

Os conselhos de saúde no contexto da transição democrática: um estudo de caso

Ivone Maria Ferreira da Silva * *

Democracia e transição democrática no Brasil: conceito e história.

O que faz com que as propostas democratizantes em curso na política de saúde e na política mais geral do Estado brasileiro não se consolidem em um novo modelo de fazer saúde e política? Por que as dificuldades de implantação do Sistema Único de Saúde em seus princípios democratizantes? Com estas questões pretendemos fazer algumas considerações teóricas que possam elucidar o nosso objeto de pesquisa. Dessa forma, consideramos importante discutir o conceito de democracia e a transição democrática no Brasil, na década de 80.

* Este artigo é parte da dissertação de mestrado intitulada “A democratização da Política de Saúde em Cuiabá: estudo do Conselho Municipal de Saúde gestão 93/95, apresentada à PUC/SP em agosto de 1996.

* Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso.

O conceito.

Dada a profundidade do tema e a já vasta literatura produzida sobre democracia, detemo-nos a fazer uma abordagem inicial do conceito, no sentido de situar a questão da democracia como pano de fundo para as reflexões sobre o real poder político dos conselhos de saúde, objeto da nossa pesquisa no mestrado. Nesta perspectiva buscamos o conceito na sua origem clássica (grega), que significa povo no poder ou poder pelo povo, se assim o quisermos.

Quanto a sua natureza política, Costa (1989) define democracia enquanto uma forma de organização social e política, historicamente determinada, que surge na Grécia Antiga como mecanismo de unificação dos povos gregos formados por diferentes línguas e etnias, resultado de intenso processo migratório. Essas diferenças permaneceram entre os povos que habitavam a Península balcânica. Portanto, a democracia grega reflete apenas um momento da história desses povos. Lembra ainda que na democracia grega eram excluídos da categoria cidadão: os escravos, os servos, as mulheres, os pastores e os estrangeiros. *“Justamente por serem poucos os cidadãos, e, portanto, o número de pessoas nas assembleias populares, a votação dos “projetos” era direta. Cada membro expressava oralmente suas idéias e levantava a mão para a contagem dos votos” (Costa,1989:21).* Tal seletividade na participação popular não descaracterizou, segundo a autora, os objetivos mais gerais da democracia ateniense.

Nessa mesma linha de discussão, ou seja, de reinterpretação histórica da democracia, Finley (1988) considera que os gregos não descobriram só a democracia, mas toda a arte de fazer política, onde os cidadãos aprenderam a discutir publicamente seus interesses coletivos e a obedecer às decisões emanadas das assembleias como: *“...condição necessária a uma existência social organizada. [...] Os gregos - e isso ninguém poderá contestar - foram os primeiros a*

pensar sistematicamente sobre política, a observar, descrever e, finalmente, formular teorias políticas” (Finley,1988:27). A experiência democrática grega foi tão decisiva que aqueles teóricos contemporâneos que se dizem antidemocráticos, a ela fazem referência, mesmo que seja para rejeitá-la como forma de governo.

Finley preocupa-se com a possibilidade de redução do valor da democracia, a partir desse tipo de observação - em que apenas 10% da população votava nas assembleias atenienses - que tende a colocar a inviabilidade da democracia para o mundo moderno. Um dos argumentos desta crítica trata da complexidade burocrática do estado, colocando a necessidade do conhecimento técnico em detrimento da ação política. Significaria dizer que o mundo moderno precisa mais de burocratas para fazer a máquina governamental funcionar do que do povo decidindo sobre o como e o que fazer com esta mesma máquina. Ou ainda, que a democracia antiga dispensava este tipo de conhecimento. Diz o autor que tanto isso não é verdade, que Atenas tinha também, em menor proporção, seu corpo de técnicos, especialmente os militares, mas a decisão final se fazia pela ação política do cidadão nas assembleias populares. Hoje, isso seria impossível por outras razões mais de natureza estrutural.

Quanto ao segundo argumento - a dicotomia entre elite e escravos - acima apontada por Costa, diz o autor que o fato de Atenas ter sido uma cidade de escravos, onde apenas pequena parcela da sua população era considerada cidadão, não quer dizer que o regime por ela proposto não atingisse os interesses gerais.

Interessou-nos, contudo, na brevidade desse resgate, mostrar a democracia como uma lição do passado, seus mecanismos de organização política e social, deixando entrever um componente educativo no processo democrático, à medida que todo cidadão aprendia participando das decisões políticas em Atenas, e o autor ilustra esta prática no texto que segue:

“[...] Um jovem se educava comparecendo às assembléias; ele aprendia, não necessariamente, o tamanho da Ilha da Sicília (uma questão puramente técnica [...]) mas, as questões políticas que Atenas enfrentava, as escolhas, os debates e aprendia a avaliar os homens que se apresentavam como políticos atuantes, como líderes[...]” (Finley,1988:42).

No nosso entendimento, a defesa da participação social na reforma da saúde está relacionada com esse componente educativo presente no modelo democrático, à medida que os usuários passam a ter espaço de discussão, de aprendizado e de decisão nos Conselhos de Saúde e, neste sentido, somos levados a pensar que do conceito histórico de democracia ficaram alguns princípios que sofrem adaptações ou mesmo modificações, conforme o projeto político em curso. Da democracia clássica, tem-se apenas a idéia. Daí a banalização do conceito ou suas adjetivações: representativa, direta, substantiva, verdadeira, formal, liberal-burguesa, socialista, etc. Todavia, as mudanças do conceito de democracia não serão objeto de análise nos limites deste trabalho.

A história:

Vale a pena iniciarmos a discussão pela América Latina, antes de entrarmos na transição democrática brasileira, visto que se constitui no cenário mais próximo das lutas pela democratização nos anos 80.¹

Boron (1994) descreve este cenário como sendo o resultado dos regimes ditatoriais implantados em vários países, incluindo o Brasil, que busca reconquistar as liberdades políticas, especialmente,

¹ O autor analisa a democracia na América Latina dos anos 80 como o berço de “todo messianismo e o desespero gerado pelas ditaduras”. A necessidade de fugir das ditaduras leva os países a cair, sem crítica, nos braços da democracia, salvo raras exceções: Chile, de Allende, e Cuba, de Fidel, por exemplo.

na década de 80. Reafirma a opinião de outros autores, sobre o abuso do conceito de democracia e sua conseqüente banalização, onde, na maioria dos casos, seus defensores não têm claro que a democracia pode responder a diferentes projetos. Nesse sentido, a democracia transformou-se num *“dogma para os diferentes atores políticos, incluindo importantes setores da esquerda Latino-Americana”* (Boron, 1994: 7).

Ressalta que a democracia tem provocado, ao longo da história, todo tipo de paixão e tem levado diversas sociedades às revoluções e contra-revoluções. Segundo o autor, trata-se de uma visão *minimalista*² da democracia, que pouco tem a ver com a concepção legada de Platão até Marx.

Para Boron, a recuperação da democracia na América Latina, deve repousar em duas exigências: por um lado, um conjunto de regras certas do jogo, por outro, que a democracia deva conter uma definição de boa sociedade que finalize no socialismo. Estas postulações, por sua vez, repousam em novas condições:

“[...] a igualdade concreta dos produtores e a liberdade efetiva dos cidadãos dos quais derivam não só a imagem de uma ‘utopia positiva’ mas, também, uma proposta de reforma social que suprima as flagrantes injustiças do capitalismo e oriente os agentes sociais da transformação nos traiçoeiros labirintos da conjuntura. Só por essa via se poderá reconciliar, pelo menos parcialmente, e, por enquanto, a cidadania política abstrata da democracia burguesa com a descidadania social concreta que caracteriza as sociedades capitalistas” (Boron, 1994: 9).

Porém na sua defesa da democracia, o autor também alerta para a necessidade de se ter claro o modelo de democracia, que se

² Quanto à visão minimalista, Boron critica as teorias de Schumpeter que “[...] reduz democracia a uma questão de método, dissociado completamente dos fins, valores e interesses que animam a luta dos atores coletivos - a expensas das formulações clássicas, nas quais a democracia é tanto um método quanto uma condição da sociedade civil” (Boron, 1994: 8).

defende já que uma democracia verdadeira é inviável na América Latina. Chama atenção para os riscos do politicismo, para o qual a democracia seria objeto apenas da ação das instituições a partir de um regime de representação no governo; ainda deve-se evitar a cisão entre política e economia, considerando a democracia apenas como um valor de uso da autoridade pública.

Queremos ressaltar ainda, o que o autor denominou como o “auge democratizador” em curso na América Latina, em função dos intelectuais e estudiosos que abandonaram as reflexões de natureza estrutural, ligadas ao funcionamento do capitalismo e da estrutura de classes, como a extrema pobreza, a marginalidade social e a decadência urbana e regional, *“para falar de temas mais óbvios”* (Boron, 1994:11), achando que com isto estavam deixando de ser “economicistas”.

Nesse sentido, a redemocratização da América Latina passou a enfocar apenas os problemas de natureza política em detrimento dos problemas econômicos e sociais, o que tem propiciado, a nosso ver, uma convivência natural entre liberdade política e exclusão social. Segundo Boron, essa combinação é perigosa, pois a verdadeira democracia não convive com extremos: *“Quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia”* (Boron, 1994:13).

Toledo (1994), discutindo os projetos da esquerda na atual conjuntura, adverte-nos para qual democracia está orientada a luta política no Brasil, resgatando que, nos anos 60, a esquerda *“[...]estava mobilizada em torno das reformas sociais, do nacional - desenvolvimento do socialismo e da revolução”* (Toledo, 1994: 27). A questão democrática aparecia como uma questão subordinada ou com uma importância secundária na luta política e ideológica daqueles tempos, já que não se podia ter a crença ingênua de que o capitalismo fosse permitir conquistas amplas por parte dos trabalhadores. Para os marxistas, não havia democracia política sem

fazê-la, também, no campo econômico e social, e o capitalismo só faz concessões no campo da participação política e mediante mecanismos por ele controlados.

A partir dos anos 70, segundo o autor, o quadro teórico sofre uma inversão, que passa a ser justificado pelos últimos acontecimentos históricos (crise do ‘socialismo real’ e implantação dos regimes militares), conduzindo as elites dominantes, o aparelho de Estado e parte da esquerda a lançar mão da idéia da democracia com objetivos distintos: para os primeiros, a democracia é pensada como amortecedor dos problemas gerados pela ditadura; para a esquerda, a escolha democrática justifica-se pela necessidade de pôr fim ao regime militar, resgatando especialmente as liberdades individuais, e, para justificar o esgotamento do projeto socialista no mundo. Falar em socialismo virou coisa do passado, e a democracia passou a fazer parte da agenda política, não só no Brasil, mas em vários países da América Latina, vítimas dos regimes ditatoriais. No nosso entendimento, tais posturas remetem à defesa do “capitalismo com democracia”, diferentemente do que se defendia no passado, que era o “socialismo democrático.”

Segundo Toledo, nos anos 80, a esquerda identificada com a democracia, passa a assumir-se como “moderna”, abandonando o projeto revolucionário. Para exemplificar tal postura, o autor refere-se a dois intelectuais que expressam esse “pensamento moderno” da esquerda brasileira: Francisco Weffort e Carlos Nelson Coutinho que, salvo algumas diferenças, defendem a democracia como uma possibilidade de conquista da hegemonia pelos trabalhadores e como um valor universal.³ Resta esclarecer que estes autores foram

³ “Os ensaios de Carlos Nelson Coutinho - “A Democracia Como um Valor Universal” estaria na origem das postulações da esquerda “moderna” no Brasil. Posteriormente, Por que Democracia? de Francisco Weffort, contribuiu igualmente para a difusão das teses mais representativas desse setor da esquerda, sobre o valor e o significado da democracia no capitalismo contemporâneo” (Toledo, 1994:29).

fortemente influenciados pela teoria gramsciana de Estado ampliado, introduzida no debate acadêmico brasileiro nos anos 70.

Coutinho (1980) argumenta que o marxismo sempre valorizou o tema da democracia e considera reducionismo caracterizar a democracia como um valor tipicamente burguês. A democracia, historicamente, é um valor universal. Para comprovar esta premissa - que não é sua - recorre ao discurso de Enrico Berlinguer pronunciado em Moscou em 1977, por ocasião do 60º aniversário da revolução de Outubro: “[...] *A democracia é hoje não mais o terreno no qual o adversário de classe é obrigado a retroceder mas, é também, o valor historicamente universal sobre o qual fundar uma original sociedade socialista [...]*” (Coutinho, 1980:20).

É preciso considerar que o apelo à democracia colocado pelo autor, tinha como fundamento a luta pelo fim do regime de exceção - através da unidade entre as diferentes correntes políticas - com objetivo de reconquistar as liberdades individuais reprimidas pela ditadura, e, nesse sentido, o autor critica a visão “estreita, instrumental e taticista de certos setores da esquerda” que não queriam enxergar a democracia como um valor estratégico para a conquista do socialismo.

Para Weffort (1992), é preciso articular liberdade política com igualdade social. Mesmo diante das conquistas constitucionais dos anos 80, esta lacuna permanece, para as questões sociais que “foram acrescidas de forma marginal”, no texto constitucional de 1988. O autor acrescenta que estas questões aparecem ainda de forma corporativista, resultado de pressões de grupos e movimentos “incapazes de propôr uma nova visão de comunidade nacional.” Demonstra preocupação com aqueles setores desorganizados que não estão integrados institucionalmente, que se constituem a grande massa de cidadãos pobres do campo e da cidade numa estatística que estima 52,4 milhões de brasileiros (Weffort, 1992: 18).

No processo de transição em curso, a questão social deverá ser objeto de preocupação por parte dos governantes com vista a resolvê-la. Mesmo diante destas análises, o autor acredita que, a conquista da democracia política pode conduzir as classes populares à direção ideológica e cultural sobre o conjunto do Estado e da sociedade civil.

Fazendo a crítica destas postulações, em que a democracia é pensada como um valor geral, Toledo considera que esta perde sua origem de classe e deixar de ser definida como um valor burguês, passa a ser vista como uma possibilidade histórica de realização de uma democracia proletária.

Após discutir um pouco mais sobre o novo pensamento da esquerda, Toledo faz uma pergunta que, também, é a nossa: nas modernas democracias, os aparelhos estão abertos e acessíveis às classes subalternas, mesmo concebendo tais aparelhos - no caso, as agências públicas - como espaços contraditórios e de correlação de força? Mesmo respondendo, afirmativamente, o autor propõe: “[...] *que não se deve perder de vista a questão dos limites e do alcance dessa luta dentro desses aparelhos*” (Toledo, 1994: 32).

Sobre esta questão, Coutinho se posiciona da seguinte maneira: A democracia é um valor estratégico e permanente para o socialismo, “[...] *na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade*”. Para que se cumpra o desejo dos trabalhadores de se substituir a velha máquina estatal pela nova sociedade, a democracia não deve significar a mera continuação da democracia liberal burguesa, e, para isto, propõe o seguinte:

“[...] a criação de novos institutos políticos que não existem, ou existem apenas embrionariamente, na democracia liberal clássica e ainda as mudanças de funções dos velhos institutos liberais [...] quando falo em novos institutos estou me referindo aos mecanismos de representação direta das massas populares (partidos de massa,

Movimentos sociais e educação

sindicatos, associações profissionais, comitês de empresa e de bairros, etc)” (Coutinho,1980:25).

Trazendo a discussão da democracia para a nossa realidade, Vieira (1992) referindo-se ao Estado de Direito no Brasil, define a democracia como o resultado da luta pela liberdade contra a autoridade. A nosso ver, esta não tem sido uma luta fácil, se se levar em consideração como vem se construindo a democratização da sociedade brasileira.

Para a discussão da ditadura e da transição democrática no Brasil, em sua primeira fase⁴, tomamos como referência a leitura de Florestan Fernandes, mesmo sabendo que hoje suas críticas podem ser relativadas mediante novas condições políticas que garantem, pelo menos no plano jurídico institucional, a defesa da democracia e do Estado de Direito.

Segundo Fernandes (1986), a ditadura instalada em abril de 64 e que se auto-denominou “revolução”, na verdade, visou impedir a revolução social em curso, já que esta poderia impedir o avanço do capitalismo monopolista em curso.

Posteriormente, na transição para o Estado de Direito nos anos 80, a ‘Nova República’ resultou das crises da ditadura impossibilitada de levar seu projeto a frente, pressionada pelo movimento sindical e popular. As mudanças ocorridas com o desarmamento do poder - retirada dos militares do comando político do país - se deram a partir de alianças com os civis, configurando o denominado “pacto de elites”.⁵

⁴ A transição democrática no Brasil responde a momentos diversos: 74/79: presença ainda muito forte dos militares na cena política, exercendo seu poder repressivo (Riocentro); 79/85: crescimento da sociedade civil e um vertiginoso aumento das mobilizações populares e sindicais (diretas-já em 84), apontando para uma transição negociada; 1985/88: Colégio Eleitoral, Assembléia Nacional Constituinte, eleições diretas para presidente (Gerschman, 1995).

Movimentos sociais e educação

Os objetivos da redemocratização do país, naquele contexto, eram portanto: manter a integridade da “revolução” resgatando seu componente “democrático”, desarmar o braço militar, mas mantê-lo na retaguarda; estabelecer “alianças democráticas” com os liberais e rearticular o braço civil para uma nova composição política. Sob este prisma, a ditadura não seria desmantelada, mas serviria de guia a uma redemocratização “*‘sui generi’ que sairia das entranhas do regime como sangue do seu sangue*” (Fernandes, 1986:19).

Toda essa arquitetura foi coroada no Colégio Eleitoral, contra a “emenda Dante de Oliveira” que propunha eleições diretas para presidente. Eleito Tancredo Neves como presidente de forma indireta, impossibilitado de assumir o poder em virtude de sua morte, assume o vice presidente José Sarney, que traz em sua bagagem o discurso de modernização e de mudança, mas, segundo Florestan, seu governo já nasce “impotente e insuficiente”, sendo, também, um meio de garantir uma “transição política lenta, gradual e segura” (Fernandes, 1986).

Sob o nome de “Nova República”, instalou-se um governo que fortaleceu a dependência do capital nacional e estrangeiro, manietado por uma elite que não pretendia correr os “riscos” com uma democracia de verdade. O “Pacto de Elites”, assim denominado pelo autor, buscou uma transição moderada e sem sobressaltos, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais (sindicatos operários, movimentos populares, partidos de oposição, setores de esquerda da Igreja, etc.) permaneciam agitados. Isto colocou o governo “entre a cruz e a espada”, já que não tinha uma política própria para conduzir o processo de democratização.

Estas análises realizadas por Florestan em 1986, no âmago dos processos acima referidos, são importantes para se entender a complexidade da relação entre o Estado capitalista brasileiro e o

⁵ Quanto ao Estado brasileiro pós-64, apontamos algumas questões sobre o processo de desenvolvimento econômico, político e social, ocorrido neste período, na Parte I deste trabalho.

processo de democratização política que se vem consolidando nos últimos dez anos no Brasil.

Fazendo a relação da democratização com o nosso objeto de estudo, tomamos como referência Gerschman (1995), que, ao discutir democracia, está tentando compreender os limites da Reforma Sanitária Brasileira e, o que ela denominou de “democracia inconclusa”. Por quê? Partindo das mesmas análises que fizemos sobre os problemas que estão na raiz da consolidação democrática, isto é, a forma pactuada que foi a saída da ditadura nos anos 70, ou a implantação da “República de Sarney” nos anos 80, a autora vai além de nossas reflexões, apontando as lacunas deste processo democrático, quais sejam: a situação de miséria em que se encontrava a população brasileira, que a leva criar “governos paralelos”, como forma de resistência social; a inviabilidade de reformas substantivas como é o caso da Reforma Sanitária e as dificuldades de se lidar com a diversidade dos interesses em jogo. Estas questões levantadas por Gerschman conduzem a uma reflexão semelhante a de Boron, ou seja, a impossibilidade de se garantir as regras do jogo e a própria estabilidade do regime democrático, mediante “a convivência pacífica dos extremos”: a riqueza de poucos e a miséria da maioria. Para a autora, a viabilidade da consolidação da democracia dar-se-á quando:

“a). comportamentos políticos democráticos tenham sido internalizados com antecedência pelos atores políticos; b). exista consenso entre os atores políticos a respeito do fato de que a diversidade de interesses presentes na sociedade impõe, de uma parte, substituir a satisfação imediata dos interesses próprios por interesses de caráter coletivo. A condição de possibilidade da afirmação anterior seria dada pelo consentimento tácito dos atores sociais de que a democracia garantiria a satisfação em um momento posterior dos próprios interesses. Estas duas pré-condições não são.”

dadas e, no caso do Brasil, elas são praticamente inexistentes” [grifo nosso] (Gerschman, 1995: 26).

Esta leitura realista da perspectiva democrática no Brasil não invalida o fato de que alguns mecanismos conquistados pela Constituição de 88 - como a regulamentação do Sistema Único de Saúde, por exemplo - não devam ser considerados como uma conquista democrática. É certa para setores do movimento sanitário brasileiro a necessidade de fazer valer na prática tais conquistas. Luz (1994) por exemplo, coloca a década de 80 como um período com ganhos no plano político, “[...] a partir do esforço da sociedade brasileira em criar um estado verdadeiramente democrático, após duas décadas de ditadura” (Luz, 1994: 132)

O que está colocado hoje para a consolidação democrática brasileira, no conjunto das várias políticas sociais são as estratégias conselhistas pensadas como mecanismos democratizadores, a partir de uma redefinição dos movimentos sociais populares e sindicais, que assumem um caráter de negociação política frente a conjuntura neoliberal dos anos 80.

Os Conselhos de Saúde em debate:

Uma primeira contribuição para compreender o real papel dos Conselhos de Saúde no Brasil encontra-se no texto de Cardoso (1994), que analisa a erosão do campo popular com crise dos

movimentos sociais, antes “reificado e essencialista”, colocando as novas alternativas para a participação política.

Analisando a trajetória dos movimentos sociais no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, a autora, afirma que a democratização da sociedade modificou o papel do Estado frente às políticas públicas no enfrentamento das questões sociais, abrindo espaço para a participação popular nas agências públicas “criando e aceitando a

idéia dos conselhos como modelo de participação, oriundos dos movimentos”, que permitiu viabilizar uma nova relação entre os movimentos e as agências públicas. Assim como Cohn, a autora não considera que tal mudança significou um “mergulho” dos movimentos para dentro do Estado, mas, no limite, permitiu a constituição de novos espaços que podem alterar a condução e o gerenciamento das políticas públicas:

“Todos os conselhos enfrentaram mil problemas, e hoje eu tenho dúvidas, inclusive, sobre a eficácia dessa fórmula em qualquer área, pois vimos que a democracia é algo difícil, que a cada mudança de gestão é preciso começar tudo de novo. Há portanto, uma série de dificuldades específicas que vem do próprio sistema político” [grifo nosso] (Cardoso, 1994:97).

Esta citação vem de encontro com a nossa idéia de que os avanços e recuos dos Conselhos de Saúde, no Brasil, circunscrevem-se nos problemas de natureza conjuntural, quando admite que os avanços políticos conquistados pelos mecanismos de participação popular, estão historicamente submetidos à vontade política.

Doimo (1995), faz uma descrição das conquistas no campo político nos anos 80, com a definição dos direitos sociais e os dispositivos de democracia direta, na Constituição de 88, as emendas populares, a Reforma Urbana, e **o SUS com os conselhos gestores nos três níveis**. Refere-se ainda ao MNMMR que conquistou o Estatuto do Direito da Criança e do Adolescente, em fase de implementação em todo o país, observando que *“a guinada conselhistas dos movimentos de ação direta significou a institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas tendo em vista a disponibilidade de recursos orçamentários”* (Doimo, 1995:217.) Cita outros exemplos dessa reorientação: orçamento participativo, relação entre os movimentos sociais e as políticas sociais como: saúde, moradia, movimentos de meninos de ruas, entre outros.

Nesta perspectiva, a luta política volta-se para a via da institucionalidade e para a reforma do Estado. Destaca Francisco Weffort que, ao propor o enfrentamento da ditadura via organização da sociedade civil, ajuda a recuperar e legitimar a capacidade ativa das classes populares e, por sua vez, *“a importância da atuação político-institucional, fortalecendo a democracia política”* (Doimo, 1995: 203).

Cohn (1994), analisando a descentralização do sistema de saúde, como resultante da reforma sanitária e da transição democrática brasileira, considera que esse processo é o resultado de lutas travadas pelo setores progressistas que objetivam a *“criação de novos espaços institucionais de participação com poder deliberativo, como estratégia política de ampliar, no espectro social, as oportunidades de acesso ao poder”* (Cohn, 1994:5).

Todavia, a autora aponta aspectos que, de certa forma, explicam os limites impostos ao processo de democratização na saúde, quando diz que a descentralização - que a nosso ver implica participação - se depara com graves obstáculos de natureza política e financeira oriundos da crise fiscal do Estado, impondo sobre as políticas sociais a lógica econômica. Esta é a lógica neoliberal que vem se impondo como um modelo de regulação do mercado sobre o Estado, reduzindo-o, segundo alguns analistas políticos, à condição de Estado Mínimo, onde as políticas sociais tornam-se mera questão de retórica no discurso oficial.

No caso da saúde, a autora trabalha com dados que demonstram uma inércia nos investimentos, no período entre 1980 a 1990, *“significando recursos insuficientes para financiar a universalização equitativa no acesso à saúde”*, levando a uma racionalidade econômica que ameaça a descentralização e a perspectiva democratizante na saúde.

Referindo-se a O'Donnell, lembra que no plano macro estrutural, estamos vivenciando um processo de “atomização da

sociedade brasileira”, contribuindo para a redução do papel do Estado nas políticas de corte social, sustentada por uma “ideologia anti-estatista”. Neste sentido, o processo de fragmentação vivenciado dificulta a “descentralização associada à democratização”, levando, em decorrência, à segmentação das Políticas Públicas, retalhamento da rede de solidariedade e redução do patamar da cidadania.

Estabelecendo uma relação necessária com a participação popular e o papel dos conselhos na democratização da política de saúde, Cohn exemplifica com a experiência de gestão democrática na prefeitura de São Paulo - governo do PT entre 1989-1992 - que colocou para os movimentos de saúde a “oportunidade de aprendizado na gestão da coisa pública” (1994:13), onde os Conselhos de Saúde - mesmo avaliados de forma positiva pelos movimentos - trazem em seu bojo os riscos que uma relação pela via da institucionalidade, que se traduzem pela cooptação e o clientelismo que: “[...] *comprometem sua autonomia e, em conseqüência, sua força. Isso implica uma tensão entre a tendência à participação na gestão e a tendência à ação direta e espontânea, marcada pela reivindicação de atendimento de suas demandas mais imediatas junto ao Executivo*” (Cohn, 1994: 13).

Os movimentos de saúde e também os próprios Conselhos de Saúde se sentem, na maioria das vezes, frustrados porque não atingem na prática os objetivos de sua participação.

Cohn adverte, ainda, para a seguinte reflexão: se por um lado, os conselhos tendem a “*ampliar o leque de possibilidades da criação de novos sujeitos sociais*”, por outro, *significam avanços e recuos “na mobilização dos setores populares para uma participação mais autônoma e efetiva na gestão da coisa pública”*, gerando uma distância que deve ser reduzida entre a consciência dos sujeitos como portadores de meras necessidades imediatas e aqueles capazes de uma reflexão “*consciente sobre a condução dos assuntos públicos*”

que os configuraria como cidadãos portadores de direito” (Cohn, 1994: 14).

Dallari (1985) considera indispensável o papel dos conselhos na elaboração da Política de Saúde, desde que se respeite sua composição espontânea, onde a comunidade possa escolher e indicar representantes capacitados que tenham condição de acompanhar o processo de forma democrática, evitando, dessa maneira, a manipulação tanto por parte do executivo como “de outros grupos com interesses particulares” e, conseqüentemente, sua “aparelhização”. Considera importante registrar que:

“[...] a experiência brasileira no campo da saúde, é rica na criação de ‘conselhos’, órgãos colegiados que devem representar a comunidade e que têm suas ações muitas vezes resumida ao ato formal de criação (lei ou decreto) e, quando não, sua efetividade é mínima em relação à competência legalmente atribuída” (Dallari, 1985: 80).

Alguns autores chamam atenção para a importância dos Conselhos de Saúde na construção de uma esfera pública democrática e para os próprios rumos da reforma sanitária. Nesse sentido, querem desmistificar alguns problemas colocados, especialmente pelos movimentos populares de que a esfera pública é sempre um espaço de cooptação, dessa forma, transformando esse espaço num lugar de mediações entre os interesses públicos e privados. Preocupada com o cenário que coloca riscos para o setor público no campo da saúde - pela invasão dos serviços privados convencionais - vê nos conselhos um papel fundamental, definindo-os como:

“[...] um espaço político-administrativo onde poderão emergir de forma concreta as representações dos diferentes interesses

envolvidos na construção dos Sistemas Locais. Significam, também, um “locus” de um poder formal atribuído às diversas formas de organização popular. A tão propalada participação social, popular, comunitária ou dos usuários adquire finalmente uma expressão não apenas discursiva, nem jurídica, mas operativa e real” (Conil, Bravo & Coelho, 1995:101).

Quanto ao cenário internacional, lembra duas avaliações: uma experiência de participação institucional no Canadá - e que se mostra crítica a esta modalidade de participação, vendo-a como do “...*tipo ‘instrumental’, suporte à burocracia estatal, a grupos profissionais ou mesmo militantes” (Conil, Bravo & Coelho, 1995:100)*. Outra que analisa dos conselhos em Quebec, considerando -as fundamentais para a democratização dos serviços de saúde.

No Brasil, autoras como Sposati e Lobo, também, tem apontado aspectos positivos na existência e práticas dos Conselhos de Saúde, colocando como argumentos a necessidade de correção das lacunas da democracia; o avanço na regulação da esfera pública; a construção de novos espaços de participação direta; não perder de vista que a democratização da saúde vai além da mera assistência médica [...] a importância do controle social estende-se tanto aos serviços públicos como privados e à urgência de uma perspectiva de integração das lutas” (Conil, Bravo & Coelho, 1995:101).

Discutindo quem ganhou ou quem perdeu nesta guinada ‘conselhistas’ dos movimentos de ação-direta para as conquistas dos valores liberais, Doimo (1995) diz que o resultado é muito relativo, porque depende dos interesses que estão postos no cenário político e de como ocorre essa luta pelas forças diferentes em confronto **“mas perderam aqueles segmentos mais radicais que apostaram na sua**

capacidade de virar a sociedade pelo avesso, e sobre ela imprimir o 'poder popular' através de certa estratégia conselhistas com base territorial" (Doimo,1995:219). Por sua vez, ganharam, segunda a autora, aqueles que conseguiram imprimir o princípio da autonomia, cada um respeitando a lógica de fazer política do outro, atuando pela via da institucionalidade, e buscando conquistar efetivamente os direitos sociais e a democratização da esfera pública.

Na nossa opinião, o que está colocado hoje para a luta política - dado o próprio refluxo dos movimentos populares ou das mudanças nas suas bandeiras de luta, é a via da institucionalidade, no sentido de se garantir algumas conquistas democráticas. No entanto, não se deve perder de vista, que a via da institucionalidade deve ser utilizada apenas como uma estratégia de construção de um novo projeto de saúde, para que se possa consolidar, no mínimo, a democracia almejada pelo movimento sanitário.

A experiência local

Buscar uma compreensão mínima sobre a questão da democracia e da democratização serviu para ampliar nossa reflexão para além da particularidade local, no sentido de entender por que a democratização da Política de Saúde no Brasil e em Cuiabá tem sido objeto de tantas polêmicas, dividindo o debate no interior do movimento sanitário. Isto não quer dizer que estamos passando por cima do movimento real e homogenizando a realidade a partir de uma análise puramente estrutural, mas acreditamos que uma leitura dialética nos remete, necessariamente, para entender esse movimento, que é conjuntural, na sua totalidade complexa.

Reiteramos nossa colocação inicial de que as lacunas deixadas neste trabalho, são previsíveis à medida que nosso objetivo central foi mostrar a dinâmica real, concreta desses mecanismos, que se propõem a construir a perspectiva democrática na política de saúde no Brasil e

em Cuiabá. Para tanto, apresentamos na discussão anterior, através de uma revisão teórica, as polêmicas que já estão postas em relação ao real papel político dos Conselhos de Saúde.

Dessa forma, a trajetória do Conselho Municipal de Saúde de Cuiabá em seus 05 (cinco) anos de funcionamento significou algumas mudanças para a Política de Saúde do Município que devem ser consideradas, à luz da conjuntura local.

Tratava-se, inicialmente, de uma experiência em que sua implantação ocorreu em um contexto local, autoritário e bastante desmobilizado no tocante à atuação dos movimentos populares. Nesse sentido, permaneceu em sua 1ª gestão voltado para atividades de caráter técnico e burocrático, buscando a organização de sua estrutura, pouco fazendo em relação à Política de Saúde.

A partir de 1993, com eleições apontando para algumas mudanças na política do município, o CMS/Cuiabá se vê frente à possibilidade de uma intervenção mais concreta nos assuntos relativos à definição e deliberação da política rumo à municipalização da saúde em Cuiabá, forçando sua presença no interior do Executivo. Isto não quer dizer que tomou as “rédeas” da Política de Saúde em suas mãos, mas interviu e pressionou, ainda que de forma limitada, sobre vários pontos importantes: Conseguiu realizar 02 (duas) Conferências Municipais de Saúde; a criação de uma Ouvidoria Geral - a primeira do país - vinculada ao CMS; deliberou pela implantação dos Conselhos Gestores Locais em 28 (vinte e oito) unidades de saúde; aprovou o Plano de Cargos, Carreiras e Salários para os servidores do Município, mesmo que esse plano não tenha contemplado, a contento, as reivindicações salariais dos servidores, asseguradas na I Conferência Municipal de Saúde; criar uma Central de Vagas visando alterar os critérios antigos de distribuições das AIH's e, finalizou o processo de municipalização, atingindo o modelo de Gestão Semi-Plena, concluído em apenas alguns municípios do país, etc.

Movimentos sociais e educação

Por outro lado, o CMS/Cuiabá apresentou problemas relativos à qualidade de representação dos conselheiros na relação com suas bases- problema aliás que aparece como crítico em quase todas as experiências já analisadas - nas quais poucos representantes conseguem um “*feed back*” de suas entidades no sentido de realimentar o Conselho de fora para dentro. Observou-se, também, uma clara desarticulação do Conselho com os movimentos populares nos dois sentidos: nem os movimentos pressionam o Conselho no sentido de alterar sua correlação de forças, nem o Conselho recorre aos movimentos buscando fazer novas alianças. Nesse sentido, a atuação do CMS/Cuiabá, restringiu-se basicamente, às reuniões ordinárias ou extraordinárias, realizadas mensalmente, passando, inclusive, no início de sua implantação, por longos períodos de desativação, como já foi demonstrado anteriormente.

Na particularidade deste Conselho vimos, inicialmente, que se pode atribuir os limites - de poder político do Conselho - à própria conjuntura política local, reconhecidamente antidemocrática e antipopular - que inviabilizava qualquer tentativa de mobilização dos movimentos populares. Contudo, somente a partir de 1993, abriu-se novas perspectivas políticas para o município com a eleição de Dante Martins de Oliveira - pela coligação PDT/PSDB, que tinha como projeto político o envolvimento da população - através dos movimentos comunitários - no encaminhamento das Políticas Públicas.

Todavia, como também foi demonstrado na pesquisa, tal abertura política não impediu o CMS/Cuiabá de assumir uma postura clara de atrelamento ao Executivo, deliberando na maioria das vezes propostas levadas a Plenário pelo próprio Gestor do Sistema de Saúde, coincidindo apenas em alguns momentos com os interesses do conjunto dos conselheiros.

Observamos ainda, que o fato de ter-se alterado o quadro político local não qualificou o Conselho como portador da vontade

popular, mas apenas permitiu a manifestação de uma consciência possível por parte dos usuários que ainda esperam resolver, através deste espaço, seus problemas mais imediatos de atenção à saúde.

Demonstramos que na realidade do CMS/Cuiabá, nem tudo que foi discutido conseguiu ser aprovado, salvo as questões relacionadas aos interesses do Gestor do Sistema. Essa postura ficou evidenciada pelos assuntos que foram deliberados no Plenário do Conselho (Quadros 05, 07 e 09) e que não foram objetos de execução concreta pelo Executivo, levando parte dos conselheiros a se considerarem “meros assessores” do Secretário Municipal de Saúde. Essa crítica perpassa os trabalhadores de saúde - que se vêm comprometidos com o projeto da reforma sanitária - os prestadores de serviços e parte dos usuários que se sentem frustrados na negativa de suas reivindicações.

Outro dado importante é que apesar da maioria dos conselheiros ter claro o papel “ideal” do Conselho, ainda não conseguiram ultrapassar a concepção de saúde baseada na assistência médica à doença para uma concepção de promoção e vigilância da saúde, retendo suas reivindicações no limite da cobrança por equipamentos físicos. Notou-se, ainda, nas pautas e atas consultadas, a ausência de outros temas como saneamento básico, moradia etc, que representam necessidades a serem atendidas para se atingir saúde plena ou saúde “com qualidade” de vida.

Do exposto acima e fazendo a relação com as considerações teóricas iniciais, conclui-se, pela afirmação da nossa hipótese, que não está nas mãos apenas dos Conselhos de Saúde a possibilidade de democratização da política de saúde no Brasil e em Cuiabá, mesmo comprovada sua contribuição para algumas mudanças que foram apontadas na pesquisa, e que, de certa forma, respondem às expectativas dos usuários do sistema. Mas a democratização da saúde deve ser o resultado da real democratização da sociedade, não só no âmbito das liberdades políticas, mas também, no campo econômico e

social. Seria redundância falar de uma série de fatores já mencionados ao longo das nossas reflexões, que corroboram para colocar a questão da consolidação da democracia como um projeto ainda em construção, e dependente da correlação de forças política em cada contexto.

Bibliografia:

BORON, Atilio A. A transição para a democracia na América Latina: problemas e perspectivas. In: **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Trad. de Emir Sader. Rio de Janeiro : Editora Paz e Terra, 1994.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. (Org.) DAGNINO, Evelina. São Paulo : Brasiliense, 1994.

CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil: Participação Cidadã e Controle Social**. Rio de Janeiro : IBAM/FASE, 1995.

COHN, Amélia et al. Descentralização, Saúde e Cidadania. **LUA NOVA: Revista de Cultura e Política**, São Paulo : Cedec, nº 32, p. 5 - 16, 1994.

CONIL, Eleonor , BRAVO, Maria Inês , COELHO, Franklin. Políticas públicas e estratégia urbanas: o potencial político dos Conselhos de Saúde na construção de uma esfera pública democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade São Paulo**. São Paulo : Cortêz, Ano XVI, n. 49, p. 98 - 113, Novembro de 1995.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **Democracia: o que todo mundo precisa saber**. 3ª ed. São Paulo : Graal, 1989.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil**. SP.: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

Movimentos sociais e educação

- DALLARI, Sueli Gandolfi. *Municipalização dos serviços de saúde*. São Paulo : Brasiliense, 1985.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro : Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 3ª ed. rio de Janeiro : Jorge Zarar, 1986.
- FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. Tradução de Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro : Graal, 1988.
- GERSCHMANN, Silvia. *A democracia Inconclusa: um estudo da reforma sanitária Brasileira*. Rio de Janeiro. FIOCRUZ. 1995.
- TOLEDO, Caio Navarro de. *A modernidade democrática da esquerda: adeus à revolução*. **Revista Crítica Marxista**. 2ª ed. São Paulo : Brasiliense, 1994.
- WEFFORT, Francisco. *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992

Gestão Democrática: mecanismo de reorganização administrativa e pedagógica.

Lindalva Maria Novais Garske*

Embora as reivindicações de setores populares, relativamente organizados, pela ampliação de oportunidades de acesso à escola pública tenham se intensificado, a partir da década de 40, os movimentos pela participação e democratização da gestão educacional só aconteceram a partir da década de 70, com a formulação de políticas educacionais em alguns municípios e, a partir da década de 80, em alguns Estados da federação.

Foi, portanto, com a chamada transição democrática, que a sociedade brasileira passou a se mobilizar no sentido de provocar mudanças nas relações de poder nas diferentes áreas, inclusive na educação.

Assim, tanto o poder do administrador escolar, como a forma de sua investidura na função, passaram a ocupar lugar de destaque no

* Professora do Campus Universitário de Rondonópolis - UFMT. Aluna do curso de Mestrado em Educação Pública, do IE/UFMT, na linha de pesquisa Movimentos Sociais e Educação.

Movimentos sociais e educação

cenário da discussão, na tentativa de superação do modelo empresarial e de implementação de um novo modelo de administração escolar - a gestão democrática. Este tema torna-se amplamente discutido, a partir de 1985, na luta dos educadores pela constituinte e se consagra como princípio da gestão do ensino público na promulgação da Constituição Federal. Atualmente aguarda regulamentação via legislação complementar.

No Estado de Mato Grosso, especificamente, a implementação da gestão democrática nas escolas da rede oficial de ensino - esfera estadual - foi uma proposta do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, que a instituiu enquanto um dos elementos de sua política educacional, implementada no período entre 1987/90, com processo de eleição para diretores e de formação dos Conselhos Deliberativos, nas unidades escolares.

A adoção destas medidas conforme proposta política educacional, visava possibilitar uma prática democrática, a partir da implementação de processos participativos, coletivização das instâncias decisórias e descentralização do exercício de poder e das responsabilidades decorrentes, tanto nos aspectos administrativos, quanto nos aspectos pedagógicos.

A gestão democrática implementada neste período, perdurou apenas até 1991, quando foi extinta pelo grupo que então ocupou o poder - Partido da Frente Liberal - PFL.

Nos dias atuais, no bojo do movimento neoliberal, retomam-se entre outras, a proposta de gestão democrática participativa, autonomia administrativa, financeira e pedagógica, para o setor educacional, apropriando-se de bandeiras tradicionalmente utilizadas pelos setores progressistas.

Não será a gestão democrática, mais uma investida do grupo que ora ocupa o poder, para garantir a composição de uma educação de caráter neo-liberal, no sentido de eximir o Estado de suas

responsabilidades e de atendimento das condições condignas e justas, de manutenção do sistema público educacional?

No Estado de Mato Grosso, atualmente, o governo investido no poder de definir políticas setoriais, sem discutir mais amplamente com a sociedade, no caso com os educadores, não muito diferente dos governos passados, propõe a implementação de uma gestão democrática participativa, autonomia administrativa, financeira e pedagógica, nas escolas da rede oficial de ensino, sem deixar claros os conteúdos dessa proposta.

A preocupação que se coloca a partir deste quadro é com o caráter tecnocrático, assumido pelo grupo que se encontra à frente da Secretária Estadual de Educação, na implementação de políticas que se dizem participativas e democráticas.

Creio que esta discussão deva ser levantada, vez que a gestão democrática tem sido apontada pelos setores progressistas da sociedade como um meio adequado ao atendimento dos interesses de setores populares e de favorecimento à melhoria da qualidade do ensino, na medida em que altera as relações de poder e autoridade, reorganizando-se em bases mais igualitárias onde a participação, um dos requisitos da democracia, passa a ter o seu lugar, e que possibilita a implantação de novas e diferentes idéias, que contribuem para o avanço qualitativo da escola.

Cabe à escola, contudo, aprender a utilizar os espaços e mecanismos disponíveis, para que a sua gestão seja efetivamente compartilhada, propiciando a real participação dos diversos segmentos que a compõem (professores, funcionários, alunos, pais de alunos) e que, além disso, articule-se aos diversos movimentos sociais, visando o alargamento de atuação e de intervenção da sociedade civil.

Assim, na perspectiva de retomada deste tipo de gestão, considero necessária a realização de uma análise acerca da gestão democrática, implantada no período compreendido entre 1987/90, por

ser possível levantar possibilidades e limites desse processo, pensando em contribuir para com a implementação de uma gestão e que esta não se constitua como um mecanismo meramente formal e simbólico, destinado a dar “ilusão” de participação, mas que se constitua numa gestão efetivamente democrática.

Diante do exposto, o desafio que me proponho é realizar uma pesquisa acerca desta temática, numa escola pública, situada no município de Rondonópolis - MT, no intuito de verificar se a gestão democrática implementada no período 87/90, serviu como mecanismo de reorganização administrativa e pedagógica e se esta reorganização possibilitou, efetivamente, inovações significativas no espaço nuclear da escola - a sala de aula.

Compreendo, entretanto, que a investigação acerca de um tema desta natureza pressupõe a verificação de alguns aspectos que são, na verdade, suportes necessários à consolidação de uma gestão tida como democrática. Destacaria dentre estes a necessidade de entender o significado da gestão democrática e dos princípios que a norteiam; o sentido que os diferentes segmentos que compõem a escola, bem como o Estado atribuem ao termo democracia; a política educacional implementada pela Secretaria Estadual de Educação neste período; a participação, durante esta gestão, dos diferentes segmentos que compõem a escola; se a articulação escola - comunidade refletiu nas relações entre a escola e órgãos centrais do sistema educacional; que exigências esta participação impôs com relação ao papel do administrador escolar.

Bibliografia:

1. CARNOY, Martin. Educação Economia e Estado - base, relações e mediações. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1984.
2. COVRE, Maria de Lourdes Manzini. Educação, tecnocracia e democratização. São Paulo: Ática, 1990.
3. HORA, Dinair Leal da. Gestão democrática na escola. Campinas - SP: Papirus. 1994.

Movimentos sociais e educação

4. CADERNOS da F.F.C. Faculdade de Filosofia e Ciências. UNESP. Marília, 1993.