessidade de estudos que apreendam de maneira mais abrangente a percepção deste Estado por parte dos atores que se articulam em torno dele. Assume especial relevo a questão, já levantada por Cohn et al. (1991), de que a representação de poder público de que dispõe a população basicamente se refere ao executivo, na esfera municipal, fato que, se, de um lado, reconhece a importância de um ator destacado no cenário, de outro nega outras mediações institucionais entre a sociedade civil e a sociedade política. A questão do Estado suscita, ainda, pelos menos dois outros temas correlatos: primeiro, os “outros discursos”, ditos competentes, na verdade representações sociais de um determinado pólo da sociedade — as quais influenciam e praticamente definem alguns dos conteúdos e valores que compõem a noção social de cidadania, cumprindo-nos apreendê-las e esmiuçá-las dentro da linha inaugurada no Brasil por Luz (1979); segundo, a noção de legalidade, dentro do referencial de Castoriadis (1983), que pode ser considerada uma forma de representação destacada pelos mecanismos de sociabilidade dos movimentos sociais, a qual não segue diretamente os ditames jurídicos oficiais.

Os temas **Estado e dimensão cultural** permitem uma aproximação ao outro componente do objeto central deste trabalho: a **ação política** dos movimentos sociais, ou seja, os modos de inserção dos atores individuais, sua percepção de “necessidades” e seus projetos de ação. Coloca-se, assim, em evidência a questão das pautas reivindicativas dos movimentos, seus conteúdos e sistemas de referência, bem como seus aspectos locais/gerais, mais ou menos politizados ou fragmentados. Deve-se tentar verificar as relações entre o grau de politização de um grupo e a autopercepção de seus membros, enquanto clientes/sujeitos, suplicantes/demandantes em relação ao Estado. Da mesma

forma, podem ser apreendidas, tentativamente, a percepção que os grupos e indivíduos têm a respeito de categorias que escapam ao paradigma do trabalho e da produção — como, por exemplo, família, relações vicinais, identidade comunitária, vinculação a outras formas de organização que não sindicatos e partidos — e sua influência na ação política de tais atores.

O tema dos projetos de ação política dos movimentos sociais encontra grande desenvolvimento na literatura sociológica desde os estudos clássicos de Marx. Dentro do referencial marxista, aliás, destacam-se as contribuições de Goldmann (1980), segundo o qual o comportamento político dos atores sociais é revelado de maneira peculiar, não bastando, para tanto, a mera indagação aos indivíduos para que exponham “o que pensam”. Isto simplesmente significaria a omissão do fato de o que as pessoas dizem não corresponder necessariamente ao que elas fazem, ou seja, confundir-se-ia a consciência individual com a “funcionalidade global”, bem como os fatos com o comportamento. A solução para o problema é realizar a apreensão dos fatos através de sua transformação social, isto é, buscar a “funcionalidade” de que fala o autor, a qual implica justamente o sujeito coletivo, “único sujeito, a nível histórico, que pode dar conta do conjunto dos fenômenos” (Goldmann, 1980). Ainda conforme Goldmann, o problema da consciência coletiva não se resume em determinar o que pensam conjuntamente os membros de um grupo, mas sim em verificar que mudanças podem ser produzidas na consciência grupal. A intervenção (ação política) na vida social deve levar em conta as informações passíveis de serem transmitidas, aquelas que podem ser recebidas pelos membros do grupo, bem como aquelas cuja aceitação no grupo é vedada. Ao comparar a ação dos homens sobre outros homens e com a ação sobre o mundo exterior, o autor esclarece que, na verdade, ambas as formas de ação interferem-se mutuamente e que toda transformação social comporta uma transformação a nível dos sujeitos individuais ou coletivos.

Ainda na vertente marxista de análise, um conceito que tem marcada importância na presente discussão é aquele desenvolvido por Bakhtin (1988), denominado “índice de valor social”, o qual afeta a escolha dos temas e as

práticas assumidas pelos atores e suas manifestações simbólicas e verbais. Na expressão de Bakhtin, “não pode entrar no domínio da ideologia, tomar forma e aí deitar raízes, senão aquilo que adquiriu um valor social”. Da mesma forma, para que uma determinada concepção ou representação social ascenda à posição de reivindicação norteadora de uma ação política, dentro dos grupos e movimentos sociais, esta deve, por consequência, apresentar um determinado valor social, cuja fonte verdadeira, lembra Bakhtin, é a relação interindividual, e não a consciência individual.

Kosik (1986) fornece alguns elementos interessantes para a fundamentação da ação política. Para este autor, a passagem da inautenticidade de um mundo alienado para a autenticidade, ou seja, a “destruição da pseudoconcreticidade”, pode se efetuar através de diferentes formas de ação, tanto individuais como coletivas, que constituem opções históricas, com conteúdos sociais e de classe precisamente determinados. São elas: (a) a alienação, que assume feições de acriticismo ou “sentimento do absurdo”; (b) a modificação existencial, na qual o indivíduo apenas muda sua posição perante o mundo; e (c) transformação revolucionária, através da qual o ator e o mundo se modificam. Ainda segundo Kosik, a ação política efetiva dos indivíduos na sociedade só pode ocorrer quando se dá a passagem do “mundo do cotidiano”, com seus aspectos de familiaridade, de intimidade e, mesmo, de banalidade, para o “mundo da História”, que é o seu contrário e dentro do qual o homem pode, finalmente, “praticar a verdade da autenticidade”.

Em Gramsci (1978), a questão da ação política dos grupos sociais adquire grandes consistência e vinculação prática. Este autor desenvolve um conceito de “filosofia crítica” que se opõe às visões de mundo espontaneístas, inspiradas no senso comum. A filosofia crítica é a base para o conhecimento e para a reflexão política e, assim, pode fundamentar verdadeiros projetos para o futuro e para a transformação da sociedade. A partir das considerações de Gramsci sobre “sociedade política”, “sociedade civil”, “Estado ampliado” e “conquista da hegemonia”, são colocados como pressupostos fundamentais da luta política: a necessidade de uma profunda transformação cultural; a conquista de uma

visão de mundo autônoma, em todos os aspectos da existência, por parte dos oprimidos; o reconhecimento do fato de todos os homens serem pensadores; a identificação dos “intelectuais orgânicos” no seio de cada classe social; e, finalmente, “o caráter processual e molecular da transição”, ou seja, a “guerra de posições”. Também a ideologia é aqui considerada, na medida em que representa um conjunto de concepções dos grupos sociais no qual estes inspiram seus atos políticos e que não pode ser julgado por critérios de verdade/falsidade, mas pela sua “eficiência política” ou, nas próprias palavras do autor, “*para tornar os governados independentes dos governantes, para destruir uma hegemonia e criar outra*” (Gramsci, 1978). Como se vê, são aspectos que fazem alusão direta e reforçam a necessidade da compreensão das representações sociais como elementos constituintes da visão de mundo a ser conquistada através da batalha cultural pela hegemonia.

A discussão da ação política dos atores e movimentos sociais não pode prescindir, ainda, das reflexões de Habermas (1987) e outros autores da Escola de Frankfurt a respeito da “razão comunicativa”. Com efeito, não seria uma forma efetiva de ação política aquela que resulta na implementação social da razão, através de um processo de “interação dialógica de atores”? Como lembra Freitag (1990), a razão comunicativa suscita uma “ação comunicativa” na qual cada ator reivindica nada mais do que uma “pretensão de validade”, isto é, interage com seu interlocutor através do processo argumentativo, reconhecendo a possibilidade de contestação por parte deste.

A ação política concreta dos movimentos sociais, ou seja, a trajetória que parte de suas representações e demandas e busca a formulação e o desenvolvimento de ações estatais específicas, não se estabelece como uma relação diretamente causal. Os próprios estudos que procuram aclarar esta questão costumam privilegiar a eficiência política dos movimentos ou, ao contrário, suas limitações nesta área. De outro lado, existem abordagens que procuram enfatizar o caráter cultural (ou, às vezes, mais propriamente, contracultural) dos movimentos sociais, depositando nestes grandes esperanças com relação ao seu potencial inovador das relações sociais e de busca de maior democrati-

zação da vida social. Configura-se, assim, como diz Jacobi (1989), “*um espectro analítico amplo que tanto permite questionar os movimentos como idealizar seu alcance*”. Torna-se patente, contudo, que ignorar a existência de tais movimentos e o impacto político que estes são capazes de produzir significa deixar de lado um real fato novo, que, mesmo com suas contradições e ambigüidades, não deixa de ser portador de novas concepções e representações da sociedade e do fazer político. As análises polarizadas e dicotômicas, particularmente aquelas que tendem a denunciar um caráter “perverso” do Estado em sua interação com a sociedade civil, parecem, nos dias atuais, ceder espaço para abordagens mais centradas nos aspectos políticos e institucionais dos movimentos.

De qualquer forma, há que se relevar os fatores ditos “estruturais” que governam a formulação das políticas públicas. Está presente, de forma intensa, na literatura sociológica, uma ênfase na chamada “crise urbana”, trabalhada conceitualmente, entre outros autores, por Castells (1979). Segundo este autor, tal crise representa a problemática característica da urbe capitalista moderna, dentro da qual destaca-se a ação (contraditória) do Estado, que contribui para a politização crescente dos atores sociais em torno da “questão urbana”. Assim, os movimentos sociais, em sua vertente urbana, estão relacionados e se dirigem contra a degradação das condições de existência em suas dimensões cotidianas. Estabelece-se, desta forma, um nexos causal entre um modelo econômico excludente e concentrador de renda, a crise urbana e o padrão de atuação dos movimentos sociais nestas condições. A crise urbana, na verdade, insere-se num contexto mais amplo de crise do modo de produção capitalista, bem como do Estado supostamente promotor de bem-estar social, com todas as suas incapacidades e contradições estruturais.

Porém, mesmo considerando-se os determinantes estruturais das contradições geradas pela vida urbana, deve-se avançar o processo de análise, tendo em vista que as demandas sociais possuem determinações que escapam a uma lógica de macrocondicionamentos gerados pela estrutura da sociedade. Decorre daí a valorização da noção de “carência” enquanto cons-

trução social, determinada por atores sociais concretos, e não como resultado de uma lógica macroanalítica. Uma “lógica da ação coletiva” deve buscar terrenos específicos de construção de saber, como, por exemplo, o referencial da “ação comunicativa”, de Habermas (1987), ou da “feição dialógica”, de Offe (1984) e Wiesensthal. Desta forma, os movimentos sociais podem ser captados como complexos de relações sociais em que os atores se transformam pela sua interação com os demais ou, em outras palavras, como um conflito entre dois ou vários campos, que resulta numa síntese que supera e transforma a todos (Jacobi, 1989). Estes novos conhecimentos devem contemplar, ainda, a determinação dos fatores e mediações que intervêm na ação coletiva organizada, como, por exemplo, a base social dos movimentos, os agentes externos, a noção de carência e necessidade e as concepções de sociedade, política e transformação social existentes nos movimentos sociais. Através de tais elementos tornar-se-á possível estabelecer as vinculações entre as percepções e representações da população, de um lado, e a ação política propriamente dita, de outro. Como enfatizam Cohn et al. (1991), a visão exclusiva dos processos políticos, sociais e institucionais em nível macroestrutural não basta; a ela deve-se associar o desvelamento do cotidiano dos sujeitos envolvidos. No caso específico da saúde, analisado por tais autores, este “desvelamento do cotidiano” deve abarcar o verdadeiro significado do direito à saúde e o conjunto das representações populares a respeito da saúde, da doença, das instituições e serviços, de forma a repensar a relação entre o chamado “direito positivo” e o quadro notório de desigualdades, no campo sanitário, a que está submetida a população.

Os movimentos sociais constituem, nas palavras de Durhan (1984), “formas coletivas de construção da cidadania”, e em sua base mobilizatória está a percepção das carências comuns aos membros da sociedade, o que se vincula fortemente à noção de direitos básicos. Segundo Jacobi (1989), além da noção de carência referida acima, os movimentos sociais se apoiam em outro elemento motriz: o trabalho desenvolvido pelas suas organizações, o que constitui sua ação propriamente política. Contudo, entre um e outro, ou seja, na passagem da

necessidade à reivindicação, existe um conjunto de mediações representadas, particularmente, pela afirmação de direitos, os quais, segundo Durhan (1984), emergem de “*uma avaliação desta legitimidade, que é medida por sua capacidade [do Estado] de respeitar ou promover os direitos que a população está se atribuindo*”. A questão remete ao imaginário político dos atores sociais, isto é, recoloca os determinantes culturais — mais propriamente, de uma “cultura política” de tais atores —, enfatizando a abertura e a ocupação de espaços políticos por estes, dentro do processo de luta pela hegemonia descrito por Gramsci (1978).

Ainda tomando exemplos no campo da saúde, o recente trabalho de Cohn et al. (1991) é pródigo em considerações pertinentes ao tema em pauta. Assim, por exemplo, estes autores relevam a especificidade das práticas sanitárias, nas quais verifica-se que um determinado perfil de oferta de serviços torna-se capaz de gerar um perfil de demandas e, portanto, de representações da população a respeito do processo saúde-doença. Desta forma, abrem-se perspectivas para a compreensão da relação existente entre carências, demandas e sua concretização tanto em políticas como em direitos sociais, além da relação dialética entre elas, pela qual o que é causa pode ser também consequência, como é o caso da relação entre demandas e políticas. Importa conhecer as carências e necessidades — não só as tecnicamente determinadas, mas também as sentidas — e, principalmente, definir o processo através do qual tais necessidades vão se transformar em demandas. Reforça-se, então, a necessidade de “esmiuçar o cotidiano dos movimentos sociais”, em busca da apreensão da constituição das demandas, das práticas profissionais, dos saberes científicos e leigos envolvidos, das relações entre movimentos e o Estado, etc.

Em relação aos chamados “novos” movimentos sociais (assim denominados pelo interclassismo de sua composição e pela solidariedade e “planetarização” de suas lutas, entre outros aspectos), Frank & Fuentes (1989) destacam as características de tais movimentos, embora ressalvem os autores que são “novos” apenas com relação a algumas particularidades. Em primeiro lugar, esses movimentos revelam uma grande variedade e mutabilidade, tendo em

comum, basicamente, a mobilização fundamentada em sentimentos de moralidade e justiça, e um “poder social” baseado em sua capacidade mobilizadora contra o caráter de excludência da sociedade e na sobrevivência e identidade dos grupos participantes. A busca fundamental de tais movimentos é mais de autonomia do que de poder no aparelho de Estado, sendo que o reforço deste último aspecto seria praticamente incompatível com um verdadeiro caráter de “movimentos sociais”. As ações assumidas pelos movimentos, além de freqüentemente transitórias, cíclicas e conflitivas, são mais defensivas do que ofensivas, o que não impede que tais movimentos venham a ser agentes importantes de transformação social e de ruptura com o capitalismo tradicional. Os autores concluem que os movimentos sociais das sociedades industriais atuais desempenham o papel de ampliar, aprofundar e redefinir as formas tradicionais de democracia do Estado político e econômico, consideradas cada vez menos adequadas para tratar dos problemas sociais e individuais, fazendo a aproximação com novas formas de democracia civil, com seus componentes fundamentais de participação (não estritamente no plano eleitoral) e autonomia. æ aproximadamente este o teor das considerações de Touraine (1978) a respeito de um “novo e gigantesco movimento social”, que terá, para as sociedades pós-industriais, a mesma importância que teve o movimento operário para as sociedades capitalistas iniciais. Este autor denomina tal movimento “antitecnocrático”, pois envolve um profundo sentimento de insatisfação e saturação das pessoas com as decisões externas (“tecnocráticas”) sobre seu cotidiano. Uma das características essenciais de tal movimento é a formação de grupos militantes organizados dentro das próprias instituições tecnocráticas, porém opondo-se a elas e conquistando novos espaços de poder, espaços que não significam, necessariamente, a proposição de um novo modelo de sociedade, mas o desenvolvimento da “ação crítica”, condição elementar da democracia, segundo Touraine. Godbout (1983), descrevendo a situação de uma sociedade mais próxima à era pós-industrial, como é o caso de Quebec no Canadá, aponta algumas das distorções que podem envolver os movimentos sociais em tais circunstâncias. Ele alerta, por exemplo, que os

organismos populares não representam, dentro do sistema de bem-estar social daquele país, um verdadeiro “contrapoder”, estando mais próximos de representarem uma “nova prática profissional”, dada a integração dos usuários dos serviços dentro da estrutura formal dos mesmos. Em outras palavras, o autor alerta que os atributos conquistados pelos movimentos sociais dizem respeito mais à distribuição de bens do que propriamente a uma redistribuição do poder político.

O caráter específico, pluralista e alternativo — em relação à prática política tradicional — dos movimentos sociais contemporâneos encontra hoje grande destaque na literatura sociológica. Recorre-se, mesmo, à imagem de um espaço político intermediário entre o Estado e a sociedade civil, onde os movimentos atuam e constroem sua autonomia distantes de qualquer forma de institucionalização ou de partidarização. Melucci (1989) fala de “novas formas de solidariedade conflitual” exercidas pelos movimentos sociais, que, desta forma, preenchem funções de socialização e de “participação submersa”. Esta *grass roots democracy* dos autores de língua inglesa tem, naturalmente, dificuldade em permear os canais tradicionais de participação e organização políticas. Constituem sistemas de relativa incerteza, uma vez que os resultados materiais e ideológicos que produzem são difíceis de se prever.

Do ponto de vista ideológico, as definições não são igualmente fáceis. Os “novos” movimentos sociais reúnem atores políticos heterodoxos, cuja ação sobre a prática política tradicional é, acima de tudo, de negação e renovação. Ainda conforme Melucci (1989), a ação política dos movimentos se afasta dos paradigmas anteriores, inspirados em interesses de classe ou em valores partilhados, refletindo um clima cultural mutante. Se, de um lado, tratar a incerteza dentro de um sistema complexo, como é a sociedade contemporânea, exige a valorização das dimensões políticas da ação, de outro constata-se, cada vez mais, que os movimentos deslocam-se para terrenos não-políticos. Tal orientação antagônica, segundo Melucci, reflete a lógica das sociedades complexas, nas quais os conflitos não são apenas políticos; antes, afetam o sistema de relações (políticas, econômicas, morais, culturais, etc.) como um todo. A ação

coletiva não é realizada com a finalidade exclusiva de “trocar bens num mercado político” e, sendo assim, não se pode calcular com precisão todos os objetivos que se quer alcançar. Cardoso (1984) adverte: a autonomia ideológica dos movimentos não garante, por si só, alterações nas correlações de força vigentes; a ação reivindicativa que neles predomina é autêntica e legítima, porém fragmentada, além de modelada e limitada pelas instâncias estatais. Segundo esta autora, o verdadeiro denominador comum dos movimentos sociais é o sentimento de opressão compartilhado por seus membros. A face reivindicativa, sua expressão mais transparente, não parece capaz de promover grandes transformações sociais, porém, quando tais movimentos são vislumbrados como tradução de uma nova identidade cultural, torna-se “*possível pensar que venham a ser uma nova peça no jogo político*” (Cardoso, 1984).

O futuro da ação política dos movimentos sociais não deverá ser, por certo, nem a sua institucionalização nem a sua transformação/incorporação por partidos políticos. Conforme adverte Melucci (1989), os movimentos devem, acima de tudo, “*fazer a sociedade ouvir suas mensagens e traduzir suas reivindicações na tomada de decisão política*”, respeitada a autonomia dos mesmos. A tarefa primordial dos movimentos, conforme a reflexão de Ramos (1990) é desempenhar um papel contra-hegemônico, o que significa fazer aflorar o antagonismo mascarado nas relações sociais e superar, “*a partir do saber dito espontâneo do viver colado à vida, aquilo que, muitas vezes, são expressões contrárias aos interesses dominantes, tão teorizados e nem sempre expressos no sentido cultural e político*”.

Trazendo a questão da politização dos movimentos sociais para uma análise referente a seu desenvolvimento no Brasil contemporâneo, verifica-se que parte apreciável dos autores vai localizar, na década de 70, a emergência de tais movimentos como atores destacados no cenário político, bem como de suas principais propostas de ação. É bem verdade que os caminhos assumidos pelo Estado capitalista no Brasil, na formulação das políticas sociais, foram historicamente marcados por centralismo, fragmentação, clientelismo, regressividade e, particularmente, pelo caráter de exclusão da população

do poder real de decisão. Contudo, como assinala Draibe (1988), vêm se afirmando, desde a década passada, algumas tendências de transformação no caráter das políticas sociais, as quais, na verdade, refletem o que já acontece na maior parte dos *welfare states* do mundo ocidental. A inovação mais destacada, que diz respeito à “sociabilidade” das políticas sociais, é o incentivo à participação, através das modalidades “conselhistas”. Neste campo, é relevado o papel dos movimentos sociais, os quais, com maior ou menor grau de ideologização, têm representado a expressão mais destacada de novas formas de sociabilidade. Sem significar, concretamente, deslocamento da estrutura real de poder político ou instauração de novas formas de poder externo ao aparelho estatal, a intensificação da participação dos clientes na geração das políticas parece, segundo Draibe, diminuir o grau de passividade e rearticular “*o espaço, a trama social, na qual se processam as políticas*”.

Ainda no plano da evolução histórica dos movimentos sociais e de suas propostas políticas no Brasil, cabe uma referência ao conjunto de eventos conhecidos como Reforma Sanitária, ocorridos nos últimos 6 ou 7 anos no país, e seus desdobramentos legais e institucionais. Embora o desenvolvimento de seus conceitos orientadores remonte a duas ou três décadas atrás, pelo menos uma parte de suas raízes pode ser encontrada na VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em 1986, na qual firma-se um conceito de saúde em que pode ser destacada a valorização do processo histórico e do estágio de desenvolvimento produtivo da sociedade, bem como dos componentes de organização e ação política da população em sua luta pela obtenção de melhores condições de vida e de saúde. A VIII CNS seria, na visão de Teixeira (1989), um evento “*ao mesmo tempo resultante/indutor das formas de organização social da produção e da luta política*”. Ainda segundo esta autora, o conceito de Reforma Sanitária deve se referir tanto ao processo de transformação normativa e institucional quanto a um deslocamento efetivo de poder político em direção às camadas populares. Tal processo de reforma abrangeria, portanto, a ampliação da consciência sanitária da população; a construção de novos sistemas analíti-

cos, fundados na determinação social da saúde-doença e suas práticas, inclusive no que tange às questões éticas; o desenvolvimento de instrumentos gerenciais democráticos; e, finalmente, a abertura de novas frentes de luta política, incluindo coalizões que não percam a referência da democratização geral da sociedade e da luta pelos direitos em saúde. Trata-se, como se vê, de uma visão de caráter projetivo (*wishful thinking*) do processo de Reforma Sanitária, o qual, concretamente, tem sido marcado por diversos desvios e limitações de ordem política, econômica e cultural. A necessária ampliação da consciência sanitária de que fala Teixeira, sem embargo de sua importância, certamente constitui-se num processo de cunho educativo e de transformação cultural, ainda em estado embrionário, para o qual um maior conhecimento das representações sociais da população sobre as instituições e políticas de saúde poderá trazer contribuições as mais relevantes.

Cabe agora indagar acerca da orientação política dos movimentos sociais nas questões referentes à cidadania política propriamente dita. Como acentuam Evers (1984) e outros autores que privilegiam a abordagem via “identidade cultural”, pode-se vislumbrar, nos movimentos, uma cultura política relativamente bem definida, com valores intrínsecos, dinâmica organizacional própria (democracia de base), referência coletiva ante o grupo e referência constante ao apoliticismo do movimento. Jacobi (1989) destaca outros valores de referência dos movimentos — no caso, de moradores da Grande São Paulo —, como, por exemplo, as noções de cidadania, justiça e identidade, sem esclarecer, contudo, o conteúdo e o sistema referencial utilizado na definição de tais valores. No trabalho de Cohn et al. (1991), são relevadas as representações da política, e sua função, por parte dos grupos sociais investigados, os quais valorizam sobremaneira o poder executivo, em detrimento das atuações parlamentar e judiciária. Isto, segundo os autores, apenas reflete a representação do executivo como poder realmente capaz de dar respostas concretas, quando comparado com os partidos e o parlamento. Em outras palavras, trata-se de uma representação de um poder com o qual pode-se estabelecer uma relação direta (e, além

disso, capaz de dar respostas diretas), sem intermediações. Esta concepção de política indica um padrão de participação traduzido por um caráter de fragmentação de demandas, formuladas através de súplicas e reivindicações, não propriamente como direitos assumidos. Como transparece nas pesquisas de Caldeira (1984) sobre as representações sociais da política, do poder e dos poderosos na população da periferia de São Paulo, os sistemas conceituais presentes constituem uma realidade fragmentada e polimorfa, cuja configuração assemelha-se “*mais a um caleidoscópio que a um quebra-cabeça*”. Como diz a autora, “*amanhã, com os mesmos elementos, se poderá produzir um discurso diferente; e eu própria, a partir desses depoimentos, posso fazer outra análise*” (Caldeira, 1984).

A cidadania é acima de tudo, uma instituição em desenvolvimento permanente, devendo seu aprofundamento distinguir os direitos oferecidos pelo Estado aos cidadãos da própria concepção que tais cidadãos possuem de cidadania. Esta, contudo, não é uma vinculação que se apresenta de forma mecânica e direta, já que, em diferentes contextos, os direitos civis, políticos e sociais de que fala Marshall (1967) em suas formulações clássicas podem ter valores ideológicos diferenciados, como concretamente constatado no caso brasileiro. Assim, o modelo “clássico” de cidadania social, embora desejável, pode não ser exatamente aquele que vem sendo gestado pelos movimentos sociais no Brasil, tendo em vista, entre outros aspectos, o padrão de carência e de desigualdade experimentado pela população (Peirano, 1986). A cidadania “regulada”, na concepção de Santos (1979), não é, portanto, apenas concepção e prática do aparelho estatal, mas também maneira de percepção da clientela do mesmo. Como conclui Caldeira (1984), no estudo citado acima, a noção de cidadania pressupõe conteúdos os mais diversificados, já que as possibilidades de criação de novas identidades e de novos conteúdos são contínuas e os caminhos da assunção de direitos podem variar em função de diferentes razões e experiências, resultando em vias mais conservadoras ou progressistas de ação reivindicativa, dependendo do caso.

Vê-se, portanto, que a superação da cidadania regulada — em outras palavras, a instauração



da cidadania “plena” — é, acima de tudo, um processo histórico de conquista, no qual importa especial atenção às maneiras como a sociedade se organiza, se mobiliza e representa a noção de cidadania. As evidências empíricas obtidas em uma sociedade como a brasileira contemporânea demonstram que existem desarticulações e contradições não resolvidas a respeito das formas como são direcionadas as demandas sociais, a oferta de políticas e serviços pelo Estado e a percepção dos usuários quanto a estas políticas e serviços. O entendimento de tais contradições remete a discussão diretamente à noção de cidadania, seja aquela realmente existente, seja aquela retida no território das utopias da sociedade. Além do mais, tal entendimento desarticula (e ao mesmo tempo aclara) o paradoxo representado pelas políticas públicas, ao mesmo tempo compensadoras e reprodutoras da desigualdade, incentivadoras e controladoras da ação política da sociedade. Entender essas contradições é o que Silva (1990) chama de fazer emergir “novos significados e representações” da cidadania. Em um trabalho que toma como referência central a obra de Castoriadis (1983) sobre o imaginário social e a ação “auto-instituinte” em uma sociedade autônoma, a referida autora procura destacar a idéia de “espaço e tempo públicos”, capaz de instituir novos direitos e de criar “*um novo lugar para as classes populares no campo da representação política*” (Silva, 1990), dentro de um processo dominado pela noção de “tempo indeterminado”, ou seja, no qual está aberta a possibilidade de instituição permanente (“sempre, de novo e, portanto, diferentemente”) deste mesmo processo.

---

## RESUMO

GOULART, F. A. A. **Representações Sociais, Ação Política e Cidadania.** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (4): 477-486, out/dez, 1993.

Existem mediações numerosas e diversificadas, de natureza política e cultural, entre as demandas e representações sociais, de um lado, e a formulação da política pública, de outro. Torna-se importante conhecer os

projetos (e contraprojetos) políticos dos movimentos sociais, particularmente aqueles relacionados à sua noção de cidadania, bem como as influências estimuladoras e inibidoras da ação estatal sobre suas demandas.

É necessário apreender algumas das dimensões dos movimentos sociais, como, por exemplo, sua identidade cultural e seu padrão de interação com o aparelho estatal. Desta forma, seria possível aclarar as percepções dos atores sociais a respeito de “necessidades” e sua noção de “cidadania”, bem como seus projetos de ação política.

O conceito e a prática de uma cidadania “regulada” podem, na verdade, ser incorporados tanto pelo Estado como pela sociedade. Alcançar um estágio de cidadania “plena” resulta de um processo histórico de conquista social, no qual se reveste de especial importância a maneira como a sociedade organiza e representa suas noções acerca do tema.

O conhecimento aprofundado das contradições entre as demandas da sociedade e a formulação política pelas instituições pode resolver o paradoxo apresentado pelo polimorfismo das políticas públicas, a um só tempo compensadoras e reprodutoras de desigualdades, controladoras e estimuladoras da ação política da sociedade.

Em conclusão, torna-se necessário conhecer as representações sociais de cidadania em sua dinâmica e variabilidade, o que pode significar um caminho para a definição de novos direitos e novas áreas de ação política para o pólo dominado da sociedade.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Representações Sociais; Demandas Sociais; Ação Política; Cidadania

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAKHTIN, M., 1988. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. 4ª ed., São Paulo: Hucitec.
- CALDEIRA, T. P. R., 1984. *A Política dos Outros. O Quotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos*. São Paulo: Brasiliense.

- CARDOSO, R. L., 1984. Movimentos sociais e urbanos: Balanço crítico. In: *Sociedade e Política no Brasil Pós-64* (Sorj & Almeida, org.), São Paulo: Brasiliense.
- CASTELLS, M., 1979. *Ciudad, Democracia y Socialismo*. 2ª ed., México: Siglo XXI.
- CASTORIADIS, C., 1983. *Socialismo ou Barbárie*. São Paulo: Brasiliense.
- COHN, A.; NUNES, E.; JACOBI, P. & KARSCH, U. S., 1991. *A Saúde como Direito e como Serviço*. São Paulo: Cortez/Cedec.
- DRAIBE, S., 1988. O "Welfare-State" no Brasil: Características e Perspectivas. Águas de São Pedro: XII Congresso anual da ANPOCS, 1988. (Mimeo.)
- DURHAN, E., 1984. Movimentos sociais e construção da cidadania. *Novos Estudos*, 10: 24-30.
- EVERS, T., 1984. Identidade: A face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos*, 4: 11-23.
- FREITAG, B., 1990. *A Teoria Crítica Ontem e Hoje*. 3ª ed., São Paulo: Brasiliense.
- FRANK, A. G. & FUENTES, M., 1989. Dez teses acerca dos movimentos sociais. *Lua Nova*, 17: 19-48.
- GODBOUT, J., 1983. *La Participation Contre la Démocratie*. Montréal: Saint-Martin.
- GOLDMANN, L., 1980. *La Creación Cultural en la Sociedad Moderna*. Barcelona: Editorial Fontamara.
- GOULART, F. A. A., 1992. *Políticas e Instituições de Saúde: O Vivido, o Percebido e o Representado*. Tese de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- GRAMSCI, A., 1978. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HABERMAS, J., 1987. *Conhecimento e Interesse*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- HERZLICH, C., 1975. La représentation sociale. In: *Introduction à la Psychologie Sociale* (S. Moscovici), Paris: Larousse.
- JACOBI, P., 1989. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez.
- KOSIK, K., 1986. *Dialética do Concreto*. São Paulo: Paz e Terra.
- LUZ, M. T., 1979. *As Instituições Médicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- MARSHALL, T. H., 1967. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MELUCCI, A., 1989. Um objetivo para os movimentos sociais. *Lua Nova*, 17: 49-66.
- MINAYO, M. C. S., 1989. *O Desafio do Conhecimento*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- MOSCOVICI, S., 1975. Preface. In: *Santé et Maladie: Analyse d'une Représentation Sociale* (C. Herzlich), Paris: Larousse.
- OFFE, C., 1984. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- PEIRANO, M., 1986. Sem lenço, sem documento — Reflexões sobre a cidadania no Brasil. *Sociedade & Estado*, 1: 49-64.
- RAMOS, C. L., 1990. Contribuição para a Discussão dos Atores Sociais. Rio de Janeiro: Seminário de Saúde e Políticas Sociais Ensp/Fiocruz. (Mimeo.)
- SANTOS, W. G., 1979. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
- SILVA, A. A., 1990. A luta pelos direitos urbanos: Novas representações de cidade e cidadania. *Espaço & Debates*, 30: 28-41.
- TEIXEIRA, S. F. (Org.), 1989. *Reforma Sanitária: em Busca de uma Teoria*. São Paulo: Cortez/Abrasco.
- TOURAINÉ, A., 1978. *La Voix et le Regard*. Paris: Seuil.