

Transição e Movimentos Sociais Contribuição ao Debate da Reforma Sanitária

Nilson do Rosário Costa

Estudo dedicado a analisar o desenvolvimento do conceito de movimento social urbano na ciência social brasileira. Demonstra como o "paradigma" de movimento social desconsiderou as questões institucionais em suas estratégias políticas. O estudo também analisa o arcabouço teórico dos movimentos sociais como condição cultural que limitou sua influência na dinâmica institucional brasileira. Conclui que a baixa eficácia política foi um importante elemento explicativo das poucas mudanças das políticas públicas na área social na década de 80.

I - INTRODUÇÃO

À medida que, nos últimos anos avança, no Brasil, o debate a respeito da reforma sanitária, têm aparecido referências genéricas aos "movimentos sociais" como interlocutores das tentativas de desenvolvimento de um novo padrão de serviços públicos de saúde. O aspecto positivo deste fato é que esta preocupação tem permitido discutir, na área de saúde, a ação dos distintos grupos e classes na definição das políticas sociais. De alguma maneira, as propostas sobre a reorganização dos serviços de saúde deixam de ser tratadas como questão administrativa ou de interesse puramente técnico; começam a considerar, nos seus cálculos, o papel que demandas coletivas exercem na definição da utilidade e amplitude das políticas sociais.

Curiosamente, a temática dos movimentos sociais (*), apesar de bastante referida no debate da reforma sanitária, ainda não recebeu, na saúde coletiva, desenvolvimento teórico sistemático que definisse suas características e singularidades no interior da sociedade brasileira.

Esta falta de estudos de maior fôlego tem permitido que a noção de movimentos sociais apareça sob os mais diferentes sentidos. Frequentemente, de acordo com a opinião a respeito de "participação popular"

(*) Utilizo a expressão no sentido estrito de movimento social urbano, excluindo, portanto, o uso genérico que se faz do termo para denominar todas as formas de luta social, como as lutas sindicais, camponesas etc.

e “medicina comunitária” ou como subproduto dos debates sobre o “planejamento estratégico”.

Esta peculiaridade no trato do tema na saúde coletiva contrasta fortemente com a existência, nas diferentes ciências sociais, de uma considerável literatura a respeito do assunto. Esta literatura, originada principalmente a partir de meados da década de 70, está preocupada em definir as relações entre classes populares e a realização da cidadania no Brasil. A importância e magnitude da temática origina inclusive alguns balanços e revisões a respeito do grande número de publicações sobre o assunto no país. (Ver Boschi, 1984).

Neste texto, pretendo fazer uma breve exposição sobre as principais questões sugeridas por essa literatura, no sentido de contribuir para a discussão dos problemas relacionados com a temática das demandas coletivas e da participação política vis-à-vis o Estado e as políticas sociais brasileiras. Acredito ser esse um tema de enorme relevância, na atual conjuntura de saúde em função do acelerado processo de implantação “pelo alto” da chamada reforma sanitária. Entre outras mudanças administrativas, esta reforma setorial tem acarretado a descentralização e repasse de toda gestão no INAMPS para estados e municípios. Este fato tem suscitado sérias preocupações a respeito do possível uso de tais recursos públicos por máquinas políticas locais de perfil clientelista. A quem cabe a tarefa de controlar esse processo? Frequentemente, a resposta é rápida: aos movimentos sociais! Aparentemente a panacéia universal capaz de remediar todos os descaminhos das políticas sociais no Brasil...

Deve-se chamar a atenção que o problema da democratização das políticas sociais não é de interesse restrito ao setor de saúde: é um dos eixos cruciais do interminável e escorregadio processo de transição democrática brasileiro. Talvez alguns pontos a respeito da história recente dos movimentos sociais no Brasil ajudem a compreender este complexo jogo de indefinição política e letargia institucional que praticamente paralisa o avanço dos direitos sociais no país. E que lança uma sombra extremamente carregada sobre a dinâmica dos gastos públicos na atual conjuntura.

II – GÊNESE DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Cabe saber, então, o que diferencia os “novos” movimentos sociais contemporâneos das manifestações tradicionais de luta social conhecidas na história? Por

que constituiriam um campo tão especial de interesse político, para o qual se transfere retoricamente tantas responsabilidades públicas?

Uma possível resposta parece indicar que na história recente das lutas populares no Brasil — como em vários países latino-americanos — os movimentos sociais foram definidos como expressão, no plano político, dos conflitos originados pelas contradições urbanas. Fundamentalmente, registram a emergência de novos atores políticos em confrontação com o Estado, politizando a questão urbana. A origem da questão urbana está, por um lado, na incapacidade do capitalismo brasileiro resolver as novas, e sempre crescentes, necessidades postas à reprodução da força de trabalho; por outro, no estilo de política urbana do Estado, baseada em inversões públicas rentáveis a reprodução do capital. Esta peculiar via de ação estatal fez com que no Brasil, nas últimas duas décadas, as políticas sociais (saúde, saneamento, educação, habitação, etc.) apresentassem um desenvolvimento excludente, ineficaz e predominantemente privatista.

Essa política restritiva criou as condições para que surgissem, entre as classes populares brasileiras dos grandes centros urbanos, movimentos de reivindicação por serviços sociais cuja carência afeta as condições de sobrevivência na metrópole. Por essa razão, os estudos procuraram examinar a natureza dessas contradições, que colocam o Estado no centro das atenções populares, mobilizados por demandas de serviços públicos e melhores condições de existência.

O antagonismo ao Estado definiu, assim, as condições para a unidade dos protagonistas desses movimentos, acelerando o desenvolvimento de novos sujeitos históricos que poderiam adquirir autonomia e independência e se afirmar como interlocutores políticos fundamentais na construção da cidadania (Jacobi e Nunes, 1982). Os movimentos sociais agregaram segmentos heterogêneos da população urbana e a forma de mobilização ocorreu fora dos partidos políticos e do sindicato. Foram movimentos essencialmente não-institucionais: o caminho encontrado pelas classes populares para ocuparem espaço na cena histórica, pela inexistência de organizações formais de defesa econômica e de representação política diante do Estado e das classes dominantes.

A rápida difusão dessas experiências de luta social respondeu, em parte, também à crescente descrença nos modelos explicativos vigentes nos anos 50 e 60

que elegeram a via clássica da luta entre as classes fundamentais do capitalismo como o único e necessário caminho da transformação social. Particularmente, no caso, quando a classe trabalhadora estivesse dirigida por um partido revolucionário. É necessário dizer que o modelo de partido variava de acordo com a experiência histórica de mudança socialista tomada como referência.

Para a idéia de movimento social, o novo motor da luta política seria a questão da sobrevivência cotidiana das classes populares na cidade capitalista. Assim o eixo da luta de classes deveria ser deslocado do âmbito da produção para a esfera da reprodução. Neste deslocamento de cenário, o principal ator da mudança não mais poderia ser a classe trabalhadora, cujos interesses, em especial no Brasil dos anos 60 e 70, seriam vistos como restritos e corporativos. Caberia às massas urbanas levar de roldão os mecanismos de dominação baseados em um sistema produtivo excludente e que imprimiria seus limites ao criar um padrão desigual para a reprodução da força de trabalho urbana. Neste contexto, aconteceu, primeiramente, o resgate das manifestações "irracionais e anárquicas": quebra-quebras, depredações, movimentos de protesto selvagem, pré-políticos. Estas manifestações afirmariam a potencialidade das classes populares em intervir na redefinição da sociedade através de ações que passariam ao largo dos canais institucionais tradicionais (sindicatos e partidos), (Moisés e Alier, 1976).

A forte definição autonomista e não-institucional correspondeu claramente a uma reação aos mecanismos clássicos de ação política, como partidos e sindicatos existentes no Brasil durante o regime autoritário (1964-1974), respectivamente, sob uma férrea lei eleitoral que baniu os partidos de esquerda e regidos por uma legislação sindical de origem corporativa. Além da acusação de baixa representatividade, estas instituições eram tidas como obstáculos ao desenvolvimento de uma crítica eficaz do Estado, não raro recebido como comitê gerencial dos interesses das classes dominantes.

Também foi esse o sentido da recuperação das lutas populares por moradia, água, luz e demais serviços públicos urbanos que constituiriam uma rede de intercâmbio de experiências e organização convertida em movimento de bairro. Dentro deste desenvolver-se-iam experiências de ajuda mútua e aprendizado político em comum, em comissão de vizinhos, comuni-

dades eclesiais de base, grupos femininos, grupos de trabalho e cooperativas de alimentação, etc., que estabeleceriam as bases para uma nova sociabilidade política e uma nova cidadania. A transformação de necessidades e carências em direitos operar-se-ia dentro dos movimentos sociais, revisando e redefinindo o espaço da cidadania: a passagem do reconhecimento da carência para a formulação da reivindicação seria medida pela afirmação de um direito. Os habitantes da cidade afirmariam ter direito a água, luz, esgoto, assistência médica, etc., redefinindo as relações entre as classes populares e o Estado (Durham, 1984).

Não discutirei aqui as objeções apontadas nos últimos anos sobre o que seria a escassa eficácia dos movimentos sociais, que não conseguiriam estabelecer formas institucionais de existência e de relacionamento com o Estado no sentido de redefinir o papel deste no interior da sociedade brasileira. Como não teriam avançado para ocupar uma posição de centralidade na sociedade civil, revolucionando o sistema de representação de interesse, e, portanto, o padrão de apropriação desigual de riqueza no país. Igualmente não teriam obtido a reformulação dos estatutos, concepções e práticas dos partidos políticos e corpos legislativos, democratizando a gestão da coisa pública. Em resumo, não teriam tido êxito em realizar transformações de vulto no quadro da vida nacional. Sua autonomia ideológica não assegurou a possibilidade de intervenção na correlação de forças do sistema político dominante. Ademais, sua ação reivindicativa foi fragmentada e limitada pelo próprio movimento do aparelho do Estado (Cardoso, 1983b; Boschi, 1984; Martins, 1984).

Especificamente no que diz respeito às políticas governamentais existe, inclusive, certo consenso a respeito das dificuldades de medir os limites e impacto transformador dos movimentos sociais em relação às políticas públicas setoriais. Machado da Silva afirma, por exemplo, que as tentativas nesse sentido estariam fadadas ao fracasso por ser difícil mensurar os inúmeros arranjos institucionais e as mudanças na forma de atuação das agências estatais que poderiam estar associadas à vivacidade dos movimentos de bairro (Silva, 1983). Não muito diferente é o ponto de vista de Jacobi sobre as dificuldades de avaliação empírica dos efeitos institucionais da ação coletiva (Jacobi, 1985:207).

O aspecto que mais me interessa nessas observações críticas é a ausência de uma reflexão teórica sobre as razões de ordem intelectual que teriam levado a

tamanha ausência desse elenco de questões institucionais nas inquietações políticas das camadas populares. Parece que as análises assumem, a falta de organicidade — e o caráter volátil — dos movimentos sociais como um dado da natureza. Na verdade, tanto o esforço de construção literária da idéia de movimentos sociais como o conjunto de trabalhos críticos, constituíram duas singulares vertentes teóricas, cuja principal semelhança é o distanciamento intelectual e prático a respeito do conjunto de problemas “tradicionais” do campo político que, historicamente, apareceram articulados aos problemas da democratização do Estado e da realização da “cidadania”. Quais são as principais representações literárias dessas duas correntes teóricas? E que limitações conceituais dão corpo a esse distanciamento intelectual?

III — AUTONOMISMO E INDEPENDÊNCIA POPULAR

A primeira dessas vertentes, filia-se a um conjunto de concepções, cuja elaboração literária não se restringe a autores brasileiros, que define o elemento “novo” nos movimentos sociais, a criação de pequenos espaços de prática social nos quais o tema do poder não é fundamental (Evers, 1984:14). São trabalhos que têm como preocupação central a criação de uma “nova cultura política” e de novos “sujeitos históricos” a partir do surgimento dos movimentos sociais, que possam romper com a tradição “partidista” (Evers, 1984:13) ou da “luta de classes” (Laclau, 1986:42). Nesse trabalho recente, Laclau afirma, por exemplo, que “o conceito de luta de classes não é correto nem incorreto — ele é, simplesmente, totalmente (sic) insuficiente para descrever os conflitos sociais contemporâneos” (Laclau, 1986:42).

Em termos de experiência histórica brasileira, os trabalhos que mais se aproximaram da definição dessa “cultura política”, resultaram: 1) da produção intelectual, individual ou de “agências de assessoria do movimento popular”, centrada nas concepções da pesquisa participante, pesquisa-ação etc.; 2) do conjunto de reflexões em torno do que genericamente é chamado no Brasil de “educação popular”. Embora essas duas versões não sejam redutíveis uma a outra, freqüentemente aparecem associadas nos estudos sobre os movimentos populares

Tomarei, a seguir, o discurso da educação popular (*), referenciado ao tema dos movimentos sociais, como a principal fonte para exemplificar os traços fundamentais da representação teórica dessa vertente. O que dá identidade a essa literatura, é o fato dela compreender os trabalhos que conceitualizaram a educação popular como prática pedagógica “para e com o povo”.

Ademais, essa “pedagogia popular” resultou da ação consciente de “agentes externos” (***) às classes populares e que tinha (e tem) como meta educá-las politicamente. Deve-se ressaltar nessa prática, como mostra Wanderley, a atuação de pequenos “conscientes”, que buscaram a identificação com as classes populares, ajudando-as e animando-as e tentando a constituição de verdadeiros “intelectuais orgânicos” ao movimento popular. A prática da educação popular buscou assim vincular-se ao “interesse das classes subalternas” e pensar teoricamente as experiências de lutas populares como espaço pedagógico (Wanderley, 1980).

Sem dúvida, desenvolveu-se nessas experiências, a partir da grande influência das primeiras obras de Paulo Freire, um esforço contínuo de repensar os problemas ligados à metodologia, à pedagogia, aos instrumentos educativos empregados e aos riscos que levariam a uma relação assimétrica de direcionamento por parte dos “agentes externos” e certas práticas de manipulação político-partidária e massificação.

Criticou-se, fundamentalmente, as práticas político-institucionais que teriam inibido ou bloqueado as “formas democráticas de participação” e impedido a “conscientização” do homem brasileiro/povo/classes populares. A construção desse processo político-pedagógico pavimentou igualmente o caminho para que fossem colocadas sob juízo as concepções leninistas da vanguarda revolucionária (Sousa, 1982).

O espaço pedagógico e — mais ainda — o espaço da vivência política — foram então concebidos como essencialmente horizontais e não diretivos, atendendo-se ao ritmo e às iniciativas das classes populares. O processo de conscientização pela educação popular levaria o educando a descobrir as relações entre os fatos, perceber as causas que o interligam e lutar para mudá-las (Beisegel, 1979).

Na falta de alternativas institucionais, configurou-se assim um esforço de incorporação, no plano da vida política, às massas populares, que mobilizou

(*) Poderia também recorrer aqui à literatura da chamada “medicina comunitária” e “medicina popular” que apresenta características bastante próximas ao discurso da educação popular.

(**) Esta é uma expressão usual nos textos de educação popular.

a energia de praticamente toda uma geração de intelectuais. Nessas condições, é óbvio que esse processo tivesse seu curso ao largo das tradições políticas tradicionais ou legitimadas: de costas para o Estado e afirmando a autonomia e a independência das classes populares.

Além disso, definiu-se que a sustentação desse novo espaço da vida política não mais seria o discurso elaborado a partir de um método ou teoria científica e coerente. O saber a que se deveria referir a educação popular não poderia ser o “saber das classes dominantes, mas sim o das classes populares” (Manfredi, 1978:40-61). Impunha-se a sistematização e divulgação desse novo saber que emanaria das classes populares. Este estaria inscrito nas práticas e relações do cotidiano dos grupos subalternos, ainda que “desarticulado e contaminado pelo saber dominante” (Manfredi, 1978). Caberia à educação popular tornar-se uma prática na qual os próprios agentes populares pudessem se perceber como produtores de conhecimento, “depurando e rearticulando” seu modo de agir e pensar.

Definia-se, desse modo, como verdadeiras, as relações de dualidade e negação, rígidas e absolutas, entre o campo da cultura do pobre/saber popular e o mundo da cultura burguesa/saber dominante.

A cultura do pobre, como expressou Bosi, seria “a terra de encontro com os outros homens”; comportaria valores como “interesse verdadeiro para o outro”; “a maneira direta de falar”; o “sentido do concreto e a largueza em relação ao futuro”. O que, obviamente, deveria diferir do projeto da cultura burguesa de “redução do tempo ao contábil”, de “predomínio econômico sobre todas as formas de pensamento” etc. (Bosi, 1979).

A cultura burguesa/saber dominante apareceria como todo indiferenciado, que compreenderia todos os saberes nascidos no campo institucional, desde o discurso conservador mais reacionário até as construções teóricas da economia política marxista. Implicitamente, aceitou-se a tese de adscrição aos interesses das classes dominantes de todo saber constituído fora das vivências, sensações, percepções etc. do “homem simples”, do “povo”.

Os intelectuais (agentes) nada mais seriam que legitimadores e reprodutores desse saber de classe. Caberia quebrar o “sistema de poder”, do qual faz parte o discurso e o saber que o agente domina e decodificar o que os grupos populares têm a dizer.

Essa prática educativa devia assim se restringir ao reforço da autonomia dos grupos populares, para que pudesse dizer de suas experiências, problemas, alegrias e fundar uma identidade que os fortalecesse enquanto grupo (Garcia, 1980).

Em resumo, como sugere Costa, se as camadas populares são o sujeito determinante do processo de transformação social, a teoria (ou conhecimento determinante) nesse processo é elaborada pelas próprias camadas populares. Tratava-se de consolidar a teoria das camadas populares, e não de elaborar outra vez uma teoria para elas. A proposta de educação popular foi a de "ser um espaço onde as próprias camadas populares desenvolvam (expressem, critiquem, enriqueçam, reformulem, valorizem) coletivamente o seu conhecimento, as suas formas de apreender e explicar os acontecimentos da vida social. O agente pedagógico devia respeitar o ritmo de aprendizagem, a cultura e os valores das classes populares. E devia aprender com eles antes de ser capaz de ensinar efetivamente (Costa, 1981).

A mediação entre o grupo de agentes e as classes populares foi (e é) predominantemente realizada através do que Brandão denomina "agências intelectuais de assessoria" freqüentemente religiosas ou independentes (Brandão, 1984). Foi a produção intelectual dessas agências, que abrange uma vasta gama de posições pedagógicas e políticas, o principal suporte desse conjunto de formulações onde, como aponta Mainwaring, aparentemente, "só importa o trabalho de base" (Mainwaring, 1984).

É possível trabalhar com a hipótese de que foi nessas agências que emergiu o suporte intelectual das concepções a respeito dos movimentos sociais como forma de manifestação coletiva essencialmente autônoma, alternativa, independente e espontânea. A visão tópica das tarefas político-pedagógicas que alimentou teoricamente o que Ribeiro e Machado da Silva perceberam como certa "internalização da perspectiva", que está na origem da grande quantidade de "estudos de casos" sobre experiências de movimentos populares específicos e locais (Silva e Ribeiro, 1984).

A "internalização da perspectiva" contribuiu para estabelecer, a partir de uma posição teoricamente ativa, os limites e a volatilidade da ação prática das camadas populares. Comentando sobre o trabalho de base pastoral, Mainwaring exemplifica que os agentes "estimulam o povo a participar em movimentos peque-

nos, relativamente fechados, porque acreditam que somente nesses movimentos tem-se realmente respeito pelo povo” (Mainwaring, 1984).

Essas concepções cimentam, efetivamente, as noções de senso comum que estabelecem um abismo intransponível entre o mundo do movimento social e das vivências populares e o campo dos embates institucionais. De um lado estaria o movimento social, lugar da liberdade (ou da libertação) de afirmação de entidade e de controle sobre a própria existência por parte dos grupos populares; de outro, o “sistema institucional”, lugar da repressão e controle sobre esses grupos (Silva e Ribeiro, 1984). Ocorre assim, um grande esforço das “agências de assessoria” e dos intelectuais preocupados com as “bases” em reproduzir as “percepções e vivências” ou demandas populares sem estabelecer nenhuma mediação com movimentos político-estratégicos mais gerais. Não foi, portanto, o acaso que operou a escassa reflexão sobre a dinâmica institucional do país — o que não resta dúvida, produziu entre as lideranças populares, uma certa postura teoricamente ativa para a qual as questões de governo político não interessam ao movimento social. Parece que as classes populares brasileiras se moveriam no interior de uma sociedade abstrata na qual as exigências políticas de mudanças estruturais na economia, seja de maneira reformista ou revolucionária, não pudessem fazer parte de sua referência cultural. As repercussões práticas dessas teses já são hoje parte da história: cristalizaram no universo simbólico dos setores da população certo “fetichismo”, em relação ao campo institucional que seria algo inatingível, irremediável e essencialmente impuro.

IV — TRANSIÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

A segunda corrente de opinião, que analisamos, compõe um conjunto singular pelo fato de tomarem a questão do Estado como referência ao discutirem os movimentos sociais. Se na literatura anterior, os temas do autonomismo e da cultura popular centralizavam as atenções, nessa literatura as preocupações foram para a possibilidade, no Brasil, de estar sendo gestada uma nova relação entre o Estado e as camadas populares, especialmente no que tange a políticas sociais específicas.

Um primeiro ponto a destacar é que essas obras relativizam a visão genérica sobre o Estado brasileiro presente na literatura anterior: máquina repressora e incapaz de responder certas demandas típicas de consumo coletivo das populações urbanas. Indiretamente assumem o fato do capitalismo brasileiro, por necessidades estruturais, ter que viabilizar certas rotinas de políticas sociais. Ou seja: que teria funcionado no Brasil a partir da década de 70 “razoavelmente bem, tudo o que se refere às obras de infra-estrutura. Que seria por intermédio delas que teria se dado o casamento entre interesses sociais e o interesse concreto da ordem capitalista representada pelos contratos estatais e as grandes empreiteiras” (Cardoso, 1983).

No interior do Estado tornar-se-ia rotina a ênfase no fornecimento de água em grandes centros (com efeitos positivos sobre a mortalidade infantil), programas custosos de saneamento básico, de escolarização e tentativas de resolver problemas habitacionais (Cardoso, 1983:13). Desse modo a sociedade teria assistido ao deslocamento do eixo da questão social da linha de regulamentação do trabalho para o atendimento das necessidades sociais básicas do consumidor em geral: água, esgoto, habitação, educação (Cardoso, 1983).

Ainda que esses investimentos públicos estivessem articulados à acumulação privada, a tese sustentada por Cardoso joga parcialmente por terra o paradigma a respeito da negligência estrutural do Estado brasileiro em providenciar serviços de consumo coletivo às populações carentes. Aparece a indicação de que, na década de 70, algumas mudanças foram operadas no interior do aparelho do Estado, que teria transitado do padrão coercitivo-autoritário para atuar através de mecanismos de construção de consenso e adesão espontânea das massas populares. Nas experiências históricas onde tal movimento “civilizatório”, para usar a expressão de Gramsci, ocorreu, foram verificadas profundas alterações na forma de organização do Estado como provedor de serviços sociais (Gough, 1979). Em especial nos países avançados, estas mudanças estabeleceram as bases para a efetiva realização, no plano social, da idéia de cidadania, isto é, a ampliação da equidade da justiça social através de políticas setoriais. Impuseram, também, sacrifícios à possessividade irrestrita do capitalista individual a favor da construção da legitimidade do mundo burguês, através da elevação do padrão de vida material da classe trabalhadora. Naturalmente que não estamos diante de uma auto-re-

forma iluminista e a-histórica do Estado capitalista: a instauração do Welfare State tem que, inevitavelmente, ser vista como uma síntese contraditória na qual exercem peso fundamental a pressão desde baixo da classe trabalhadora por direitos sociais.

As revisões históricas sobre a relação do Estado com o mundo do social no Brasil reservam à ação pública um papel bastante restrito. O espaço da realização da cidadania estaria limitado pela hierarquização absoluta dos grupos e classes reconhecidos legalmente como aptos a terem acesso e exercerem os direitos sociais. A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato definem os três parâmetros no interior dos quais passa a definição de cidadania. Mesmo as políticas sociais gerais deixariam de ter grupos específicos legítimos que por elas demandassem, visto que o reconhecimento social se fazia por categorias profissionais (Santos, 1979:76-77).

A grande surpresa que traria a década de 70 seria o surgimento no Brasil na área social de “administradores mais modernos e planejadores mais eficientes” que “dialogam com os usuários e consumidores de serviços estatais” (Cardoso, 1983b:200). Embora tomando como referências experiências típicas, os estudos nessa área apontam o desenvolvimento de um novo padrão de racionalidade e transparência da administração pública, que formaria verdadeiras ilhas no interior da administração pública.

Vale transcrever a longa observação de Cardoso a respeito: “A existência de planos públicos com fins sociais faz com que os Estados contemporâneos, por mais antipopulares que possam ser (e freqüentemente são) implementem políticas sociais (...). Apesar do funcionamento tradicionalmente autoritário do Estado brasileiro, a implementação das políticas sociais, atualmente obriga a algum tipo de inter-relação com a população. Apesar de nossos planejadores contarem com instrumentos muito eficientes para impor suas razões técnicas, não podem deixar de lado as condições de demanda por serviços. Não podem, quer porque pagariam um alto custo político, quer porque a própria ideologia da intervenção estatal, na área social, pressupõe o diálogo. E convém não minimizar este último fator porque é ele que abre espaço para organismos e funcionários pouco ortodoxos, ao mesmo tempo que garante para os movimentos populares o apoio de agentes externos que legitimamente reclamam por distribuição mais democrática dos serviços coletivos” (1983b:229-230).

Jacobi, analisando as lutas populares por saneamento e saúde, na década de 70, dá uma dimensão bastante concreta a essa nova racionalidade estatal: a intervenção do setor público na área social configuraria “um movimento de resposta do Estado à crescente deterioração nas condições de vida da população” (Jacobi, 1985, 210). Teria se criado os pré-requisitos para um aumento “da eficiência administrativa a partir do momento em que as dificuldades econômicas se tornam visíveis e do relativo afrouxamento do regime militar” (Idem, *ibidem*).

“Os fatores indutores da ação do Estado na questão saneamento e saúde, situam-se no difuso limiar marcado pela existência de elevadas taxas de mortalidade infantil e a emergência de crescentes demandas populares. As defasagens acumuladas no nível de apropriação dos serviços de consumo coletivo não só são incompatíveis com ‘o nível de desenvolvimento’, atingido pelo país mas são questionadas pelos organismos internacionais. E quando a epidemia de meningite se alastra no inverno de 1974, o alerta em torno da situação-limite é finalmente dado” (Idem: 211-212).

Assume-se nessas leituras da ação setorial uma expectativa positiva a respeito da possibilidade de surgirem políticas mais racionais, transparentes e funcionais na área social. Nesse sentido, a crítica ao paradigma dos movimentos sociais tomaria como contraponto, a visão simplificada do Estado brasileiro autoritário, essa nova entidade racional-tecnoburocrática, que seria a expressão completa da tomada de consciência pública de suas responsabilidades como provedora de serviços. Ademais, a perda de legitimidade do regime autoritário, induziria à busca de novos mecanismos de articulação e intervenção, isto é, de uma nova institucionalidade política que recolocasse as relações entre Estado e demandas coletivas. Esta “ocidentalização” do Estado, asseguraria domínios de ação funcional relacionados à política social para os quais os movimentos sociais deveriam voltar sua atenção.

Se, por um lado, os movimentos sociais refluíram ou fracassaram porque foram delimitados no espaço e no tempo, o contrário foi o que aconteceu em relação à “modernização” da ação pública: seria, aparentemente, um subproduto natural e irreversível da crise do autoritarismo. A enraizada esperança em uma transição liberal-democrática clássica, fez com que predominasse a idéia de que a superação das contradições estruturais do capitalismo brasileiro pudesse ser realizada através desse novo Leviatã racional e burocrático.

A crise atual do processo de transição da Nova República parece que jogou por terra essas venturosas esperanças: o modelo social permanece praticamente intocado. Ademais, a dinâmica dos gastos na área parece cada vez mais dependente do desempenho geral da economia: a necessidade de investimentos “produtivos” faz com que o Estado diminua visivelmente seus investimentos sociais.

Além disso, o estilo de gestão da “coisa pública” permanece condicionado essencialmente pelo contínuo modo de fazer política próprio do “ancien regime”. Este arcaísmo, como lembra O’Donnel, confronta diretamente algumas dimensões da modernidade da estrutura econômica do país (desenvolvimento das forças produtivas, geração e uso de tecnologia, peso e papel no mercado internacional, entre outras). É um arcaísmo que se coaduna como pano de fundo da enorme desigualdade social imperante no país.

Para O’Donnel, a expressão mais elevada desse padrão atrasado que orienta a regra de governo é a vigência do sistema patrimonialista, fundado na confusão do governante em relação ao público e ao privado ou pessoal. E o principal mecanismo que põe em movimento esse sistema é o clientelismo. É desnecessário dizer que este tipo de dominação política é incapaz de conviver com quaisquer tipos de mediação que articulem as demandas e as preocupações da sociedade com a esfera política.

Como as fontes etnográficas das análises foram situações bastante atípicas de relação entre burocracia estatal e as demandas coletivas, parece que foi bastante atenuado o peso inercial desses condicionantes estruturais da formação do Estado brasileiro que restringem o perfil da ação pública na área social.

Um outro aspecto também pouco desenvolvido diz respeito à compreensão do papel social da burocracia. É extremamente difícil trabalhar com a hipótese de que a burocracia possa, espontaneamente, reformar suas estruturas ideológicas e atenuar seus interesses corporativos, para se tornar mais permeável às demandas dos despossuídos, a não ser quando as classes subalternas sustentam uma posição de força politicamente organizada. A experiência tem revelado que esse é um campo ainda bastante impermeável à lógica dos interesses coletivos: quanto mais rígidos são os vínculos corporativos das profissões mediadoras dos serviços sociais (médicos, engenheiros, professores etc.) maiores têm sido as dificuldades de operar, no

cotidiano, as mudanças de curso da política setorial. É difícil, assim, sustentar que o simples esforço de participação voluntária das entidades “civis” no interior da estrutura institucional, como os conselhos governo-comunidade, possa servir como contraposição ao padrão arcaico de uso da coisa pública e aos micro-poderes engravados nos dispositivos de Estado.

Não quero afirmar aqui que esses problemas não exijam, por si só, respostas táticas específicas. Ainda assim, eles poderão permanecer sem uma resposta consistente se os grupos subalternos não conseguirem formular uma política que articule o nível das guerras moleculares às estratégias globais de luta pelo controle de máquinas administrativas. Esse é assunto que exige uma reflexão teórica bastante extensa que, portanto, não cabe nos estreitos limites desse artigo. Pretendo enfrentá-lo com mais cuidado em outro momento.

V – CONCLUSÕES FINAIS

Para efeito de conclusão, gostaria de salientar que a paralisia do processo de transição política recoloca, no mesmo ponto, as interrogações históricas a respeito das relações Estado e classes populares na sociedade brasileira: E, nas condições de vida atual, parece extremamente difícil criar uma nova panacéia que resolva, em um passe de mágica, os dilemas da construção da democracia real no Brasil. Teremos que talvez olhar com mais cuidado os exemplos da história.

Não há dúvida que a natureza volátil do debate de idéias faz com que, entre nós, sejam consagradas como verdades absolutas os mais bizarros preconceitos e os pontos de vista mais obscuros no campo da política, da estética, da filosofia etc. Essa singularidade ideológica fez com que no terreno das idéias políticas, por exemplo, fossem varridas para debaixo do tapete as experiências de afirmação de direitos que tiveram um peso decisivo na construção das sociedades modernas.

Apenas essa volatilidade filosófica pode explicar o rigor do discurso “autonomista” nos círculos culturais dedicados ao estudo dos movimentos sociais. Ou a quase desqualificação dos feitos político-estratégicos que a luta de classes — clássica — provocou sobre a feição do Estado moderno. Se nos países capitalistas avançados, o processo de “terceirização” da economia coloca interrogações sérias no que tange aos instru-

mentos usuais de representação política (Cardoso, 1982) — embora a formação do Partido Verde na Alemanha atenuasse esse pressuposto — cabe perguntar se, no Brasil, os grupos subalternos já teriam esgotado todas as possibilidades de luta política que estão implícitas na “modernidade” capitalista. Refiro-me aos partidos de classe em bases nacionais e às mobilizações sindicais (Hobsbawn, 1979).

Cabe lembrar que, por mais que o fato atormente o discurso liberal e o pragmatismo tecnocrático, ainda não foi possível registrar uma experiência no capitalismo onde a definição de mecanismos coletivos de controle do poder estatal — a ampliação da cidadania — tivesse ocorrido sem que a classe trabalhadora ocupasse uma posição de força no campo institucional (Weffort, 1981).

Os clássicos da economia política já afirmaram, há mais de um século, que, da mesma maneira que o capitalismo revoluciona as bases da produção material das sociedades, redefine também o lugar das classes no terreno da vida política. Como sugere Hobsbawn, “a política moderna baseia-se não somente na transformação do súdito no cidadão (pelo menos teoricamente), diretamente ligado, como um indivíduo, ao governo estatal central e constantemente envolvido, passiva ou ativamente, em suas atividades, mas na suposição realística que deve procurar mudar o governo ou suas medidas, e conseqüentemente em formas (nacionais) de mobilização e organização. A nacionalização do governo e instituições se processa juntamente com a ‘nacionalização’ da economia, de modo que a organização, diplomacia e estratégia nacionais que se tornam possíveis e talvez necessárias, mesmo para movimentos que não visam exclusivamente influenciar o governo central” (Hobsbawn, 1979:243).

Tudo faz crer que os partidos de massa e o sindicalismo moderno foram manifestações organizativas e de nacionalização da política que, mais acentuadamente, provocaram os abalos nos dispositivos de poder e na formalização da cidadania no plano social.

Não há dúvida que os movimentos sociais são uma variável nova na equação política do capitalismo contemporâneo. Resta saber, no entanto, se sua crise de eficácia fará com que sua teoria incorpore essas questões políticas impostas pela “modernidade” capitalista. Os efeitos imediatos dessa recolocação, necessariamente, terão que definir um campo de experimentação de alianças políticas com os organismos partidá-

rios dos trabalhadores e de setores democráticos avançados não apenas nas lutas sociais tópicas como nos embates político-eleitorais com o bloco conservador. Essa, talvez seja uma opção prática que seguramente fará com que cada vez que a noção de autonomia seja enunciada se possa perguntar: em relação a quem e a quem?

Por último, gostaria de comentar que a entrada da classe trabalhadora, na arena clássica de competitividade dada pelos partidos políticos, obrigou um enorme esforço intelectual e moral capaz de dar organicidade às tarefas partidárias e assegurar direitos sociais conquistados pelas gerações anteriores. Embora, como lembra Weffort, a história social e política da classe operária do ponto de vista da questão da cidadania ainda esteja por ser feita (1981, 140), as tarefas organizativas e as lutas por direitos exigiram, sem dúvida, a solução de certas questões técnicas que permitiram responder às sutilezas legais e visualizar os mecanismos decisórios do Estado.

Parece assim ter sido bastante improvável que o avanço da cidadania tenha ocorrido sem que a classe trabalhadora trouxesse para seu campo de idéias a compreensão de questões tópicas ou "técnicas" ligadas à legislação eleitoral, às leis de proteção ao trabalho ou à dinâmica dos gastos públicos. Um exemplo próximo está na luta dos trabalhadores italianos no plano da saúde: o desenvolvimento da aguda noção de "consciência sanitária", que de fato trouxe uma leitura absolutamente renovadora da relação entre leis sociais, processo de trabalho, ambiente e saúde (Berlinguer, 1978).

Se na experiência recente do movimento sindical brasileiro temos alguns exemplos de articulação técnico-política que tornaram extremamente elaboradas a defesa do poder salarial e da cidadania dos trabalhadores (como são os casos do DIEESE e do DIESAT), o mesmo não poderia ser afirmado em relação à produção intelectual voltada para os movimentos sociais. Excetuando alguns raros trabalhos, como o de Jacobi (1985), pouco se refletiu a respeito da dinâmica institucional das políticas setoriais. Não é por simples obra do infortúnio que pouco se conheça em relação aos ajustes que certas agências de governo sofreram a partir das pressões coletivas. Se tem ocorrido um acúmulo histórico de conquistas e de experiências dos movimentos sociais, como afirmou recentemente Krischke (1985), é preciso saber quando, onde e sob que condi-

- DURHAM, E. R. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos Cebrap* (10): 24-31, 1984.
- EVERS, T. Identidade: a nova face oculta dos movimentos sociais. *Novos Estudos Cebrap* (4): 1984.
- GARCIA, P. B. Educação popular: algumas reflexões em torno da questão do saber. IN: A QUESTÃO política da educação popular. São Paulo, Brasiliense, 1980, p. 88-121.
- GOUGH, I. *The Political economy of the Welfare State*. Great Britain, MacMillan, 1979.
- HOBBSBAWN, E. J. Movimentos pré-políticos em áreas periféricas. IN: O ESTADO autoritário e movimentos populares. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- JACOBI, P. Políticas públicas de saneamento básico e saúde. São Paulo, 1985. (Tese de Doutorado - USP).
- JACOBI, P.; NUNES, E. Movimentos populares urbanos, poder social e conquista da democracia. IN: CIDADE, Povo e Poder. Rio de Janeiro, Cedec/Paz e Terra, 1982, p. 165-99.
- KRISCHKE, P. J. Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia como identidade restrita. São Paulo, 1985, mimeo.
- LACLAU, Os Movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (2), 1986.
- MAINWARING, S. Igreja Católica, educação do povo e política. IN: PAIVA, V. org., *Perspectivas e dilemas da educação popular*. Rio de Janeiro, Graal, 1984, p. 203-25.
- MANFREDI, S. Política: educação popular. São Paulo, Símbolo, 1978.
- MARTINS, C. E. A Encruzilhada dos movimentos sociais. *Folha de São Paulo*, 15/02/84, p. 3.
- MOISÉS, J. A.; ALIER, V.M. A Revolta dos Suburbanos ou Patrão o Trem Atrasou. IN: CONTRADIÇÕES Urbanas e Movimentos Sociais. Rio de Janeiro, Cedec/Paz e Terra, 1976, p. 13-64.
- O'DONNELL, G. Os Atores do pacto democratizante: reflexões sobre a transição brasileira. *Revista Senhor*, outubro 1987.
- SANTOS, W. G. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- SILVA, L. A. M. da. Associação de moradores: mapeamento preliminar do debate. IN: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 7. São Paulo, 1983.
- SILVA, L. A. M. da & RIBEIRO, M. C. T. Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias? IN: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 8. São Paulo, 1984.
- SOUSA, L. A. G. de. Classes populares e igreja nos caminhos da história. Petrópolis, Vozes, 1982.
- WANDERLEY, L. E. W. Educação popular e processo de democratização. IN: A QUESTÃO política da educação popular. São Paulo, Brasiliense, 1980, p. 62-78.
- WEFFORT, F. A Cidadania dos trabalhadores. IN: DIREITO, cidadania e participação. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.