

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais e políticas públicas - demandas por saneamento básico e saúde: São Paulo: 1974-84. São Paulo: Cortez, 1989, 166 p.

O objeto teórico da pesquisa¹, cujo resultado se publica no livro, é a relação Estado-Movimento Social. Tendo como objetivo construir uma concepção desta relação, o autor escolhe como objeto empírico mobilizações populares reivindicativas de saúde, água, esgotos e as iniciativas do governo estadual, como parcialidade do Estado Brasileiro, realizadas no período de 1974 a 1984, nas regiões Leste, Norte e Sul da cidade de São Paulo.

Trata-se de um esforço significativo na busca de uma teoria da relação Estado-Movimento Social que evite tanto as abordagens voluntaristas como as mecanicistas porque "são insuficientes para explicar a complexidade (das) ações coletivas" (p.16).

Busca o autor "estabelecer relações entre a lógica da ação do Estado e as demandas populares" (p.XVII) defendendo a tese de que há uma concomitância entre as duas (p.18) numa análise que tenta integrar, num todo, explicitamente "dois modos de interpretação dos movimentos" (p.XVI): a que parte da ação do Estado e a que parte das demandas populares como iniciativas isoladas.

O autor determina sua perspectiva de análise e seus objetivos a partir de abordagens teóricas sobre o Estado e sua ação², mas também de uma crítica aos diversos estudos existentes no Brasil sobre a problemática dos movimentos sociais urbanos assumindo questionamentos de outros estudiosos³.

A análise empírica do autor revela o processo de crescimento urbano desordenado e de degradação da vida de grande parte da cidade de São Paulo bem como as reações, frente a ele, tanto do governo estadual quanto de parcelas significativas da população periférica afetadas e seus aliados.

Na medida em que avança a degradação da vida da maioria das camadas da classe trabalhadora da cidade e para obedecer aos imperativos da reprodução do capital o governo estadual, parcialidade da totalidade brasileira, vai implementando políticas estatais que, em parte, atendem as demandas populares (p.25,52).

Aparece, no texto de maneira bastante rica, o processo de gestação das demandas populares, através da ação interativa de diferentes intelectuais com as camadas da classe trabalhadora: parcelas da Igreja Católica, de partidos políticos e de profissionais. Enfim, a presença da intelectuais no "seio do

¹ A pesquisa teve como finalidade imediata a elaboração da tese doutoral do autor apresentada, em março de 1986, ao Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

² Fundamentalmente nas contribuições de Hirsch, O'Donnell, Mathias e Palma, Poulantzas, Ossiek, Offe e Habermas.

³ Seus empréstimos principais são de Fernando e Ruth Cardoso, Durham, Machado e Siccardi, Boschi, Jacobi e Nunes, Bosche e Valladares, Machado e Ribeiro.

povo" chamando a sua atenção para a degradação da vida que põe em risco a sua simples sobrevivência induzindo-o à ação. No processo de construção das demandas populares o interlocutor são os organismos governamentais na medida em que o Governo assume para si a satisfação das necessidades coletivas. O que não significa necessariamente sua legitimação por parte da população. Mas pode indicar o início de construção da consciência de seus direitos.

No entanto, deixa o texto bem clara a "via crucis" de parcelas das camadas da classe popular na sua luta pelo respeito a seus direitos mais elementares como água, esgota e atenção médica que de fato, no entanto, não chega a ser, nos exemplos apresentados, luta pela saúde.

Trata-se de um esforço muito sério de análise feito pelo autor permitindo-nos no aproximar um pouco mais da explicação da complexidade da ação coletiva explicitada no movimentos sociais urbanos. No entanto, há alguns problemas na construção teórica que não chega a prejudicar sua contribuição.

A forma escolhida para a apresentação dos resultados de sua análise sobretudo "O Estado em ação" (segunda parte do livro) não ajuda para perceber as "relações entre a lógica da ação do Estado e as demandas populares" (p.XVII). Aí aparece o Estado ou melhor o governo estadual de São Paulo, naturalmente como parcialidade do estado Brasileiro, como se fora um demiurgo deixando a impressão da quase total independência, em relação às demandas populares, em suas ações que visam sobretudo a reprodução do capital.

As conclusões apresentadas pelo autor ao longo de três capítulos que compõem essa segunda parte do livro, a nosso juízo, confirmam/reforçam exatamente o que ele se propunha negar na sua perspectiva de análise. As alterações que aparecem em setores muito reduzidos de aparelhos do Estado (o Secretário de Saúde, o Diretor da Sabesp) resultam mais de sua própria dinâmica interna e da crise global da economia e da política (p.26,27,30) que da interação com as lutas populares como era desejo do autor mostrar. Não que não apareça a luta popular.

Mas o outro ator - as demandas populares - aparece na cena apenas marginalmente através de afirmações que não decorrem de análises feitas nessa parte (p.35, 38, 41,46, 48, 52, 54, 55, 55/6, 56). Além do que, as ênfases dadas às contradições urbanas rejeitadas parcialmente pelo autor no seu referencial teórico mais enfraquecem que confirmam seus pressupostos analíticos.

Na análise da política de saneamento básico (p.23-27), da política de saúde que, de fato, é de atenção médica (p.28-31), do drama da periferia (p.32-45) e da ação diferenciada do Estado na resolução das carências populares (p.46-63), a população e os intelectuais aparecem apenas reativamente sem ter visibilizada sua interferência na formulação e execução das políticas. As iniciativas aparecem todas como sendo do Governo (p.57) em contraste com a análise apresentada na terceira parte que dá a impressão que é das camadas populares com seus aliados.

No entanto, conclui a segunda parte, já no seu segundo capítulo, afirmando que "a lenta resolução dos flagrantes problemas no atendimento médico-sanitário torna-se um terreno fértil para a emergência de movimentos reivindicatórios de saúde ... configurando um intenso processo de questionamento do poder público e interação com ele" (p.45). Mesmo quando pretende por em cena outro ator do drama o coloca a reboque do ator

principal.

Nos quatro capítulos (p.67-137) da terceira parte do livro em que o autor põe em cena o outro ator - as demandas populares através da apresentação das reivindicações ao governo e à opinião pública - há uma certa recuperação da lógica relacional, por ele proposta. No entanto, a tônica ainda é nas contradições urbanas (p.77) como desencadeadoras dos movimentos sociais e no estado em sua função de facilitador da acumulação privada. Mesmo que afirme que tudo isso apenas "é o cenário no qual emergem ... os movimentos por água e saúde" (p.69).

Segundo o autor, como era seu desejo na perspectiva de análise demonstrar, "a vivência da carência fornece o suporte para o surgimento de um diversificado universo de reivindicações"; "os movimentos por água originam-se na área periférica ... cenário de flagrantes desigualdades e precariedades" (p.70). "Desde o início da década de 70, Santo Amaro e Campo Limpo transformam-se em regiões de oposição a partir da ação mobilizadora da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo e setores comprometidos da Igreja, CEBs e Clubes de Mães. A ação de Clubes de Mães e outros agentes indutores, marcada por práticas mobilizatórias ante as enormes carências, desencadeia o Movimento do custo de Vida" (p.71).

O autor vai avançando na demonstração de que as carências urbanas só se transformam em detonadores dos movimentos sociais através da ação de grupos organizados e com uma percepção política e técnica das consequências da situação de enormes necessidades.

"Em decorrência da percepção da gravidade do problema criado pela carência de equipamentos de saneamento básico, a população inicia um lento processo de mobilização, que no início não passa de pequenas reuniões isoladas, realizadas nos diversos bairros por aqueles moradores mais motivados para efetivar algum tipo de reclamação contra o poder público" (p.72).

Mesmo que no trecho acima a ênfase recaia na ideologia (percepção, moradores contra o governo) parece ir avançando na formulação de que é o confronto entre uma situação de carências com a ideologia crítica que desencadeia as mobilizações. "Os movimentos sociais estudados destacam, ao longo de sua existência, a participação de um conjunto de atores com origem e prática política diferenciadas". (...) e (concepções divergentes) "principalmente no que tange às estratégias mobilizatórias e ao significado político das lutas ... (...). O papel dos agentes externos ... tem uma importância na articulação e desenvolvimento das lutas, de nosso ponto de vista, inquestionável" (p.112). "Este conjunto de atores passa a intervir ativamente, dando visibilidade às carências..." (p.114).

Eu afirmaria mesmo que os movimentos sociais urbanos emergem exatamente do encontro destes atores externos e parcelas da população que vivem em "situações de carências". Ou seja, do encontro de agentes com perspectivas políticas diferentes da predominantes nos aparelhos de Estado e populações "carentes".

A situação de carência, a ação de intelectuais, de organizações partidárias, de igrejas, a prepotência dos agentes do poder público, a tomada de consciência da extensão dos

problemas são os desencadeadores do movimento, de sua estruturação e alterações na sua dinâmica.

Fica clara a perspectiva de que não são apenas as situações objetivas nem subjetivas isoladas que desencadeiam os movimentos sociais: não é um ou outro aspecto. Mas a interação, a relação conflitiva entre eles. Esse encontro dialético sim é o desencadeador, o detonador, o aglutinador, o indutor, o decisivo. Como queria o autor no seu referencial teórico não é nem uma postura idealista nem mecanicista, mas dialética que nos permita uma aproximação mais adequada da realidade.

Infelizmente na formulação dos resultados da análise o autor fica vacilando na sua construção e faz afirmações que nos afasta, em alguns trechos, dessa relação. Mas a citação da Carta Aberta à população feita pelo Movimento de Saúde, deixa claro que a única força capaz de conquistar melhorias é a pressão da organização, da união da classe trabalhadora (p.77 nota 3).

Mesmo com toda argumentação acima indicada, sobre a presença atuante dos intelectuais no processo de construção das demandas populares, o autor ainda vem com uma afirmação de que os "movimentos reivindicativos surgem de forma espontânea" (p.88). No entanto, em nenhum dos casos apresentados por ele, aparece essa espontaneidade. Tratam-se de ações induzidas a partir de discussões, reuniões, da atuação de intelectuais e moradores motivados. E mais, na mesma oração em que afirma o espontaneísmo confirma que as demandas emergem "a partir das discussões dos problemas entre vizinhos do bairro e de reuniões periódicas nas paróquias" (p.88) e ainda, que o início da mobilização se dá "onde já há algum trabalho feito pelas paróquias" (p.91).

Querendo engar a concepção de sociedade em permanente estado de mobilização (p.121) de alguns militantes, o autor transforma em refrão o estado de desmobilização da população logo após uma ação em que o Estado aparece atendendo uma reivindicação ou fazendo uma promessa (p.81, 84, 84, 93, 115). Como se não fosse para se desmobilizar, ou seja parece ele também desejar a sociedade em estado permanente de mobilização. Não é o caso porque o que ele quer efetivamente argumentar é o ciclo vital dos movimentos.

Querendo, no entanto, demonstrar sua suposição de transformação do aparelho de Estado no processo reivindicativo popular, superestima essas alterações caindo no erro por ele indentificado em alguns estudos sobre o papel transformador dos movimentos. Faz das mudanças do Estado também um refrão (p.86, 87, 91, 101, 105, 110). O mesmo acontece com as suposições sobre institucionalização dos movimentos (p.93, 102, 110) e com a influência que tem o atendimento do Estado no crescimento das ações reivindicativas (p.98).

Sem querer negar a fatualidade dessas situações, insisto que me parece um superdimensionamento. De fato, não se dá uma transformação do aparelho de Estado, apenas algumas alterações no aparelho de Estado. Nem tão pouco uma institucionalização dos movimentos, apenas um reconhecimento deles como um interlocutor menor do estado. As situações apresentadas pelo autor não permitem uma afirmação conclusiva. No entanto, é inegável que nesse processo essas alterações se dão e são, apesar de pequenas, muito significativas. Mostram em todos os casos o caráter interativo de qualquer ação social e nos vacinam contra atitudes dogmáticas.

Uma contribuição que me parece muito significativa desse livro é a discussão que faz o autor sobre as diferenças de representações dos diversos segmentos presentes no interior dos movimentos (p.116, 119, 120, 122, 123) mesmo que não explicita mais amplamente a visão dos moradores. Dessa discussão parece-me emergir uma conclusão de fundamental importância para o estudo dos movimentos sociais que identifiquei como contribuição importante do autor:

"estes movimentos constituem formas específicas de mobilização popular, com espaço próprio, diferente dos canais normais de representação" (120).

Mesmo que ainda considere os movimentos sociais populares como uma canal de representação "a-normal", fora da norma que é representação: partido e sindicato.

O que leva a uma posicionamento correto sobre "o fluxo e o refluxo dos movimentos" vinculados "ao seu ciclo natural de vida e ao seu nível de politização". Este "ciclo está determinado pelos ganhos e perdas, ocorrendo em poucas situações um extrapolação para lutas mais amplas" (p.123, 149) que, no meu entender, são tarefas de organizações sociais e políticas populares e não dos movimentos sociais populares.

Parece-me que essas conclusões são decisivas para a compreensão dos movimentos sociais. Eu lhes atribuo "status" de princípio epistemológico. Não é possível construir uma teoria dos movimentos sociais e de seu impacto político fora desses parâmetros. Querer mais dos sociais é extrapolar os limites de um tipo específico de ação coletiva e desejar que eles substituam outras formas necessárias de ação política no interior de relações sociais assimétricas perpassadas de antagonismos.

Quanto à contribuição que o autor queria trazer à teoria relação Estado-Movimento Social parece-me significativa não apenas pelo princípio epistemológico, acima indicado, que ele consegue produzir. Mas sobretudo enfatizando a conclusão que tira: "a interação entre movimento social e Estado é de difícil avaliação empírica" (p.139). Mesmo afirmando que "é inquestionável ... o fato de a resposta do Estado aos movimentos sociais ser talvez um dos fatores mais importantes que condicionam seu desenvolvimento" (p.139).

Parecem-me, reafirmo, no entanto, exageradas suas apreciações sobre "as transformações ocorridas no plano das burocracias públicas" (p.141). Essas alterações decorrem mais das modificações da economia internacional com seus reflexos no Brasil e da própria mudança da correlação de forças internas, para a qual desempenham papel relevante os movimentos sociais, do que da interação direta Estado-Movimento Social.

Não encontro base empírica para confirmar sua conclusão de que pelas "características assumidas pelos movimentos sociais no Brasil, eles se desenvolvem principalmente como reflexo da precariedade ou falta de condições de representação, ou de arranjos institucionais no período autoritário" (p.140). Claro que esse elemento jogou um papel importante, mas me parece que pelos dados empíricos apresentados pelo autor (e por minha própria experiência de 30 anos com os movimentos sociais), eles mais afirmam um conjunto de "fatores que afetam a mobilização da população ... diretamente vinculados à percepção de carências

comuns num profunda imbricação com a noção de um direito" gestando "novos padrões de valores" que configuram "uma vinculação ideológica e política entre a necessidade e seus condicionantes estruturais" (p.151).

Essa perspectiva permite concluir que o aspecto mais significativo dos movimentos "é o peso que a vivência do cotidiano de carências e privações tem na construção de uma cidadania coletiva, numa sociedade que tradicionalmente marginaliza os setores populares" (p.152). Nessa mesma perspectiva ainda parece não ter sentido supor a perda de dinamismo e visibilidade dos movimentos (p.140) sobretudo tendo em vista sua especificidade (p.120).

Se efetivamente vamos avançando na construção de uma cidadania popular, depois de dois séculos de afirmação da cidadania burguesa, isso nos permite sonhar: estamos construindo uma nova cultura que resulta do confronto saber acadêmico dos intelectuais versus saber popular das camadas da classe trabalhadora frente às exigências de transformação social no embate com o Estado capitalista autoritário. Avancamos na democratização.

João Francisco de Souza
Professor do Departamento de Fundamentos
Sócio-Filosóficos da Educação.