

## Parte IV - Educação e participação popular

Reverendo o debate em torno da participação popular: ampliando sua concepção em uma nova conjuntura

Victor Vincent Valla

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BARATA, RB., and BRICEÑO-LEÓN, RE., orgs. *Doenças endêmicas: abordagens sociais, culturais e comportamentais* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000. 376 p. ISBN: 85-85676-81-7. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## Revendo o Debate em Torno da Participação Popular: ampliando sua concepção em uma nova conjuntura

---

Victor Vincent Valla

### Introdução

O conceito de participação popular tem uma relação estreita com a educação, pois estão implícitas em sua definição as presenças das classes populares e dos mediadores (profissionais, técnicos, políticos, militantes). Mas a participação popular não se explica por si mesma e quando alguém a conceitua, conceitua também a educação e a sociedade.

Este artigo apresenta a idéia de que, freqüentemente, a discussão e a prática de participação popular vinculam-se a uma determinada concepção: a relação da sociedade civil com os governos, tendo em vista o uso do dinheiro público. Sem dúvida, trata-se de uma concepção essencial na construção da categoria. Porém, a nova conjuntura, que propicia a discussão dos fenômenos da globalização e das políticas (neo)liberais, pode propiciar também o nascimento de uma nova percepção de participação popular.

### Participação Popular: uma discussão dos seus limites e contradições

A participação popular é um conceito de uso universal. Porém, na América Latina, com elevados níveis de desigualdade de renda e condições de vida, e acentuado grau de autoritarismo dos governantes para com os cidadãos, adquire um significado especial.

Embora as definições do termo possam variar, todas tendem a se relacionar à capacidade do Estado de arrecadar impostos e distribuí-los na forma de dinheiro público. Todas as forças da sociedade brasileira ‘participam’ da disputa

pelo dinheiro público. O termo ‘participação popular’, porém, tradicionalmente se refere às classes populares. Isto é, a parcela de 60 a 70% da população que sobrevive exclusivamente do trabalho diário e que depende, em grande parte, dos investimentos do Estado para poder reproduzir sua força de trabalho – educação, saúde, transporte, saneamento básico etc. (Valla & Stotz, 1991).

As dificuldades de arrecadação são múltiplas, às vezes fugindo ao controle das autoridades, às vezes criadas por essas mesmas autoridades. Por exemplo, é comum determinado governo não arrecadar o suficiente para cobrir seus gastos, porque muitos cidadãos sonegam suas contribuições, ou porque, em virtude de uma alta taxa de desemprego, cresce o mercado informal, e poucos impostos são gerados. É mais comum, no entanto, haver arrecadação suficiente, cuja redistribuição beneficia em demasia alguns setores da sociedade. Atualmente, 22 dos estados brasileiros acumularam dívidas tão grandes que seria necessário gastar a arrecadação de um ano inteiro para saldá-las (Rodrigues, 1998).

Todo governo destina o dinheiro público ao consumo coletivo e à infraestrutura industrial. O consumo coletivo se relaciona aos serviços necessários à reprodução da força de trabalho, especialmente das classes populares: saneamento, luz, saúde, educação, transporte público. E a infra-estrutura industrial se refere àqueles investimentos necessários para o funcionamento da própria sociedade: rodovias, ferrovias, usinas, barragens, pontes etc. (Valla & Stotz, 1991).

É difícil usar o dinheiro público para o ‘bem comum’, uma vez que forças organizadas da sociedade o disputam, até mesmo os grupos de capital nacionais e internacionais. Como se sabe, na América Latina existe, amiúde, uma relação íntima desses grupos com os governos nas esferas federal, estadual e municipal. E a disputa pelos investimentos da infra-estrutura industrial quase sempre se dá à custa dos gastos com o consumo coletivo, prejudicando, desta forma, a qualidade de vida de grandes parcelas da população, em especial das classes populares.

O termo ‘políticas públicas’ diz respeito à participação do Estado na montagem da infra-estrutura industrial necessária para a superconcentração de atividades produtivas nas grandes metrópoles brasileiras (Moisés, 1985). Neste processo, que se vem desenvolvendo desde os anos 30, surgiram contradições urbanas, isto é, a necessidade da intervenção do poder estatal, de um lado, para garantir a constante e crescente reprodução capitalista e, de outro, para suprir de serviços de infra-estrutura as enormes massas de população que fizeram aumentar a assim chamada urbanização por expansão de periferias. Talvez uma das principais contradições desse processo fosse a pouca capacidade, ou o pequeno interesse, do capital em investir naquilo que julgava oferecer pouco lucro imediato. Assim, surge a noção do “Estado como ‘provedor’ de toda a população (...), e assim, [capaz de] resolver a problemática urbana, que parecia crescer sempre mais” (Moisés, 1985:18). A noção de participação popular tem sido vista como parte integrante desse processo.

À medida que os governos não propiciam o dinheiro público para investimentos nos serviços públicos, ou para a geração de mais empregos, cria-se o que se chama uma dívida social, mormente para com as classes populares.

No conjunto de discussões que há alguns anos se vêm intensificando sobre os rumos técnicos e políticos do sistema nacional de saúde, tem sido freqüente o destaque conferido à participação popular. O uso intenso do conceito é marcado, entretanto, por ambigüidades que expressam as diferentes perspectivas com que se utiliza o termo. O tom vago e difuso com que essa proposta aparece em textos oficiais, ao lado de sua frágil normalização, tende a concentrá-la nas mãos dos técnicos e da burocracia governamental.

Para uma melhor compreensão do sentido da participação popular, é interessante situar brevemente algumas definições de participação social. De forma geral, participação social compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.). Os sentidos mais correntes de participação, além da participação popular aqui destacada, consistem na modernização, na integração dos grupos 'marginalizados' e no mutirão (Valla et al., 1993).

O termo modernização tem o sentido de superação dos atrasos tecnológicos e culturais de uma sociedade. Equivale ao desenvolvimento de novas formas de produzir e consumir, de inovações tecnológicas (por exemplo, DDD, robôs industriais, caixa automática nos bancos, TV a cabo) e culturais (divórcio, hábito de lanches rápidos, aquisição de eletrodomésticos), que estariam introduzindo profundas mudanças na sociedade, das quais a população, como um todo, deveria participar.

Um exemplo mais atual da proposta de promover a participação social, via modernização, foi o enorme gasto do dinheiro público, pela prefeitura do Rio de Janeiro, para produzir uma melhoria visual da cidade, mediante o Projeto Rio Cidade. Tal empreendimento não levou em conta o saneamento básico de grande parte das favelas, nem tampouco as causas das enchentes. Esta modalidade da participação social visa também a induzir que a população tenha a sensação de que participa de algo, do qual não usufrui necessariamente e sobre o qual não tem controle. A melhoria de vida da população seria uma decorrência dessa modernização. A realidade brasileira não confirmou esse pressuposto: não há indicações de que tais inovações tenham permitido maior participação.

A proposta de integração dos grupos 'marginalizados' parte do princípio de que a maioria da população, graças à pobreza, encontra-se 'fora' da sociedade. É como se o fato de não usufruir dos produtos e serviços básicos fosse uma decorrência da ignorância e passividade, por parte dessas populações marginais, ou, para utilizar um termo mais atualizado, desses excluídos. Ou seja, estes estariam

fora, de um modo ou de outro, por sua própria culpa, precisando ser ‘animados’, ‘incentivados’, ‘esclarecidos’, para poderem participar dos benefícios do progresso econômico e cultural.

Tal concepção tem raízes profundas na sociedade brasileira e há muitos anos vem inspirando inúmeros programas governamentais e religiosos. Esse tipo de participação obscurece o fato de que os chamados excluídos sempre estiveram dentro da sociedade, embora participando da riqueza de forma muito desigual. A ‘integração’ que se busca deveria, então, passar necessariamente pela garantia de empregos, melhores salários e serviços básicos.

Uma outra forma de participação social muito utilizada é a do mutirão. Trata-se de um apelo, de um convite à população, particularmente a que mora nos bairros periféricos e favelas, para realizar, com seu trabalho, tempo de lazer e, às vezes, dinheiro, ações e obras da responsabilidade do governo.

Em grande parte, os governos brasileiros, tanto o federal como os estaduais e municipais, agem de forma autoritária, tomam decisões unilaterais sobre a qualidade e quantidade dos serviços básicos. Quando, no entanto, percebem que sua ação é ineficaz e não dá conta de um determinado problema – como o dengue ou a cólera, por exemplo –, conclamam a população a participar do combate e da erradicação do mal, por meio do mutirão.

Merece mais atenção dos estudiosos a insistência das classes populares em praticar o mutirão. Há anos os mediadores da classe média assinalam perdas de dinheiro e de energia nesta prática. As populações pobres, porém, continuam a fazer aquilo que um salário mais digno, ou um governo mais popular, poderiam estar facilitando. É possível que esteja presente, na lógica e na experiência dos pobres brasileiros, a idéia de que “não dá para confiar nas promessas dos governos”. É possível também que o mutirão nos locais de moradia esteja espelhando valores comuns de solidariedade e reciprocidade.

Embora não muito comuns no Brasil – com a exceção de alguns poucos governos municipais, na América Latina –, há algumas experiências de mutirão em que a população assume tarefas do governo. Trata-se de experiências dos chamados governos populares, nas quais as reformas sociais que beneficiam, sobretudo, as classes populares consomem mais do que o dinheiro arrecadado. Nestas conjunturas, a confiança da população no projeto do governo faz o mutirão voltar-se para tarefas como alfabetização de jovens e adultos, vigilância das condições de saúde por agentes populares e segurança em bairros populares.

O conceito de participação popular diferencia-se das formas até aqui discutidas, por se tratar de uma participação política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pelas políticas públicas na área social. A contradição presente nesta forma de participa-

ção reside no fato de que, se legitima a política do Estado diante da população, também representa um canal para as entidades populares disputarem o controle e o destino da verba pública.

No caso específico da saúde, a participação popular assumiu um papel importante nas formulações da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1988, no sentido da construção e fortalecimento das propostas progressivas de reorientação da política do setor. As discussões acumuladas neste processo resultaram na consagração institucional da saúde como “direito de todos e dever do Estado”, originando a Lei Orgânica da Saúde, em 1990. Apesar dos vetos presidenciais, a lei é um instrumento importante na configuração jurídico-política de um novo modelo assistencial, capaz de produzir impacto sobre a saúde da população (Valla et al., 1993).

Os avanços legais, incluindo o da criação dos conselhos municipais de Saúde, no entanto, não têm conduzido a transformações efetivas na realidade dos serviços, a não ser em alguns casos isolados, como os dos municípios de governos populares. Assiste-se, ao contrário, a uma grande crise no setor público da saúde.

A participação popular, neste contexto, significa uma força social imprescindível para fazer sair do papel as conquistas e impulsionar as mudanças necessárias. Como se sabe, o interesse de muitos grupos consiste em que o serviço público permaneça sempre deficitário, impotente, desacreditado pela própria população, que o mantém. É assim que os seguros de saúde (Amil, Golden Cross etc.) conseguem crescer, aparecendo como a melhor saída diante dos grandes problemas da rede pública (Valla et al., 1993).

Um dos efeitos mais perniciosos do mau funcionamento dos serviços públicos no Brasil é o que se chama a culpabilização da vítima. Existe uma imagem, construída em torno das condições de vida e de trabalho da população trabalhadora, que justifica, em parte, a precariedade dos serviços públicos para essas parcelas da sociedade. Acusam-se os pais de uma criança desidratada de não se preocuparem com os cuidados necessários ao filho. Culpa-se a criança da classe popular que não aprende na escola por não se esforçar. Explica-se o acidente sofrido pelo operário como resultado de sua falta de atenção. Culpa-se a mãe, cujo filho morreu de meningite, de não ter percebido os sinais suficientemente cedo. Está-se falando que a individualização da culpa resulta na explicação de uma prática coletiva (Valla & Stotz, 1996).

Inoperância, ausência ou irresponsabilidade das instituições sociais (que resultam em acidentes de trabalho, doenças infecto-contagiosas e fracasso escolar, entre outras ocorrências) acabam por ser justificadas pelo local de moradia, o baixo salário no emprego, o nível de escolaridade, a falta de informação. Uma das justificativas para a culpabilidade das vítimas é a desqualificação do saber popular. Assim, o monopólio do saber técnico, seja médico ou de outro tipo, põe

em segundo plano o saber acumulado da população trabalhadora, quando lança mão da escolaridade formal como parâmetro da competência. Mas a desqualificação da classe trabalhadora também passa pela construção de uma imagem do 'bruto', do 'carente', do 'nulo', afirmando, aliás, que família pobre é 'igual à doença'. Essa imagem propagada do trabalhador, do pobre, promove, de um lado, o resultado de apagar as diversidades do interior das classes populares. De outro, procura infantilizar os mesmos trabalhadores; chama-os de mentirosos, quando alegam problemas de saúde, de apáticos, quando demonstram desinteresse na sala de aula, ou acusa-os de não compreender os conselhos de prevenção contra doenças, como dengue, malária ou meningite (Valla et al., 1993).

O fenômeno da culpabilização da vítima é frequentemente agravado pela chamada ditadura da urgência. A falta de investimentos na infra-estrutura do consumo coletivo obriga grandes parcelas da população a viverem em um estado de emergência permanente, no qual as emergências, a urgência, suscitam conselhos preventivos das autoridades em um ritmo contínuo. Deste modo, o não cumprimento dos conselhos, pelas razões já apontadas, acaba colocando o peso da responsabilidade sobre as vítimas das emergências. Quando as epidemias de dengue e cólera já se fazem presentes, as autoridades recorrem aos conselhos de manterem tampados os receptáculos de água ou de pingar gotas de cloro na água. Renega-se qualquer protesto contra o sistema de abastecimento de água em nome da urgência. Adia-se a discussão do tratamento e distribuição da água.

### *Uma Nova Conjuntura Desafia as Concepções de Participação Popular*

As grandes mudanças que têm ocorrido nos últimos anos – a queda do muro de Berlim e o subsequente fim do socialismo real, a vitoriosa onda neoliberal e o processo de globalização que se instaura no mundo – exerceram um papel de grande relevo no modo de se pensar as classes populares, também em relação à saúde. Possivelmente, um dos temas que mais sofreram questionamento diz respeito às maneiras com que as sociedades se transformam. Se as revoluções ou rebeliões sempre foram uma exceção – e não a regra – como forma de luta, outras formas de enfrentamento podem acontecer tomando como referência em movimentos e/ou resistências mais sutis. Embora menos dramáticos, esses movimentos podem servir para minar a legitimidade política de diferentes sistemas de exploração e, ao mesmo tempo, para indicar, melhor do que os confrontos diretos, o sistema de crenças das classes subalternas (Serulnikov, 1994). Talvez a grande guinada, a principal mudança de ótica com relação aos trabalhos que se desenvolvem com as classes populares se refira à compreensão, por parte dos pesquisadores, de como o mundo é visto, percebido, por elas.

Nos dias 16 e 17 de fevereiro de 1996, políticos e intelectuais se reuniram na Cidade do México para, com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), debaterem a seguinte questão: qual o projeto de reforma do Estado e de desenvolvimento econômico alternativo à economia e à política hoje hegemônicas na América Latina? Independentemente de sua origem política, a grande maioria dos participantes observou que os governos federais tendem a aplicar medidas semelhantes: privatizações selvagens, políticas compensatórias para os pobres, sem, no entanto, pretender incluí-los na sociedade formal; redução da capacidade indutora e reguladora do Estado; e socialização das eventuais perdas do capital financeiro. Os participantes do debate chamaram atenção para a contradição, talvez a principal, do processo de globalização. Se cada política de ajuste resulta em aumento de pobreza e desemprego em cada país, em contrapartida a lógica da globalização está longe de oferecer uma solução, pois exige a inversão de grandes volumes concentrados de capital para integrar a economia nos padrões competitivos pautados pela revolução digital-informática. E, finalmente, constataram que os grandes meios de comunicação tendem a reforçar essas medidas com uma nova cultura despolitizante, que procura convencer a sociedade de que o processo de globalização não permite outra saída, a não ser a resignação à exclusão social como fato inevitável (Genro, 1996).

Stotz (Valla & Stotz, 1997) observa que as empresas transnacionais – em número cada vez menor, em virtude de fusões e incorporações – passaram a impor seus interesses em todos os cantos do planeta, envolvendo questões como o grau de proteção das economias nacionais, o âmbito da intervenção direta do Estado na economia, os limites para o endividamento público em decorrência de gastos sociais, e assim por diante. No entanto, percebe-se que os sacrifícios impostos à maioria das populações que vivem apenas do seu trabalho não têm, em contrapartida, economias em crescimento, ao menos em taxas compatíveis com o crescimento demográfico das populações e com garantia de melhoria de renda e bem-estar. O mundo do trabalho, hoje, encontra-se constrangido pelo desemprego estrutural e pela situação de precariedade crescente do trabalho. A situação nos países em desenvolvimento é mais dramática porque políticas, instituições e serviços voltados para a proteção social – que nunca foram muito eficazes e dificilmente tinham caráter universal – vêm sendo revistos, desmontados ou limitados.

Parece importante ter-se em mente que as medidas sobre participação popular e o Sistema Único de Saúde (SUS), aprovadas durante a VIII Conferência Nacional de Saúde e constantes na Lei Orgânica de Saúde, apresentam uma coincidência temporal com a eleição do Fernando Collor de Melo e a aceleração da incorporação da sociedade brasileira ao processo de globalização. De um lado, as medidas aprovadas, especialmente no tocante à criação dos conselhos de Saúde, significaram certamente um avanço. De outro, o rígido mas contraditório con-

trole fiscal exercido pelo Governo Federal – seja em atendimento às exigências do Fundo Monetário Internacional, seja em gastos do dinheiro público, como, por exemplo, o pagamento da dívida externa ou o salvamento de bancos privados em apuros –, através dos estados e municípios, gera um ambiente de penúria e controle. Assim, as autoridades contam com estes limites para ignorar as reivindicações dos setores organizados da sociedade civil de caráter popular.

O debate acerca dos conselhos de Saúde, particularmente os municipais, cabe neste contexto. A importante participação de representantes dos movimentos sociais na VIII Conferência Nacional de Saúde, bem como a aprovação das medidas sobre a participação popular nos conselhos podem ter surtido o efeito de uma ilusão de ótica em relação ao fato de se considerarem os conselhos os lugares, por excelência, de participação popular na área de saúde.

Sem dúvida, os conselhos representam um espaço relevante de participação popular no sistema de saúde, pois constituem um espaço formal e legal para representantes dos setores organizados da sociedade civil deliberarem sobre os rumos da saúde no seu município. Há, contudo, uma experiência já acumulada que indica os limites estreitos para se conseguir que as medidas aprovadas sejam implementadas.

Justamente pelo fato de a aprovação do SUS coincidir com uma conjuntura de medidas neoliberais, a tendência de muitas prefeituras no país é de exercer um excessivo controle sobre o orçamento do setor saúde. Em razão da difícil situação financeira dos estados e da maioria dos municípios, freqüentemente o trabalho desenvolvido pelos conselhos consiste em apreciar as decisões já tomadas pelos prefeitos e secretários de Saúde. Desde que os conselhos foram implantados, discute-se a forma de atuação: se deliberativa ou consultiva. Quem discorda da política do secretário de Saúde, que é quase sempre também presidente do conselho, entende que um papel consultivo é freqüentemente inócuo com relação às decisões a tomar. Porém, mesmo quando se concorda que o papel do conselho seja deliberativo, com freqüência os gastos aprovados superam o orçamento, compelindo alguns dos conselheiros a desempenharem também um papel que Werner (1994) denomina reivindicativo.

Em alguns conselhos, mormente no Rio de Janeiro, a demanda por acesso à assistência médica é tão grande, que quase nunca há tempo para se discutirem questões relativas ao meio ambiente e ao controle de epidemias e endemias (Valla, 1995). Um dos eixos centrais de preocupação quanto à eficácia dos conselhos reside em seu caráter de democracia representativa. Comumente, o número de entidades populares é superior aos 50% de vagas reservadas para os ‘usuários’. Em alguns municípios, a hegemonia da secretaria de Saúde e a pouca disposição de discutir o orçamento levam os usuários a não acreditarem muito na viabilidade do conselho. Nestas ocasiões, a representatividade é preenchida por ‘quem aparece’. Assim, em que medida os conselhos representam, de fato, a população que lhes serve como referência?

A própria conjuntura de restrição dos gastos públicos contribui para diminuir a disposição das secretarias de Saúde para discutirem o orçamento de saúde com os conselhos. Testemunhei, em uma cidade no interior do estado de São Paulo, um secretário de Saúde afirmar que não havia necessidade de discutir o orçamento porque o município não havia adotado a política de orçamento participativo. As questões aqui levantadas apontam para uma espécie de impasse no avanço dos conselhos de Saúde, concernente à possibilidade de deliberarem sobre os rumos da saúde nos seus estados e municípios. É possível que a importância dos conselhos como lugar privilegiado de participação popular no setor da saúde venha resultando em uma espécie de encurralamento do movimento popular em um espaço que, muitas vezes, é burocrático e de pouca representatividade. Certamente, tais razões não justificariam que o trabalho desenvolvido por conselhos deliberativos fosse reduzido. Mas cabe perguntar se outras variáveis não estão sendo cogitadas.

### *Compreendendo as Falas e as Ações das Classes Populares*

Analisando a conjuntura atual, estamos diante do que parece ser um impasse. Impasse, do ponto de vista do processo de globalização; e impasse para os setores organizados da sociedade civil, de caráter popular, lograrem avanços mediante a participação popular nos moldes mencionados. A perplexidade inclui uma preocupação com a dimensão gigantesca do problema a superar, assim como o reconhecimento do compromisso de fazer algo, embora em uma sociedade civil debilitada.

Vários estudiosos das relações entre profissionais e classes populares afirmam que essas relações estão repletas de contradições, mesmo quando o profissional é um mediador aliado (Nunes, 1989; Chauí, 1990; Martins, 1989; Cunha, 1995; Rodrigues, 1992). Parte-se da premissa de que os mediadores de formação universitária e técnica apresentam freqüentemente dificuldades em interpretar bem a fala e o fazer das classes populares.

A questão parece importante, pois a própria composição da participação popular, com muita freqüência, inclui classes populares e mediadores, cujas reivindicações não são necessariamente iguais. Tais questionamentos, juntamente com os da conjuntura de nova ordem mundial, contribuem para se olharem as relações entre os mediadores – geralmente de orientação progressista – e as classes populares como problemáticas, sobretudo em razão das dificuldades de compreensão por parte dos primeiros.

Se a abordagem de participação popular apresentada no início deste trabalho continua adequada como um ponto de partida para compreender as desigualdades da sociedade brasileira, do ponto de vista de quem se preocupa em desenvolver

trabalhos com as classes populares, a participação é um assunto, nas palavras de Nunes, “resolvido de antemão”, pois se torna

ocioso(...) perguntar-se sobre a gênese e o significado do conteúdo das reivindicações sociais, porque já sabemos, a priori, que elas são o resultado inelutável da dinâmica global da cidade capitalista e que expressam equipamentos necessários à reprodução da força de trabalho e, portanto, à reprodução do capital (...). Deste ponto de vista, quem sofre as necessidades não tem papel ativo em determiná-las como tal (...). Respostas a essas questões não podem sair de ‘conceitos sem vida’, têm de ser pesquisadas (...). Tornam-se, praticamente, pontos de partida absolutos para os processos de reivindicação urbana das classes populares, às quais são compelidos a responder. (Nunes, 1989: 76)

Na compreensão de Cunha (1995), é como se as classes populares só se organizassem e reivindicassem se houvesse o que chama de “um vácuo do Estado”. Nesta perspectiva, as classes populares não teriam autonomia própria, seus movimentos estariam necessariamente atrelados a um Estado que não cumpre com suas obrigações e, em segundo lugar, a mediadores que percebem quais são as reivindicações ‘corretas’.

Para alguns estudiosos que se dedicam às classes populares, há uma tendência, por formação acadêmica ou por orientação política, de fazer uma leitura das falas e das ações das classes populares segundo a categoria de carência. Se pobreza e miséria se prestam a reforçar o uso desta categoria, alguns intelectuais pensam que tal leitura pode empobrecer suas análises. Chamam atenção para uma outra categoria – a de intensidade –, que traz dentro de si a idéia de iniciativa, de lúdico, de autonomia (Saidón, 1991; Almeida, 1995).

Rodrigues (1992), como exemplo da idéia de intensidade, aponta o caso dos ‘surfistas’ dos trens no Rio de Janeiro. Pela categoria carência, o passageiro estaria em cima do trem ou por falta de dinheiro, ou porque o trem estaria lotado. Entrevistas posteriores têm demonstrado, porém, que o surfista podia pagar a passagem e que havia vagas no trem escolhido.

A dificuldade de os mediadores compreenderem o que os membros das classes populares dizem relaciona-se mais à sua postura, a quanto lhes custa aceitar que as pessoas ‘humildes, pobres, moradoras da periferia’ sejam capazes de produzir conhecimento, de organizar e sistematizar pensamentos sobre a sociedade, do que a questões técnicas propriamente, como as lingüísticas, por exemplo.

Parte da compreensão do que se diz também decorre da capacidade dos mediadores para entender quem está falando. Com isso se quer dizer que no interior das classes populares há uma diversidade de grupos (Martins, 1989). Reconhecer este fato passa pela compreensão das suas raízes culturais, seu local de moradia e a relação que mantêm com os grupos que acumulam capital.

Na realidade, esta discussão – que certamente não é nova no campo da educação popular – trata das dificuldades que profissionais e políticos encontram em interpretar as classes populares, e a “crise de interpretação é nossa” (Martins, 1989:111), assim como também na idéia de iniciativa. A questão da iniciativa aponta para a relação profissional/classes populares, e o fato de muitos trabalharem com a perspectiva de que a iniciativa seria parte da tradição dos mediadores. A população falharia neste aspecto, quando se mostra passiva e apática aos olhos dos mediadores (Valla, 1986).

Toda proposta dos sanitaristas pressupõe a previsão como categoria principal, pois a própria idéia de prevenção implica um olhar para o futuro. Contudo, poder-se-ia levantar a hipótese de que estes setores da população conduzem suas vidas com a categoria primordial de provisão. Com isso se quer dizer que a lembrança da fome e das dificuldades de sobrevivência fazem com que o olhar principal se volte para o passado e se preocupe em prover o dia de hoje – uma idéia de acumulação, portanto. Assim, a proposta da previsão estaria em conflito direto com a da provisão.

Na concepção de que os saberes dos profissionais e da população são iguais, pode residir a idéia de que o saber popular copia o dos profissionais. Se a referência para o saber é o profissional, tal postura dificulta a chegada ao saber do outro. Os saberes da população se elaboram sobre a experiência concreta, sobre vivências, distintas daquelas do profissional. O profissional oferece seu saber porque pensa que o da população é insuficiente, e por esta razão, inferior, quando é apenas diferente.

É necessário que o esforço de compreender as condições e experiências de vida, como também a ação política da população, faça-se acompanhar de uma maior clareza acerca das suas representações e visões de mundo. Se não, corre-se o risco de procurar (e não achar) uma suposta identidade, consciência de classe e organização que, na realidade, constituem uma fantasia do mediador (Martins, 1989).

Muitas vezes os mediadores solicitam à população que se manifeste em uma reunião, como prova do seu compromisso com a ‘democracia de classe média’. Mas, uma vez passada a fala popular, procuram voltar “ao assunto em pauta”, entendendo que a fala popular foi uma interrupção necessária, mas sem conteúdo, sem valor.

Para Martins (1989), as muitas dificuldades que pesquisadores, políticos, militantes e profissionais apresentam na compreensão da fala da população podem ser explicadas pelo modo de perceber o tempo. E é o reconhecimento desta percepção temporal das classes populares que permite explicar em parte sua diversidade. O desconhecimento desta diversidade faz com que suas lutas e seu limites não sejam apreciados. O desejo e o incentivo verbal não garantem a suposta unidade das classes populares, mas, sim, a avaliação correta da maneira de compreenderem o mundo: “a prática de cada classe subalterna e de cada grupo

subalterno desvenda apenas um aspecto essencial do processo do capital (...). Há coisas que um camponês, que está sendo expropriado, pode ver, e que um operário não vê. E vice-versa” (Martins, 1989:108).

A atribuição da identidade, consciência e organização, bem como das relações sociais da classe operária às demais classes populares produz uma forte distorção. Quando se utiliza este tipo de avaliação para outros grupos sociais, como, por exemplo, trabalhadores rurais, parece que o processo histórico anda mais devagar para o trabalhador rural.

Pode-se, então, levantar a hipótese de que, conforme Martins nos alerta, as relações com o capital, do trabalhador rural, do operário e do morador de favela ou bairro periférico da grande metrópole (biscateiro, desempregado, subempregado, empregado de serviços) são diferentes.

Esta maneira de ver a questão do tempo parece fundamental, pois, se a percepção de tempo se basear na relação do operário com o grande capital, pode-se ter como resultado o fato de se considerar o trabalhador rural, ou o morador da periferia, como ‘incapaz’ e necessitado de ‘ajuda’ para torná-lo capaz. O grande poder de síntese de Gramsci já havia chamado atenção para o fato de que o elemento intelectual ‘sabe’, mas nem sempre compreende, e muito menos ‘sente’.

Satriani oferece a idéia de que a cultura popular, para se afirmar no mundo do vencedor, utiliza a duplicidade, o duplo código: “o afirmar e o negar, o obedecer e o desobedecer” (Martins, 1989:115); “o ajustamento aos valores dominantes e a sua rejeição; interpretações lúcidas combinam-se com ilusões aparentemente alienadas” (Evers et al., 1985:129); “um inconformismo profundo (...) sob a capa do fatalismo” (Chauí, 1990:70). Um estilo de vida que “se manifesta na linguagem metafórica, na teatralização que põe na boca do outro o que é palavra do sujeito emudecido” (Martins, 1989:115-116).

Martins sugere que a cultura popular “deve ser pensada como (...) conhecimento acumulado, sistematizado, interpretativo e explicativo (...) teoria imediata” (1989:111). Assim, o que parece absurdo para o profissional pode apresentar uma lógica clara para a população.

Ainda que alguns mediadores sejam mais atenciosos e respeitem mais as pessoas pobres da periferia, os muitos anos de uma educação classista e preconceituosa induzem a que o papel de tutor predomine em suas relações com as classes populares.

Um dos eixos desse questionamento é o repasse de informações às classes populares. Há acúmulo de conhecimentos resultantes da pesquisa científica, de um lado, e das experiências de vida, escolarização e lutas políticas dos setores organizados da sociedade civil, de outro (Valla, 1997a). É possível um repasse?

Há apenas transmissor e receptor em mão única, ou a mão é dupla? O que se procura com essa discussão? Conhecer a realidade das classes populares para poder facilitar a transmissão, ou mais do que isso? A questão é facilitar, simpli-

ficar a mensagem, ou permitir a construção de um outro conhecimento, resultado de uma relação das duas partes? Parece necessário completar uma equação, que, freqüentemente, inclui apenas uma das partes do conhecimento (Valla, 1994).

Discutir educação como parte do processo de participação popular diz respeito mais diretamente às idéias de Paulo Freire (1974). O autor define educação como um diálogo entre educadores e educandos, opondo-se, assim, à idéia de repasse de informações dos mediadores às classes populares, entendendo que os dois grupos desempenham, simultaneamente, os dois papéis.

As categorias de atraso e ignorância não se aplicam em termos comparativos; toda sociedade, no passado e atualmente, tem uma pluralidade de sujeitos, mas com inserções diferentes, segundo suas relações com o capital (Starn, 1991).

A busca de um denominador comum para compreender as falas e as ações das classes subalternas resulta em fatos subestimados e em interpretações simplistas. Cada novo movimento, não importa onde aconteça, deve ser visto como singular, como um processo de construção e criação de identidade de grupo. Deste modo, um protesto não seria apenas uma reação às forças externas, mas também um movimento a emergir de um conjunto de circunstâncias singulares e historicamente específicas. Ao mesmo tempo, acompanhar a construção da identidade política de um determinado movimento requer que se evite utilizar categorias preestabelecidas – como hegemonia *versus* contra-hegemonia; revolução *versus* reforma; cooptação *versus* enraizamento nas bases; falsa consciência *versus* compreensão correta –, pois poucas são as experiências em que as possibilidades de transformação radical se fazem visíveis. A maioria dos movimentos tem implicações múltiplas, em que o desafio ao governo se mescla com a admiração pelas autoridades municipais e o desdém pelos burocratas locais. Dificilmente uma manifestação das classes populares é estritamente definida, seja de oposição, seja a serviço do poder e, por essas razões, tem de ser vista como singular e dinâmica, com sua identidade própria (Starn, 1991).

Tanto para os trabalhadores rurais como para setores da população que habitam nas periferias das grandes cidades e com inserção informal no mercado, a resistência cotidiana é um indicador das suas formas de organização. A falsa deferência, a evasão, o trabalho lento são comportamentos que indicam o reconhecimento dos altos custos do protesto aberto. Faz sentido a frase de Gramsci: “a história dos grupos sociais subalternos é necessariamente desagregada e episódica (...)” (apud Martins, 1977:105).

As categorias de apatia e desorganização, atribuídas às classes populares que não fazem parte da sociedade civil de caráter popular, escamoteiam uma realidade que é de fato oposta. Uma grande parte da população dos bairros periféricos e favelas participa de algum tipo de organização (escola de samba, time de futebol, igreja), que, se não demonstra um discurso articulado politicamente, indica, porém, relações coesas e sistemáticas. A própria sobrevivência de grandes

parcelas dessas classes deve-se em grande parte à sua iniciativa de viver. É freqüente a postura de intelectuais e profissionais de que a iniciativa é um atributo deles, mesmo reconhecendo que gostariam que não fosse assim. A imagem de passividade é ilusória e, se não for assim concebida, necessariamente põe a concepção de ação e iniciativa apenas no lado dos mediadores (Valla, 1986).

## *Ampliando a Concepção de Participação Popular*

O impasse nas relações entre governos e as classes populares organizadas não significa que a participação popular não tenha mais sentido no jogo político. Mesmo com atuação reduzida, o Estado continua a concentrar grandes somas de dinheiro público, a ser disputado para melhoria do atendimento de saúde às classes populares.

Tal impasse permite um momento de reflexão sobre as relações entre mediadores e classes populares. As dificuldades dos mediadores em interpretar a fala e os caminhos das classes populares pode contribuir para que sejam elaborados cursos de capacitação mais dialógicos, que valorizem o saber dos conselheiros pertencentes às classes populares. As iniciativas dos movimentos populares, em alguns municípios, de criar o Fórum Popular de Saúde merecem mais atenção por parte dos pesquisadores, pois tratam de problemas relativos à representatividade dos usuários ou à manipulação de conselheiros, que se aliam a secretarias de Saúde contra os interesses da maioria da população.

Justamente em virtude das contradições e limitações da democracia representativa no interior dos conselhos, é necessário reativar as vantagens da democracia direta ou participativa, fazendo com que os protestos dos usuários voltem a ocorrer nas ruas, em frente a hospitais e outras unidades de saúde, sem abrir mão dos espaços já conquistados pelos conselhos.

Quando se acrescenta a discussão dos problemas de compreensão das classes populares pelos mediadores à avaliação da conjuntura, o resultado pode indicar a necessidade de uma nova abordagem da participação popular. Ao lado da perspectiva do vácuo do Estado, ergue-se a hipótese de que o Estado não seria o único ponto de referência para o desenvolvimento de práticas de participação popular. É possível que outras formas já estejam sendo construídas por grupos sociais pertencentes às classes populares. O desemprego estrutural, o trabalho precário e a conseqüente queda da arrecadação de impostos apontam para os problemas de acesso aos serviços e da capacidade resolutiva dos serviços. De acordo com Chauí (1990), é bem provável que as classes populares tenham uma enorme lucidez sobre a própria situação social e que esta lucidez indique poucas esperanças de uma melhoria significativa à vista.

Em todos os países do mundo industrializado e em muitos dos países em desenvolvimento – e neste caso o Brasil é um exemplo ímpar –, houve uma ênfase à privatização da assistência médica, juntamente com sua especialização e ‘tecnificação’, resultando em uma medicina menos humana e uma vida mais medicalizada (Cox, 1995; Luz, 1996). Luz (1996) chama atenção para a insatisfação de parcelas de todas as camadas sociais do Brasil com os serviços de saúde. Enquanto as classes médias buscam soluções, por exemplo, na homeopatia, na meditação, no *yoga*, nos cristais e florais, cabe perguntar o que significa o extraordinário crescimento da presença das classes populares nas igrejas de todas as religiões, especialmente nas evangélicas e pentecostais (Barros & Silva, 1995; Mariz & Machado, 1994; Valla, 1997b). Machado (1994) observa que a falta de apoio institucional, nesta época de mudanças sociais intensas, permite que essas igrejas ofereçam um “potencial racionalizador”, isto é, um sentido para a vida. Mariz, por sua vez, comenta a frágil presença dos partidos políticos, associações e do próprio Estado de bem-estar entre os pobres, de modo que as religiões oferecem “alguns grupos de suporte alternativos (...) e criam motivações para resistir à pobreza” (1994:30).

Que alguns líderes religiosos procurem utilizar suas igrejas como forma de enriquecer ou de angariar votos para seus candidatos não parece constituir uma explicação satisfatória para tanta demanda por parte da população. Há que se procurar uma explicação que relativize a participação dos pastores: possivelmente no que Finkler (1985:84) chama de “símbolos emocionalmente densos que sejam derivados da experiência coletiva daqueles que sofrem”. Citando o estudo deste autor sobre os quinhentos centros espiritualistas e cinco milhões de fiéis no México –, Fernandes (1994:76) comenta o sucesso das “curas espirituais (...) com sofrimentos crônicos de uma forma que a biomedicina não é capaz de igualar (...) atenuam a dor, quando não a eliminam e ajudam as vítimas do sofrimento a tornar as suas vidas mais toleráveis e significativas”.

Cabe, aqui, estabelecer uma relação com a teoria do apoio social. Segundo esta proposta, os problemas sociais não atingem da mesma forma todas as pessoas afetadas. Estudos têm demonstrado que os apoios disponíveis por parte de determinadas organizações sociais podem proteger contra o aparecimento de doenças, oferecendo melhorias de saúde física, mental e emocional (Cassell, 1974). Para entender esse fenômeno, criou-se a noção de *empowerment*, isto é, um processo pelo qual indivíduos, grupos sociais e organizações adquirem maior controle sobre os próprios destinos (Minkler, 1985).

Em momentos de muita tensão, o apoio social contribui para manter a saúde. Desempenha uma função mediadora, permitindo que as pessoas contornem a possibilidade de adoecer em consequência de determinados acontecimentos – por exemplo, a morte de alguém da família, a perda da capacidade de

trabalhar, ou um despejo da moradia onde se residia há muitos anos. Ao se propor a questão do apoio social, não se busca apenas uma solução pontual para os chamados excluídos, mas se inclui a pergunta: tal proposta não merece ser considerada pelos próprios méritos? Se o apoio social oferece a possibilidade de se realizar a prevenção por meio da solidariedade e do apoio mútuo, também permite a discussão sobre o controle do destino dos grupos sociais e a autonomia das pessoas ante a hegemonia médica, graças à ‘nova’ concepção do homem como uma unidade (Tognoni, 1991; Valla, 1996).

Aliando-se estas considerações às de Luz – para quem as “classes populares mantiveram sobre as questões envolvendo a saúde uma cosmovisão próxima da *tradicional*, na medida em que (...) não separam o homem da natureza, o corpo da alma” (1996:275) (grifo da autora) –, é possível que se chegue a conclusões inesperadas. Vasconcellos (1997) comenta que esta aparente alienação das classes populares pode estar apontando para dimensões da existência coerentes com as preocupações do movimento holístico, pois significam a busca de formas de organização social, de vivências mais profundas, de valores como solidariedade, apoio mútuo, controle autônomo da própria vida, prazer e espiritualidade. Ao invés de alienação, pode-se estar assistindo a um movimento de bases de reconstrução social, menos centrado na transformação da estrutura política do aparelho de Estado e mais voltado para o fortalecimento das redes de solidariedade da sociedade civil.

## Conclusão

A dramaticidade da nova conjuntura revela-se mediante os aparentes impasses de negociações entre governos e organizações populares, no tocante às reivindicações mais básicas de saúde. A perplexidade dos mediadores pode estar indicando a necessidade de se olhar e ver as classes populares por meio de outras categorias, como intensidade, vácuo do Estado, desemprego estrutural e solidariedade.

A pouca confiança das classes populares na eficácia dos políticos e da política, juntamente com um mercado de trabalho estreito, pode estar assinalando para os mediadores a necessidade de descobrir outras formas de participação popular. É provável que a descoberta, por alguns pesquisadores e/ou mediadores, de amplas redes de apoio mútuo entre as classes populares, bem como formas de solidariedade que coincidem com a busca de sobrevivência, consistam, na realidade, em caminhos que as classes populares vêm trilhando há muito tempo. Possivelmente, os mediadores no campo da saúde estejam diante de um novo desafio: como ler e compreender as falas e movimentos das classes populares como manifestações de participação popular, sem abrir mão de todo o trabalho construído em torno do SUS, e, em particular, dos conselhos de Saúde. No espí-

rito dialógico proposto por Paulo Freire, e pela afirmação de Martins (1989:110) de que “a crise de compreensão é nossa”, talvez se faça necessária uma nova disponibilidade dos mediadores com relação às classes populares: para compreender as implicações destas manifestações de solidariedade e apoio mútuo como formas de organização popular e, ao mesmo tempo, procurar descobrir as possíveis contribuições destas iniciativas para o SUS e os conselhos de Saúde.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, A. L. *Por um tema menor: democracia e participação ativa (o medo e a luta produzindo relações democráticas na escola pública)*, 1995. Dissertação de Mestrado, Niterói, RJ, Universidade Federal Fluminense.
- BARROS e SILVA, F. Pesquisadora vê democracia religiosa. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 dez. 1995, p. 1-6.
- CASSELL, E. J. An epidemiological perspective of psychosocial factors in disease etiology. *American Journal of Medicine*, 64:1040-1043, 1974.
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Cortez, 1990.
- COX, H. *Fire from Heaven: the rise of pentecostal spirituality and the reshaping of religion in the twenty-first century*. Nova York: Addison-Wesley, 1995.
- CUNHA, M. B. *Parque proletário de Grotão e outras moradas: saber e história nas favelas da Penha*, 1995. Dissertação de Mestrado, Niterói: Instituto de Educação, Universidade Federal Fluminense.
- EVERS, T.; MULLER-PLANTENBERG, C. & SPESSART, S. Movimentos de bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina. In: MOISÉS, J. A. (Org.). *Cidade, Povo e Poder*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FERNANDES, R. C. *Privado Porém Público, o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FINKLER, K. *Spiritualist Healers in Mexico: successes and failures of alternative therapeutics*. Nova York: Praeger, 1985.
- GENRO, T. O enigma do México. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 fev. 1996, p. 1-3.
- LUZ, M. T. *A Arte de Curar versus a Ciência das Doenças*. São Paulo: Dynamis, 1996.
- MARIZ, C. L. & MACHADO, M. D. C. Pentecostalismo e a redefinição do feminino. In: LANDIM, L. (Org.). *Pentecostes e Nova Era: fronteiras, passagens*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Religião (Iser), 1994. (Série Religião e Sociedade, 17).
- MARTINS, J. S. *Caminhando no Chão da Noite*. São Paulo: Hucitec, 1989.
- MINKLER, M. Building supportive ties and sense of community among the inner-city elderly: the Tenderloin Outreach Project. *Health Educational Quarterly*, 12:303-314, 1985.
- MOISÉS, J. A. O Estado, contradições urbanas e movimentos sociais. In: MOISÉS, J. A. (Org.). *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- NUNES, E. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 17:75-92, 1989.
- RODRIGUES, F. Dívida de vinte e dois estados supera receita. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 11 jan. 1998, p. 1-6.
- RODRIGUES, J. C. *Ensaio em Antropologia do Poder*. Rio de Janeiro: Terra Nova, 1992.

- SAIDÓN, O. As loucas da Praça de Maio: carência ou intensidade? *Tortura Nunca Mais, Boletim Informativo do Grupo Tortura Nunca Mais/RJ*, 3:8, 1991.
- SERULNIKOV, S. When looting becomes a right: urban poverty and food riots in Argentina. *Latin American Perspectives*, 21:69-81, 1994.
- STARN, O. *Reflexiones sobre Rondas Campesinas, Protesto Rural e Nuevos Movimientos Sociales*. Lima: IEP, 1991.
- TOGNONI, G. Epidemiologia comunitária. *Salud Comunitaria*, 1:3-9, 1991.
- VALLA, V. V. *Educação e Favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985*. Petrópolis: Vozes/Abrasco, 1986.
- VALLA, V. V. Nova ordem mundial e condições de vida no Brasil: modificando as relações entre sociedade civil e educação popular. *Educação e Realidade*, 19:23-39, 1994.
- VALLA, V. V. Movimentos sociais, educação popular e intelectuais: entre algumas questões metodológicas. XVIII Reunião Anual de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped). Caxambu, 1995.
- VALLA, V. V. A crise de interpretação é nossa: procurando compreender a fala das classes populares. *Educação e Realidade*, 21:77-190, 1996.
- VALLA, V. V. Educação popular e saúde: a religiosidade popular como expressão do apoio social. XX Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped). Caxambu, 1997a.
- VALLA, V. V. A construção desigual do conhecimento e o controle social dos serviços de educação e saúde. In: VALLA, V. V. & STOTZ, E. N. (Orgs.) *Participação Popular, Educação e Saúde. teoria e prática*. 2.ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997b.
- VALLA, V. V.; ASSIS, M. & CARVALHO, M. *Participação Popular e os Serviços de Saúde: o controle social como exercício da cidadania*. Rio de Janeiro: Pares/Ensp/Fiocruz, 1993.
- VALLA, V. V. & STOTZ, E. N. *Participação Popular e Saúde*. 2.ed. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e Centro de Estudos e Pesquisas da Leopoldina (CEPEL), 1991.
- VALLA, V. V. & STOTZ, E. N. *Educação, Saúde e Cidadania*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- VALLA, V. V. & STOTZ, E. N. (Orgs.) *Participação Popular, Educação e Saúde: teoria e prática*. 2.ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.
- VASCONCELLOS, E. M. Comentários. (ao artigo "Apoio social e saúde: buscando compreender a fala das classes populares" de V. V. Valla). In: VORRABER, M. (Org.) *Educação Popular Hoje*. São Paulo: Ed. Loyola, 1998.
- WERNER, S. A. *Participação social em saúde: a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Niterói*, 1994. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro.